

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

GESTIÓN DE FISCALÍAS
Y DE LA DEFENSA
PÚBLICA

**© Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
Rodo 1950, Providencia
Santiago, Chile
Tel. : + (56 2) 2 2742933
Fax: + (56 2) 3415769**

GESTIÓN DE FISCALÍAS Y DE LA DEFENSA PÚBLICA

**Registro de Propiedad Intelectual: 231952
ISBN : 978-956-8491-28-4**

ÍNDICE GENERAL

- **Gestión de Fiscalías** (Erick Ríos Leiva).....3
- **Gestión de la Defensa Pública** (Leticia Lorenzo).....72

GESTIÓN DE FISCALÍAS

Consideraciones sobre los modelos y
herramientas de gestión de las fiscalías

El presente documento contiene una serie de consideraciones teórico-prácticas en torno a la gestión institucional de fiscalías que han sido recogidas y sistematizadas por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

La autoría de este documento recae en **Erick Ríos Leiva**, quien desarrolló el trabajo de investigación y redacción del mismo. Su editora fue **Leticia Lorenzo**. En el desarrollo de este producto participó además el equipo de trabajo de CEJA a través de reuniones de discusión y redefinición de contenidos.

El proceso de elaboración de este documento cubrió los años 2009 y 2010. Ha sido utilizado como insumo y como marco teórico de algunas investigaciones y además como material docente complementario. Su publicación fue en agosto de 2012.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I.	PROBLEMÁTICA	7
II.	OBJETIVOS	8
II.1.	Objetivo General	8
II.2.	Objetivos Específicos	8
III.	EL MODELO DE GESTIÓN DESDE EL MINISTERIO PÚBLICO	8
III.1.	Dimensión de Procesos	8
III.1.1.	Procesos Principales	11
a.	Proceso Principal 1. <i>Selección de casos y uso de facultades discrecionales;</i>	12
b.	Proceso Principal 2. <i>Recopilación y manejo de información de cada caso</i>	17
	<i>Primera cuestión a considerar: la lupa de Sherlock Holmes</i>	17
	<i>Segunda cuestión a considerar: Reorientación de la Investigación</i>	17
1)	Recopilación de la información de Flagrancia	18
2)	Recopilación de la información del lugar del hecho	19
3)	Acceso a información pública y bases de datos relevantes	20
4)	Antes de terminar: ¿Y la información en los casos desestimados?	25
c.	Proceso Principal 3. <i>Ejercicio de la acción penal pública de conformidad a las distintas alternativas procesales</i>	26
d.	Proceso Principal 4. <i>Litigación de audiencias</i>	28
III.1.2.	Procesos de Apoyo Estratégico	30
a.	Proceso de Apoyo Estratégico 1. <i>Atención a Víctimas y Testigos</i>	30
a.1.	<i>Víctimas y Testigos como consumidores inmediatos</i>	30
a.2.	<i>Aliados estratégicos de la persecución</i>	32
a.3.	<i>Legitimidad política</i>	33
a.4.	<i>Pero si tengo tanto que hacer... ¿Cómo cumplir estas tareas?</i>	34
a.5.	<i>Acerca de las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos</i>	34
b.	Proceso de Apoyo Estratégico 2. <i>Coordinación con Organismos Policiales</i>	35
b.1.	<i>Clarificación de roles institucionales</i>	36
b.1.1.	<i>La función específica de cada actor.</i>	36
b.1.2.	<i>Las metodologías de capacitación.</i>	37
b.1.3.	<i>Generación de instrumentos de trabajo consensuados.</i>	37
b.2.	<i>Procesos de comunicación eficiente entre instituciones</i>	37
b.2.1.	<i>Comunicaciones iniciales</i>	38
b.2.2.	<i>En la investigación de casos</i>	39
III.2.	Logro efectivo de procesos propios del Ministerio Público. Ideas sobre organización y gestión de los procesos	40
III.2.1.	Modelos Organizacionales de Fiscales	40
a.	Organización territorial	41
a.1.	<i>Organización Tradicional de las Fiscalías</i>	41
	<i>Una breve caracterización de los procesos</i>	41
a.2.	<i>Modelo de Gestión Territorial</i>	42
b.	Organización conforme a materias (delitos o categorías de delitos)	44
c.	Organización por funciones críticas	46
d.	Organización mixta	48
d.1.	<i>Una cuestión de necesidades</i>	48
d.2.	<i>Dinamismo como característica central</i>	48
III.2.2.	Herramientas de gestión en fiscalías	49
a.	Unificación de los Despachos	49
a.2.	<i>Unificación como primer paso</i>	51

a.3. Ventajas y desventajas	51
b. Plataformas de servicios o líneas de tramitación	52
b.1. Ruptura de la pirámide fiscal	52
b.2. Y otra vez el problema del poder...	53
c. Externalización o tercerización de tareas	54
Más allá del aseo	54
d. Uso intensivo de tecnologías	55
d.1. Nuestro punto de partida	55
Pero no confundirse	58
III.2.3. Dimensión de Facilitadores	59
a. Política y Estrategia	59
a) Política de persecución	59
b) Política de calidad del servicio	61
b. Liderazgo	63
Una breve aclaración	63
Una extraña paradoja	64
III.2.4 Dimensión de Resultados	68
a. Acerca de los indicadores institucionales	68

GESTIÓN DE FISCALÍAS

I. PROBLEMÁTICA

A partir de los procesos de reforma al sistema de enjuiciamiento criminal, recayó en las fiscalías la función de ejercer de modo exclusivo la persecución penal pública y esto en el contexto de nuevos procedimientos orales y de tipo adversarial. Lo anterior ha hecho surgir una mayor complejidad en el desarrollo de sus labores, así como también una mayor demanda y control por parte de la ciudadanía respecto de su función.

En el caso de los Ministerios Públicos, también encontramos que las reformas normativas no han sido siempre acompañadas de modificaciones sustanciales a nivel de gestión institucional. A pesar de los nuevos desafíos, en general y salvo ciertos ajustes más bien marginales, se han mantenido los mismos modelos organizacionales que encontramos previo a los procesos de reforma. Cambió la forma de enjuiciamiento, las atribuciones y responsabilidades de los distintos actores y en particular de los Ministerios Públicos, los recursos destinados a éstos con un incremento generalizado en toda la región y, no obstante, los procedimientos internos de trabajo siguen siendo los mismos.

Previo a las reformas, la gestión no jugaba ningún papel relevante. No obstante, el nuevo escenario ha obligado a repensar el lugar que ésta debe ocupar. Si nuestras fiscalías desean cumplir con éxito las nuevas tareas que la sociedad les ha encomendado, entonces habrán de comprender que no existe razón alguna para no disponer de sistemas organizacionales tan eficaces y eficientes como los de cualquier otra institución, sea pública o privada.

En el contexto descrito, la cuestión del liderazgo al interior de la fiscalía es más preponderante que de ordinario. Hablamos de una institución que requiere que cada uno de sus agentes comprenda que forma parte de una misma entidad. En su trabajo cotidiano, un defensor se regirá por el principio de conseguir la mejor solución posible para su cliente. Un juez sabe que sus decisiones deben ser tomadas en forma imparcial e independiente, sin influencias externas. Un fiscal, en cambio, antes de tomar una decisión debe cotejar la coherencia de la misma con la política institucional fijada por la autoridad de la fiscalía.

Por ello, en función a que la fiscalía es una institución regida por la unidad y la jerarquía, será condición indispensable que exista liderazgo a su interior. Que exista una cabeza institucional que *movilice a la institución a la consecución de sus fines, a través del cumplimiento de las políticas planificadas*. Sólo entonces tiene sentido preocuparse de la gestión y de la dimensión de procesos.

En función a ello, el desarrollo del documento asumirá que introducir gestión dentro de fiscalías en que no existe liderazgo, en donde los “jefes no mandan”, es condenar a dichos esfuerzos por mejorar a la institución a meros cambios estéticos. **“La gestión institucional es para mejorar el servicio que las instituciones brindan a la sociedad y no para que éstas estén a la última moda”.**

Este documento buscará entregar a los alumnos una visión general sobre cómo se aplican las consideraciones de gestión al funcionamiento de las fiscalías así como revisar algunas de las herramientas implementadas en la región con el objeto de mejorar el servicio a la comunidad. Para ello, trataremos con mayor énfasis los procesos de trabajo de las fiscalías tanto los

principales como de apoyo estratégico, para con posterioridad revisar ciertas ideas y/ o herramientas de gestión con el propósito de mejorar el servicio que éstas brindan a la sociedad. Finalmente, analizaremos los aspectos más relevantes que a nuestro juicio inciden en las dimensiones de facilitadores y de resultados en las fiscalías.

II. OBJETIVOS

II.1. Objetivo General

El presente documento busca aplicar los fundamentos y conceptos básicos sobre gestión en el sistema de justicia penal a las particularidades propias de las fiscalías, relevando sus aspectos más importantes con un énfasis, principalmente, en las definiciones estratégicas y los problemas más comúnmente enfrentados por éstas.

II.2. Objetivos Específicos

- Sistematizar los procesos, tanto principales como de apoyo estratégico, comprendidos en la función institucional de las fiscalías.
- Develar las necesidades y elementos propios más relevantes de la gestión de fiscalías.
- Dar a conocer herramientas específicas de gestión posibles de ser utilizadas en fiscalías con la finalidad de mejorar el cumplimiento de los procesos de trabajo.
- Brindar una idea clara del lugar que debe ocupar y las formas de expresión acerca del liderazgo institucional de las fiscalías en los procesos reformados.

III. EL MODELO DE GESTIÓN DESDE EL MINISTERIO PÚBLICO

En las fiscalías la gestión juega un rol relevante dentro de la organización; las decisiones fundamentales en ese ámbito pasan necesariamente por advertir las distintas posibilidades de trabajo y sopesar sus ventajas y desventajas según las particularidades propias de cada realidad.

Partiremos por el tratamiento de los procesos primarios y de apoyo estratégico, pues permiten una aproximación más concreta sobre la realidad que enfrentan las fiscalías.

III.1 Dimensión de Procesos

Previo a revisar cuáles son los procesos propios de una fiscalía, conviene preguntarse ¿Por qué existen las fiscalías? ¿Cuál es su función institucional? Veremos que esta definición determinará el contenido y forma de los distintos procesos.

Las fiscalías constituyen los órganos encargados en nuestras sociedades de perseguir la responsabilidad penal de quienes realizan conductas constitutivas de delitos; todo de acuerdo a un marco bastante amplio de facultades y complejo en cuanto a posibilidades de actuación. Como sociedad deseamos que los individuos que conforman nuestra comunidad respeten ciertos mínimos de convivencia, por lo que en caso de una contravención grave a los mismos, atribuimos a dichas conductas ciertas sanciones de conformidad a lo establecido en la ley.

Entonces, creamos las fiscalías para que éstas lleven a cabo la función de persecución penal pública, con miras de asegurar el tratamiento más pacífico posible del conflicto y de conformidad a los principios y valores propios de un Estado Democrático de Derecho.

Ahora bien, es necesario aclarar que más allá de ese núcleo esencial, cada fiscalía profundizará su propia definición institucional a partir de una cuestión que no depende tanto de disquisiciones dogmáticas o legales, sino fundamentalmente de una decisión política. La función institucional asumida en específico depende mucho de las expectativas que la comunidad tiene a su respecto, de las circunstancias políticas, del comportamiento y evolución de la criminalidad. Por tanto, una tarea esencial de las fiscalías será realizar su propia definición y someterla en forma permanente a evaluación y revisión.

En este documento trabajaremos con aquel núcleo y veremos cómo el mismo repercutirá en la organización de los procesos. Esta definición constituye entonces la centralidad de la función de una fiscalía y de sus procesos de trabajo; es decir, una vez que se hayan alcanzado los procesos de trabajo propios para cumplir esta centralidad, puede darse el caso que una fiscalía decida ampliar su definición funcional.

Para ver ejemplos de definiciones institucionales más amplias o restringidas, podemos observar el siguiente cuadro:

Institución	Misión	Visión	Valores
Chile	“Dirigir en forma exclusiva las investigaciones criminales, ejercer cuando resulte procedente la acción penal pública, instando por resolver adecuada y oportunamente los diversos casos penales, adoptando las medidas necesarias para la atención y protección de víctimas y testigos; todo ello a fin de contribuir a la consolidación de un Estado de Derecho, con altos estándares de calidad”.	Busca a través de un constante mejoramiento de su labor es: “Ser una institución de excelencia, confiable, reconocida por la eficacia y eficiencia con que ejerce la persecución penal pública y la atención a víctimas y testigos, respetuosa de los derechos de todas las personas y formada por un equipo humano comprometido con el quehacer institucional”.	<p>1. Probidad. Este valor exige a fiscales y funcionarios honestidad y rectitud. El principio de probidad administrativa consiste en la observancia de una conducta intachable, desempeño veraz y leal de la función pública encomendada.</p> <p>2. Transparencia. Los actos de la Fiscalía de Chile podrán ser conocidos por cualquier ciudadano que requiera acceder a su conocimiento, dentro de lo permitido por la normativa vigente.</p> <p>3. Excelencia en la Persecución Penal. Los procesos de trabajo institucionales son diseñados y ejecutados considerando los mayores estándares de calidad, eficacia y eficiencia posibles.</p> <p>4. Excelencia en la Atención. Todas las acciones de la Fiscalía de Chile se orientan a brindar una atención del más alto nivel a los usuarios. La atención a las personas está organizada con los más exigentes requisitos de calidad, con enfoque en sus derechos, tanto en el trato como en las actividades propias de su quehacer cotidiano.</p> <p>5. Respeto. En la Fiscalía de Chile se consideran las ideas de los demás, sin aplicar distinciones de ningún tipo, para desarrollar las tareas encomendadas y enfrentar los desafíos que impone su rol.</p> <p>6. Discreción. La función institucional exige reserva y actuar siempre con ponderación en el trabajo, principalmente con los usuarios e instituciones relacionadas.</p> <p>7. Creatividad y Trabajo en Equipo. En la Fiscalía de Chile se promueve el trabajo innovador, con el objeto de optimizar en forma permanente los procesos y resultados. En complemento a la creatividad, el trabajo en equipo es, sin lugar a dudas, un factor crítico de éxito y de mejora continua de los procesos de trabajo.</p>
Fiscalía	Desarrollar prácticas de	Ser una Fiscalía Regional	

Regional Metropolitana Sur de Chile	<p>innovación que aporten un valor fundamental a la gestión del Ministerio Público, estructurando su organización en equipos de trabajo especializados de investigación y persecución penal, atención de víctimas y testigos, servicios administrativos y servicios de apoyo regionales; creando una plataforma de procesos de trabajo simples y soportados con aplicaciones tecnológicas eficientes, que incrementen la productividad y eficiencia en el proceso de persecución penal, así como en la atención y protección de las víctimas y testigos.</p>	<p>reconocida por las víctimas y testigos de la región sur, autoridades del sector Justicia y autoridades regionales y nacionales, por la calidad de servicio que entrega.</p>	
Costa Rica	<p>Requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la persecución penal y la realización de la investigación preparatoria en los delitos de acción pública, todo con sujeción a lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes, de una manera justa y objetiva.</p>	<p>Ser un Ministerio Público que actúa ante la criminalidad de acuerdo a políticas de persecución penal claras y precisas, con capacidad de reacción inmediata ante la criminalidad y fortalece su independencia funcional, objetividad, transparencia, eficacia y calidad en sus servicios, requerimientos y actuaciones. Garante de los derechos, libertades y garantías de los sujetos del proceso penal y la no discriminación por cualquier motivo o razón, en aras de contribuir al desarrollo democrático y la paz social de nuestro país.</p>	<p>Al realizar su misión y en su razón de ser o visión, el Ministerio Público se desempeña de acuerdo a los valores de excelencia, objetividad, honestidad, lealtad, valentía, verdad, transparencia e integridad.</p>
Ecuador	<p>Dirigir con objetividad y ética la investigación del delito y, a nombre de la sociedad, acusar a los responsables, proteger a las víctimas y garantizar los derechos humanos, a fin de lograr la confianza de la ciudadanía.</p>	<p>Constituirse en garante de la seguridad jurídica ciudadana y referente de la administración de justicia penal, que encuadre su accionar en principios éticos y jurídicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ética - Transparencia - Compromiso - Lealtad - Creatividad - Liderazgo - Responsabilidad Social - Equidad - Objetividad
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	<p>La fiscalía tiene como función principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. - Velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales de la Ciudad la satisfacción del interés social; mediante la investigación de las contravenciones y delitos cuya competencia fue transferida a la CABA. - Formular su acusación ante los jueces. - Proponer soluciones alternativas a los conflictos. - En las cuestiones relacionadas al fuero Contencioso Administrativo y Tributario (cuando una autoridad administrativa sea parte), aporta a los jueces una opinión calificada cuando se encuentren comprometidas la observancia de las leyes o la vigencia del orden público. 		

En el cuadro podemos observar cómo más allá de que algunas fiscalías han adoptado específicamente aspectos que van más allá del núcleo (el servicio a víctimas y testigos, la generación de confianza en la ciudadanía, la promoción de las soluciones alternativas de conflicto, etc.) todas coinciden en la función de persecución penal pública, con miras de asegurar el tratamiento más pacífico posible del conflicto y de conformidad a los principios y valores propios de un Estado Democrático de Derecho.

III.1.1. Procesos Principales

La individualización de los procesos principales dentro de una fiscalía es también una definición estratégica. Ésta decisión será la lógica consecuencia de la función institucional asumida. En función a ello, cuanto más se avance en la incorporación de obligaciones para la fiscalía a nivel de definición funcional, será probable la necesidad de desarrollo de nuevos procesos de trabajo.

Así por ejemplo, en las fiscalías que incorporan el trabajo con víctimas en su función institucional, un proceso principal estará dado por la atención y protección de las víctimas. En otras fiscalías en cambio, quizás ésta no sea considerada como propia de su núcleo esencial. Lo que nos interesa destacar es que esto será una **definición estratégica** vinculada a la realidad e intereses propios de cada fiscalía y no una cuestión de *mera técnica administrativa*.

En este contexto, la función institucional que hemos indicado constituirá, a los efectos del desarrollo de este documento, un *mínimo común denominador* para las fiscalías de la región.

Al referirnos a procesos principales aludimos a aquellas actividades centrales que las fiscalías deben desarrollar para así dar cumplimiento a su *función institucional*. Dijimos que ésta era la de *ejercer la persecución penal pública para gestionar el tratamiento más pacífico posible de los conflictos derivados de la trasgresión a las normas penales*. Así diremos que a las fiscalías toca la responsabilidad de **tomar decisiones (y luego implementarlas) acerca de la persecución penal pública**.

A partir de ello, serán procesos principales de la institución:

- (a) Selección de casos y uso de facultades discrecionales;
- (b) Recopilación y manejo de información de cada caso;
- (c) Ejercicio de la acción penal pública de conformidad a las distintas alternativas procesales;
- y
- (d) Litigación de audiencias.

Cada uno de dichos procesos supone por parte de las fiscalías *la adopción de decisiones concretas para cada caso*, consideraciones que quedan entregadas fundamentalmente a los propios fiscales. Estas decisiones repercutirán en la forma en que se utilizan las distintas herramientas en la fiscalía; gráficamente diremos que un óptimo trabajo de la fiscalía nos arrojaría el esquema siguiente:



Veremos cómo la gestión de la institución impacta directamente en el logro efectivo de este esquema y el cumplimiento de los procesos principales de trabajo involucrados. Los procesos principales deberán estructurarse en forma tal de permitir la adecuada atención de los casos que ingresan a la fiscalía. En este sentido, asumimos la idea de que un sistema acusatorio no se caracteriza por *llevar todos los casos a juicio*, sino más bien por aplicar salidas adecuadas para cada caso que ingresa. En ese sentido, no será la misma complejidad la de un caso que no constituye delito o sobre el cual no puede hacerse una investigación y debe desestimarse, que aquel que requiere una investigación para ser probado en el juicio. Esta diferencia de complejidad debe manifestarse en un tratamiento diferenciado y sobre ello nos explayaremos en lo que sigue.

a. Proceso Principal 1. Selección de casos y uso de facultades discrecionales;

Desde el momento mismo de la recepción de una denuncia, las fiscalías deben analizar los casos, evaluarlos y realizar una cierta prognosis acerca de su futuro. En la actualidad éstas gozan de diversas facultades para hacer frente al alto flujo de casos que ingresan al sistema, que les permiten priorizar el uso de sus recursos y así destinarlos preferentemente a aquellos en que es posible y aconsejable seguir adelante con su persecución.

Este estudio temprano es el que permite que dichas facultades de descongestión sean usadas eficientemente, pues éstas deben ser operativizadas tan pronto como las causas sean recepcionadas. De lo contrario, se corre el riesgo de un impacto casi nulo. Si un caso no tiene posibilidades de ser esclarecido, no tiene sentido que quede “durmiendo” por varios meses hasta que alguien se acuerde de él y lo cierre. Mucho menos que se ordenen diligencias que es sabido que no reportarán ningún resultado, por el solo hecho de generar la apariencia de que la fiscalía “está haciendo algo”, que sabemos no es tal.

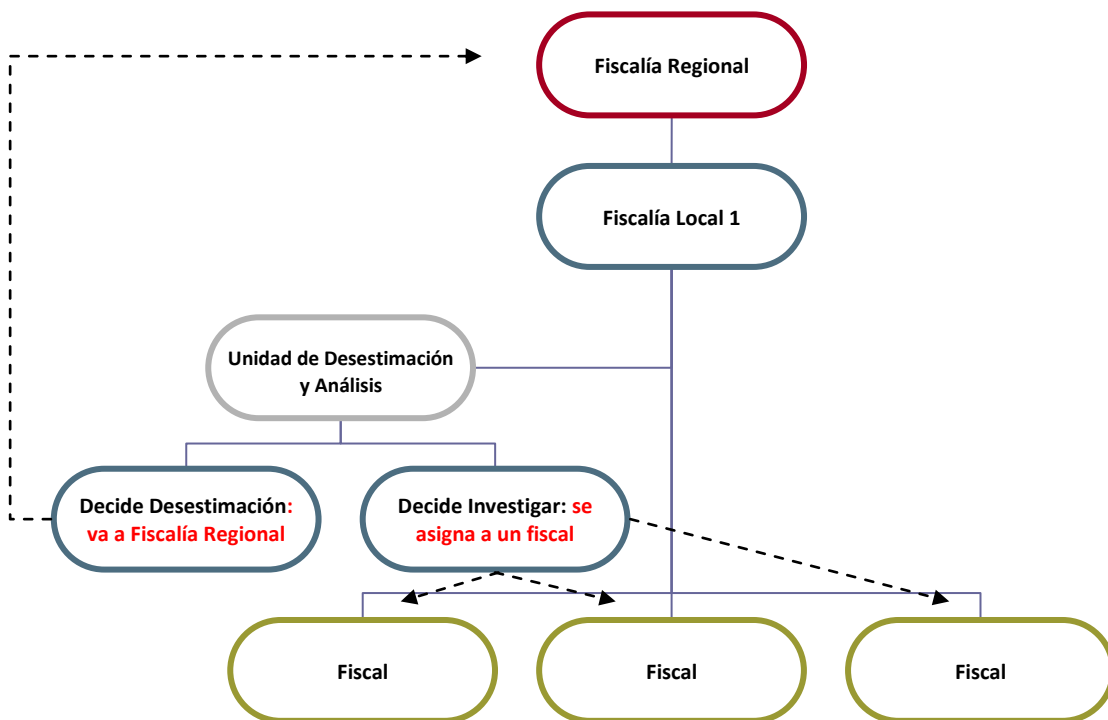
Entonces, la correcta organización de este proceso resulta clave para el cumplimiento eficiente de la función de la fiscalía. Lo que nos interesa destacar es que esta es una faceta indispensable de gestionar de un modo adecuado.

Algunas preguntas que quisiéramos responder para estructurar adecuadamente esta función

- ¿Qué tipo de organización es la que mejor se adecua a las necesidades de la fiscalía?
- ¿Cómo estructurar este proceso para que se lleve a cabo del modo más eficiente posible?
- ¿Cómo lograr que una adecuada discriminación de casos se realice en el menor tiempo posible?
- ¿De qué manera garantizar que la discrecionalidad sea ejercida conforme a la política de persecución fijada?
- ¿Cómo evitar errores o corrupción en el uso de las facultades discrecionales?

Un ejemplo concreto

A continuación veremos la organización dada al interior de las Fiscalías Locales de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte de Santiago de Chile (año 2009).



La recepción de las denuncias es realizada por la **Fiscalía Regional** que es la que genera las causas en cuanto tal y produce la respectiva “carpeta de investigación”, donde se van incorporando los antecedentes de las mismas, para luego derivar cada causa a la Fiscalía Local que resulte competente.

Al interior de cada **Fiscalía Local** existe una **Unidad de Desestimación y Análisis de Causas**. La función de estas unidades es evaluar la causa con objeto de decidir si es procedente no un término temprano o si, por el contrario, ésta requiere de algún tipo de investigación. Esta decisión se toma en el plazo máximo de 24 horas.

Esta **Unidad** está compuesta por funcionarios administrativos y un abogado. La labor de este último es fundamentalmente velar que las desestimaciones realizadas respeten las directrices efectuadas por el fiscal jefe de la **Fiscalía Local**.

La **Unidad** tiene dos opciones:

- Desestimar, en cuyo caso la causa es enviada a una unidad de la **Fiscalía Regional** que es la encargada de ejecutar dicha decisión bajo la firma del Fiscal Jefe de la **Fiscalía Local**.
- Investigar, en cuyo caso la **Fiscalía Local** procede a asignarlo a un fiscal determinado.

Para dimensionar el trabajo que realizan estas Unidades, podemos tomar por ejemplo los datos del Boletín Estadístico 2008 del Ministerio Público Chileno: la **Fiscalía Local C** de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, terminó en el transcurso de ese año un total de 49.623 casos. De este universo, 36.103 casos fueron desestimados, lo cual equivale a un 72,8%.

El objeto de ubicar estas unidades al interior de cada una de las **Fiscalías Locales** responde a la necesidad de que las decisiones de desestimación sean homogéneas y de acuerdo a la realidad de cada una de ellas y no que queden entregadas al criterio particular de cada fiscal. Se logra así aprovechar economías de escala, una mayor uniformidad de los criterios y control de las decisiones.

En términos de homogeneización y estandarización de los tipos de respuesta que la fiscalía adopta ante casos similares, veamos a continuación dos ejemplos que nos permitirán comprender mejor esta idea.

Pensemos en el caso hipotético del arrebato de una cartera en la vía pública que ha sido denunciado a la fiscalía. Allí la **Unidad de Desestimación**, para archivar el caso, previamente deberá tomar contacto con la víctima denunciante requiriéndole información sobre el mismo explicándole que en caso de no contar con más datos la causa será archivada. Para ello la Unidad debe identificar el tipo de información esencial para seguir adelante con la investigación de cada caso, estandarizándola por categorías de delito; es decir, deberá establecer el mínimo de información necesaria para que un caso vaya a investigación o, en caso de inexistencia, sea no investigable. ¿Cuáles son las ventajas de trabajar de esta forma?

- Se logra uniformidad en las reacciones de la fiscalía ante casos similares; y
- Se permite que las propias víctimas y la comunidad en general comprendan de mejor manera el trabajo de la fiscalía con su consiguiente aprobación (ya que al contar con información sobre el funcionamiento, se evita el riesgo de que la comunidad conciba el accionar de la fiscalía como arbitrario).

En resumen, desde un primer momento, las víctimas entienden que en la medida que no se cuente con determinada información mínima, el caso no tiene mayores perspectivas de éxito. Ello, unido a que la respuesta de la fiscalía es la misma para casos similares al concentrar todo el procedimiento en la misma Unidad, conforme a criterios claros y preestablecidos, en tiempos breves, conlleva al entendimiento de la decisión respectiva, lo que deriva en un bajo número de reclamos por parte de las víctimas ante el archivo de sus causas, sin perjuicio de la labor que revisaremos más adelante tendiente a agregar valor a las tareas de archivo.

Un segundo ejemplo concreto de Chile, se vincula con el tratamiento de los casos de violencia intrafamiliar. Existiendo en ese país competencias en el ámbito de la justicia de familia y de la penal en materia de violencia intrafamiliar, no existe certeza en relación a cuándo un acto de violencia intrafamiliar es constitutivo de delito y cuándo no.

Ante esto, la mencionada la *Fiscalía Local C* de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, a fin de tener una posición única y clara al respecto, ha concentrado la toma de decisiones respecto del futuro de tales causas en la Unidad de Desestimación y Análisis. Para entender esto conviene precisar algunos puntos.

Por regla general cuando la Unidad decide que respecto de una causa no procede la desestimación, ella es asignada a un fiscal en específico, para que con posterioridad sea él quien la tramite adoptando las decisiones jurídico-procesales que considere pertinentes. **No sucede lo mismo en un caso de violencia intrafamiliar** constitutivo de delito, pues aquí la Unidad realiza la asignación a un fiscal determinado, sólo una vez que ha sido formalizado, esto es, una vez que el Ministerio Público ha comunicado en audiencia al imputado que está siendo investigado por hechos determinados que a juicio del ente persecutor son constitutivos de delito.

Con tal objeto se ha utilizado un sistema de turnos en donde un fiscal cualquiera deberá formalizar los casos de violencia intrafamiliar de acuerdo a la decisión de la unidad. De este modo se excluye el peligro de interpretaciones disímiles al interior de la misma fiscalía en orden de cuándo entender que una conducta de violencia intrafamiliar constituye o no delito en un caso concreto. Esta uniformidad de criterios nuevamente es clave en la buena percepción de la comunidad en el trabajo de la fiscalía en un aspecto absolutamente sensible, como es el de la violencia intrafamiliar.

Recapitulando:

¿Qué nos interesa destacar?

El trabajo de una Unidad de Desestimación se convierte en un aspecto estratégico central para:

- Manejar en forma razonable de grandes volúmenes de casos,
- Implementar una política criminal clara y consistente, que posibilite un uso eficiente de los recursos (siempre escasos) de la fiscalía, destinando las capacidades técnicas e investigativas a aquellos casos que efectivamente precisan ser judicializados.
- Estas Unidades debe ser una preocupación primordial en el diseño de todo modelo de operación, a modo de no desaprovechar todas sus potencialidades.

¿Qué insumos deben considerarse para la instalación de una instancia de desestimación?

- Partir de la premisa de que una Unidad de Desestimación no es el “basurero en donde quedan aquellos casos que no merecen ser conocidos por los fiscales”.
- Determinar criterios de selección claros, que permitan evitar arbitrariedades o abusos en el modo de selección de los casos.
- Estructurar el trabajo relativo a la selección de casos en forma tal que permita:
 - Uniformidad en las decisiones arribadas;
 - Rapidez en la toma de decisión sobre el destino del caso;
 - Posibilidad de destinar mayores recursos técnicos para aquellos casos que serán judicializados;

¿Cuál es el trabajo constante vinculado con la instancia de desestimación?

- El trabajo de desestimación es una cuestión estratégica, íntimamente relacionada con la política de persecución institucional.
- En función al dinamismo de la política de persecución, es necesario analizar constantemente la conveniencia y aplicabilidad de los criterios de selección y adecuarlos a las necesidades actuales de la institución.

Dada la importante función sistémica que cumple la selección de casos y el uso de facultades discrecionales, cabe a su respecto que la institución realice un monitoreo bastante específico en cuanto a su rendimiento. Resulta clave entonces la información que el sistema es capaz de producir. Pero esta información juega un rol diverso según el nivel de que se trate:

Distintos Niveles

1º. Diversidad en los ingresos, el caso a caso. Uno de los propósitos de la fiscalía debe ser estructurar el trabajo de forma tal de permitir que un caso sea “pesado” o analizado en un momento cercano a su recepción. Si por el contrario, el sistema automatiza o rigidiza una serie de instrucciones de investigación a todo evento, sucederá inevitablemente que un grupo de casos, sin ninguna posibilidad de esclarecimiento y de una relevancia muy menor, consuma una parte importante de los recursos, siempre escasos.

2º. Información de conjunto, lo global. Existe también una información de tipo “agregada”, ya no mirada desde el punto de vista de cada caso individual, sino del conjunto de estos. Esta información nos permite monitorear cómo el sistema en su faz global se está comportando.

Esta información debe permitir a las personas del plano directivo de la fiscalía comprender cómo está funcionando. Además ellas deben tener poder para influir y cambiar los métodos de trabajo de los operadores, lo que ciertamente incluye a cada fiscal. Imaginemos por ejemplo, que en una determinada época del año, la dirección de la fiscalía detecta que existe un aumento explosivo de desestimaciones por no existir antecedentes suficientes para esclarecer los hechos. Esto es algo que deberá llamar la atención. Es posible que al examinar lo que está sucediendo, se advierta que estas decisiones ni siquiera sean adoptadas en el momento de recepción de las denuncias, sino varios meses después. Entonces nuevamente, la dirección debe estar en condiciones de revisar dichos casos que están siendo desestimados, pues podría estar ocurriendo que esas facultades de desestimación están siendo utilizadas únicamente como medios de descongestión y para encubrir una negligencia en la tramitación e investigación de los casos, cuestión muy grave como podemos apreciar. Para ser más claro, una posibilidad es que dado que los casos, a pesar de tener elementos suficientes para arribar a una investigación exitosa, se estén desestimando ante la inoperancia del sistema. Esto es algo sobre lo que se debe estar alerta.

En adición, debemos considerar que esta información también debe estar disponible para cada fiscal y/o unidad de trabajo. Pensemos en el mismo ejemplo visto anteriormente. Si el sistema está funcionando mal o fuera de los márgenes predefinidos, lo ideal es que cada operador esté en condiciones de advertir por sí mismos tal situación y adoptar las medidas necesarias para corregirlo. No tiene sentido esperar hasta que el superior lo descubra y llame la atención. Lógicamente nadie más interesado que los propios operadores en que ello no suceda.

b. Proceso Principal 2. *Recopilación y manejo de información de cada caso*

Primera cuestión a considerar: la lupa de Sherlock Holmes

Nótese como primer punto que explícitamente nos estamos refiriendo a “*recopilación y manejo de información de cada caso*” y no al concepto genérico más comúnmente usado “*investigación de los delitos*”. Muchas veces se asocia a esta función una imagen propia de *Sherlock Colmes*: se suele pensar en complejos enigmas para los que se requiere de un sinnúmero de actuaciones y de un *olfato y perspicacia* singular. Sin duda habrá casos que requerirán de mucho trabajo investigativo: grandes asociaciones delictuales o numerosas acciones financieras concatenadas con un objetivo fraudulento. Pero lo cierto es que aquello ocurrirá en un porcentaje bastante más inferior del que podríamos creer en un primer momento y, en adición, si queremos atender adecuadamente esos otros caso más complejos, con una oportunidad cierta de destinar a éstos la cantidad de recursos investigativos necesarios, ello pasa primero por una correcta sistematización del trabajo en los hechos menos complejos, que como sabemos, son la mayoría.

Segunda cuestión a considerar: Reorientación de la Investigación

Allí donde en sistemas de corte inquisitivo la etapa de investigación significaba una simple recolección de antecedentes conforme al cumplimiento de ciertos pasos y ritualidades predefinidos por el legislador, al margen de mayores consideraciones acerca de las particularidades propias de cada caso, ahora, bajo los sistemas reformados, la definición de la investigación de cada delito ha sido entregada a los fiscales, los que a su vez pueden reorientarlas estratégicamente y priorizar casos y acciones, pudiendo además hacer uso de las distintas facultades que les entrega la legislación.

Por otra parte, cabe recordar que la información que obtenga el Ministerio Público durante la investigación no constituye prueba, pues prueba es sólo aquella que es *producida* en juicio de acuerdo a las normas legales relativas al debate oral. Así ocurre por ejemplo con la prueba testimonial. Prueba no es el acta que levanta la fiscalía sobre la declaración de un testigo durante la investigación de un caso, sino que prueba es *el testigo declarando en juicio* bajo la contradicción de las partes y con inmediatez respecto de los jueces. De allí entonces que resultan poco útiles las formalidades y los ritualismos con que antes eran recopilados los antecedentes de la investigación y luego incorporados a los antiguos expedientes.

Ya señaladas las dos cuestiones anteriores, diremos que este proceso principal debe ser organizado con orientación fundamental a **contar con información suficiente para adoptar buenas decisiones, en donde la cantidad y calidad de la información irá variando caso a caso, tanto por la realidad fáctica de los mismos como por los distintos cauces jurídicos posibles; y en donde, la mayoría de las veces bastará con información bastante más acotada de lo que podríamos imaginar.**

A continuación, para mayor claridad, revisaremos distintos aspectos que cabe tener presentes.

1) Recopilación de la información de Flagrancia

La flagrancia constituye en sí misma una fuente de información de muy buena calidad. Digámoslo así: en una hipótesis de flagrancia, lo común es que el Ministerio Público cuente con toda la información necesaria para acusar y obtener una condena de alguien y por el contrario, es muy probable que una información que no fue recabada en el momento mismo de la flagrancia, nunca pueda ser obtenida. Esto requiere protocolos policiales de actuación muy claros así como una coordinación muy bien afinada.

Un caso típico

Pensemos en un hurto en la vía pública de una cartera a un transeúnte, en donde un policía en el momento mismo practica una detención.

Invitamos al lector a pensar cuál sería el procedimiento que se seguiría en su país ante esta situación y cuánto tiempo llevaría, en concreto, obtener una decisión judicial.

Veamos ahora con qué información contamos y qué podríamos hacer con este caso a partir del uso de esa información.

Información obtenida en el contexto de la flagrancia

- En primer lugar y aunque parezca obvio, tenemos quizás lo más relevante: a una persona totalmente identificable imputada del delito.
- Además, contamos también con una víctima, del todo identificable.
- También es posible que el mismo policía tome algún tipo de declaración a ésta, lo que puede verse facilitado por medio de formularios acordados con el Ministerio Público en los que las víctimas deban sólo “llenar casilleros”; o bien se podría disponer el traslado de dicha persona hasta la fiscalía respectiva con el propósito que rinda su declaración ante el fiscal, si fuere necesario.
- Al igual se cuenta con la declaración del mismo policía que pasa a constituirse en un testigo privilegiado de los hechos. Por tanto es necesario además que registre exactamente lo sucedido, lo que nuevamente podrá verse facilitado en la medida que exista una estandarización de la información relevante, normalmente por medio de formatos o formularios preestablecidos.
- Además si hay más personas en la calle, todas estas son potenciales testigos a las que se les debe en ese mismo momento tomar sus datos y preguntar qué vieron de los hechos y al igual que tratándose de la víctima, intentar consignar sus declaraciones de algún modo.
- Por otra parte, tendremos la especie misma hurtada (la cartera), la que dependiendo del caso, podrá ser remitida a la fiscalía o simplemente fotografiada o registrada por algún otro medio.

Cabría preguntarse en un caso así ¿Es necesaria información adicional para la fiscalía? ¿Se requeriría realizar una “investigación” propiamente tal? El Ministerio Público en verdad, está en condiciones de sostener inmediatamente su acusación o bien intentar acordar alguna salida alternativa si fuere el caso.

2) Recopilación de la información del lugar del hecho

De la misma forma que algunos casos podrán resolverse a partir de la información recogida en el momento del suceso (flagrancia), se presentarán otros en los que se requiera una investigación mayor. Sin embargo, en este punto es importante recordar lo que mencionábamos al inicio de este punto: debe abandonarse la imagen de *Sherlock Holmes* investigando, y desarrollar mecanismos efectivos y prácticos para la obtención de información.

En estos casos, una correcta custodia del sitio del suceso, así como un procedimiento estandarizado de levantamiento de evidencia, unido a un sistema de cadena de custodia conocido y compartido por todas las instancias involucradas en la investigación, permitirá contar con una mayor cantidad y calidad de información, junto con un mejor acceso y disponibilidad de la misma. Es importante aquí considerar que en los casos en los que la investigación parta de la recopilación de información en el lugar del hecho, es altamente probable que el desarrollo posterior de la misma se vincule directamente con los elementos hallados en ese momento y al cumplimiento o no de los procedimientos establecidos. Por ello, la estandarización y rigurosidad en el cumplimiento de los pasos de recojo de información, será también una forma de optimizar los tiempos en la resolución de los casos y la posibilidad de respuestas efectivas a los involucrados.

3) Acceso a información pública y bases de datos relevantes

Existe mucha información almacenada en distintas instituciones o incluso en el propio Ministerio Público a la que se debería tener un fácil acceso. Se trata de información valiosa, normalmente importante para la totalidad de los casos o para una categoría importante de ellos, respecto de la cual cabe idear procesos sencillos y rápidos de incorporación. Nos referimos por ejemplo a información básica como si los imputados cuentan con condenas anteriores. Por otra parte, sólo por citar otro ejemplo, sabemos que existe mucha información de tipo comercial o financiera de personas naturales y empresas no protegidas por *reservas de intimidad*, que a diario es transada y transmitida en el mercado y que es administrada por entidades privadas cuyo giro precisamente es ese. Es posible imaginar múltiples usos para este tipo de información al interior de una fiscalía, particularmente si se trata de una especializada en delitos de tipo económico o similares. Ante situaciones como las descritas parece sensato pensar en que la fiscalía impulse acuerdos de libre acceso a tales bases de datos, lo que obviamente será mucho más eficiente que acudir a la lógica del “oficio o solicitud formal” para cada caso en específico.

Como vemos, si una fiscalía es capaz de organizar adecuadamente estas tres tareas, tendrá gran parte de sus problemas ya resueltos. Ahora bien, organizar estas tres tareas tiene implicancias bastante grandes para la gestión de la fiscalía, ya que:

- De ellas se derivan una serie de actividades que deben ser tomadas en cuenta al momento de planear el diseño.
- A la vez, también de estas tareas se derivan una serie de relaciones con otras instituciones que no pueden ser descuidadas.

Por ello afirmamos que la recopilación y manejo de la información constituye un proceso crítico. Para ver un caso concreto de organización de estas tareas, sus actividades y relaciones derivadas al interior de una fiscalía, veamos la experiencia de la Unidad de Recepción General, de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte de Santiago de Chile (año 2009).

Caso Concreto

Unidad de Recepción General, Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte de Santiago de Chile

Esta unidad está encargada de constituir fundamentalmente un nexo de comunicación entre la fiscalía y el exterior. En ella se desarrollan las siguientes actividades:



- A. **Recepción de las denuncias (causas) que ingresan a la Fiscalía, normalmente partes policiales, y de todo otro documento dirigido a la misma, como por ejemplo, las respuestas de órganos auxiliares ante requerimientos de un fiscal o solicitudes específicas presentadas por escrito por un abogado querellante o defensor particular; y despacho o envío de documentación remitida por la Fiscalía hacia otras instituciones o personas.** Todas estas tareas de control de documentación, tanto de ingreso como de salida, son llevadas a cabo por una Oficina de Partes, cuya labor principal es recibir o remitir todos esos documentos, registrarlos en el sistema computacional, dejar constancia de ello en los libros respectivos de documentación y luego clasificarlos para hacerlos llegar a quien corresponda. Cabe hacer notar que existe una aplicación informática del sistema computacional de la fiscalía que, al generar documentos (imaginemos una orden de investigar dirigida a la policía), imprime en el mismo un número de serie asociado a un código de barras. De esta forma, el registro de dicha documentación a la hora de su control por la oficina de partes es sumamente sencilla, bastando una simple operación de captura del código de barras por medio de una pistola de luz, del mismo modo como ocurre en supermercados o grandes tiendas por departamento.
- B. **Recepción y custodia de las evidencias o especies que acompañan a una causa.** La actividad es determinante en cuanto resguardar el cumplimiento de la cadena de custodia una vez que las evidencias han llegado a la Fiscalía. A toda evidencia se le asigna un número único de especie “NUE” que identifica a la especie en cuestión y que

ya viene dado por los propios organismos policiales cuando levantan las evidencias. Este NUE es fundamental para su orden y control. Veamos cómo. La recepción de las especies ha sido organizada en base a dos sistemas: de acuerdo a sistemas de turnos preestablecidos para las unidades policiales que más frecuentemente entregan especies a la fiscalía y, segundo, por orden de llegada para todos los demás organismos o personas, así como unidades policiales que requieran entregar especies en forma urgente, por fuera del sistema de turnos. La recepción de evidencias muchas veces se realiza antes de que la causa se encuentre formalmente ingresada al sistema computacional del Ministerio Público con un número de RUC (Rol Único de Causa, que es aquel que permite identificar a una causa desde su nacimiento hasta su extinción y no sólo por parte del Ministerio Público sino también por parte de tribunales y defensores). Por lo mismo, resulta crucial, ante cualquier contingencia, poder contar con información que permita acceder rápidamente a ella. Es así que se ha creado una simple aplicación computacional a la que se sube toda la información relevante de la evidencia y que cubre todo ese tiempo que va desde el momento mismo de la recepción hasta que ella es asociada a un RUC.

Al momento de la recepción de una evidencia, lo primero que hace el encargado es revisar la misma a fin de corroborar que sea exactamente lo que el acta de especie, normalmente anexada a un parte policial, dice que es, junto con verificar su correcta rotulación. Una vez hecho esto, se sube la información al sistema computacional antedicho con mención del NUE y la identificación de la persona que la entrega indicando su nombre, número de cédula de identidad y organismo al que pertenece. Luego, el mismo sistema genera una especie de comprobante de recepción en dos copias, cada una de las cuales debe ser firmada por la persona que entrega la evidencia, quedando una en su poder y otra en la fiscalía para constancia de la operación. Este procedimiento es sumamente útil para efectos de eventuales discrepancias entre la descripción de la evidencia realizada por el funcionario policial y la especie efectivamente recepcionada. Posteriormente viene el proceso de almacenamiento que es realizado en bodegas ubicadas en la misma fiscalía, de acuerdo a estrictos procedimientos y de una distribución del espacio preestablecida todo con el propósito de que las evidencias puedan ser fácil y rápidamente ubicadas. Junto con todas esas tareas, esta área se encarga además de la devolución de las especies en caso de que sea procedente y de dar curso a los requerimientos de los fiscales en lo que se relacione con el manejo de las mismas, por ejemplo, inspecciones visuales, salidas temporales de la fiscalía para ser periciadas, o autorizaciones para que otras personas puedan tener acceso a ellas, como abogados defensores, querellantes, testigos, prensa, etc. Finalmente, existen algunas especies que, de conformidad a la ley, reciben un trato diferenciado, como por ejemplo, el dinero, el cual, luego de la recepción respectiva en la unidad, en base a un procedimiento particular, es depositado en bancos comerciales. Además, por disposición legal, existen algunas especies que no pueden ser recepcionadas por la fiscalía tales como drogas, medicamentos, armas de fuego, entre otras.

- C. **Custodia y gestión de carpetas de investigación e incorporación de la información necesaria para litigar la audiencia de control de detención o evaluar la causa en la Unidad de Términos Tempranos respectiva.** Esta función implica “generar” las carpetas de investigación. Para ello, lo primero que se debe hacer es evaluar las causas y clasificarlas según tengan o no prioridad. De esta forma, las que sí la tienen, son gestionadas durante el mismo día de su recepción para que estén inmediatamente a disposición de la fiscalía respectiva. Ejemplos de causas con prioridad son, en el ejemplo en estudio, aquellas relativas a delitos en contexto de violencia intrafamiliar, amenazas, homicidios, lesiones graves, secuestros y delitos de índole sexual. Los

antecedentes que dan inicio a la causa son colocados en carpetas diferenciadas por colores según la fiscalía específica a la que corresponda su investigación. Luego, a tales carpetas se agrega información que ha sido previamente catalogada como indispensable para tomar decisiones en torno a la misma, sea en audiencias de control de la detención o bien en las unidades de desestimación y análisis de cada fiscalía (*Esta información consiste básicamente en el extracto de filiación o prontuario del imputado – hoja de vida de las personas realizado por el Servicio Público de Registro Civil e Identificación en la que se anotan todas las condenas penales con que cuenta una persona – si es que éste es conocido, la “ficha caso” del mismo que contiene todos los datos de esa persona en el sistema informático del Ministerio Público, como por ejemplo detenciones, formalizaciones, suspensiones condicionales del procedimiento, etc, los que no aparecen en el extracto prontuario antedicho; tratándose de casos relativos de violencia intrafamiliar, además se incorpora la “ficha caso” de la víctima a objeto de obtener una mejor evaluación del conflicto entre agresor y agredido y en casos de responsabilidad penal de adolescentes se adicionan los certificados de nacimiento de los jóvenes involucrados en la comisión del delito*), para más tarde “validar” toda esa información incorporada a la carpeta en el sistema informático, es decir, registrarla en él, con el propósito de llevar un control de la misma y asegurar que las carpetas al salir de la unidad cuentan con toda la información necesaria.

Con posterioridad, la carpeta debe ser etiquetada, esto es, en su portada se le pega un adhesivo que contiene el número de la causa RUC (Rol Único de Causa) asociado a un código de barras. De esta forma de aquí en adelante, cada vez que se requiera trabajar con la carpeta y los sistemas informáticos, bastará como se explicó anteriormente, “pistolear” dicha etiqueta adherida a la carpeta. Finalmente, la carpeta está lista para su distribución, para lo cual es necesario “validar” también su envío en el sistema computacional que realiza un aviso electrónico a la persona a que va dirigida, informando que ésta se encuentra en transferencia de un lugar a otro. Así, cuando la persona recibe la carpeta debe “rebajarla” del sistema, lo cual quiere significar, “pistolear” nuevamente su código de barras registrando la recepción de la misma en el sistema. Todo ello permite tener un estricto control acerca de la historia de tránsito de la carpeta al interior de la Fiscalía y certeza del lugar en que está cada vez que ella sea requerida por cualquier persona.

D. Gestión de las Carpetas que serán litigadas en Audiencias de Control de Detención.

Al interior de la Unidad de Incorporación de Información existe un Turno de Audiencias de Control de Detención (“Turno ACD”). Éste comienza sus funciones a las 6:30 horas y trabaja a partir de las bitácoras de procedimientos de detención previamente confeccionadas por un fiscal en turno de instrucción y su equipo de apoyo, quienes toman conocimiento de las detenciones practicadas por las policías, imparten instrucciones y deciden si el detenido debe pasar o no a la audiencia de control de la detención. Tales bitácoras llevan asignadas un rol que las identifica y contienen información básica acerca del procedimiento: identidades de los funcionarios aprehensores y de los detenidos, unidad policial a la que pertenecen, relación sucinta de los hechos, instrucciones impartidas, si la detención es consecuencia de una situación de flagrancia o por orden judicial, etc.

Conviene señalar que todas las actuaciones realizadas por la policía en los procedimientos de detención, son subidas por éstas a un sistema computacional que posteriormente carga toda esa información en el sistema informático del Ministerio Público. A partir de dicha información policial, el Turno ACD revisa que la información contenida en las bitácoras antedichas esté correcta, especialmente en cuanto a las identidades y datos personales de los detenidos. Después, “bajan” del sistema el parte policial el que es transmitido informáticamente entre los sistemas de la policía y la

fiscalía, los que están contruidos sobre la base de permitir que estos sean compatibles para “dialogar”. Automáticamente en el momento en que es “bajado” el parte policial, el mismo sistema informático genera el número de la causa (RUC) que individualiza a la misma. Con dicho RUC y a partir de las bitácoras mencionadas, el sistema genera una lista de los detenidos que es enviada a tribunales a través de un sistema de interconexión para efectos de programar las audiencias de control de detención.

Más tarde, viene toda la labor de “encarpetar”, es decir, generar las carpetas con las que los fiscales litigarán las audiencias que deben contener en general, el parte policial y toda otra información incorporada por la policía, las bitácoras, el extracto de filiación y la “ficha caso” del imputado y una hoja o ficha de audiencia que el fiscal deberá llenar de acuerdo a lo que suceda en la audiencia.

Posteriormente, una vez que las audiencias ya han sido litigadas, los fiscales respectivos dejan todas las carpetas en un buzón ubicado en el edificio de la fiscalía. De allí las carpetas son recogidas dos veces al día y trasladadas nuevamente hasta la Unidad de Incorporación de Información. En ésta las carpetas son clasificadas por prioridades de acuerdo al resultado de las audiencias en Carpetas Vigentes, Carpetas Suspendidas y Carpetas Terminadas. Asimismo las Carpetas Vigentes son separadas entre las que tienen una mayor prioridad conforme a si se les ha fijado una audiencia con fecha próxima, si se les ha fijado un plazo de investigación de corta duración y/o si el caso en sí mismo reviste mayor urgencia en base fundamentalmente a categorías predefinidas de delitos como homicidios, lesiones graves, secuestros y delitos de índole sexual o en contexto de violencia intrafamiliar, entre otros. De acuerdo a tales prioridades, lo sucedido en las audiencias es subido al sistema informático del Ministerio Público por personal administrativo en atención a los datos consignados por el fiscal respectivo en las hojas de audiencias, para después actualizar las carpetas y asignarlas a la fiscalía que corresponda o bien, directamente al fiscal que litigó la audiencia, en caso que se le hubiere puesto término en la misma audiencia por medio de una salida alternativa o una forma simplificada de enjuiciamiento. Finalmente, las carpetas son despachadas donde corresponda.

- E. **Ejecutar y Gestionar las actividades en la Zona de Seguridad del Centro de Justicia de Santiago.** El Centro de Justicia de Santiago, lugar en donde están emplazados los tribunales, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y colindando con recintos penitenciarios, cuenta con una Zona de Seguridad que es de acceso restringido y que se encuentra resguardada por Gendarmería de Chile que es en términos sencillos una policía penitenciaria dependiente del Ministerio de Justicia. En esta zona se desarrollan múltiples actividades y específicamente en lo que ahora nos interesa, existe un sector a disposición de la Fiscalía comunicada con ésta a través de túneles, en la que se toman declaraciones a imputados privados de libertad y se realizan ruedas de reconocimiento de los mismos por parte de víctimas y testigos en salas acondicionadas especialmente para ello. Obviamente para ello se requiere de la aquiescencia del imputado, informando previamente de esto al abogado defensor quien tiene el derecho de presenciar y tomar parte de todas las diligencias. Todas estas actividades son previamente coordinadas por las fiscalías respectivas por medio de sus ejecutivos de gestión jurídica y la Unidad o Línea de Tramitación denominada “Otros Organismos”. La Unidad de Recepción General sólo se preocupa de asegurar la disponibilidad de las dependencias y que la actividad programada, llegado el día y la hora correspondiente, se pueda realizar. Para ello existe un funcionario que recibe la agenda programada de dicha línea de tramitación (“Otros Organismos”) y una vez que el fiscal y/o su asistente se presenta en la zona de seguridad, tal funcionario llama a Gendarmería para que traslade hasta dicho sector al imputado. A esta misma zona se

presenta el abogado defensor, estando comunicada la Defensoría también por medio de túneles.

4) Antes de terminar: ¿Y la información en los casos desestimados?

Una de las críticas o cuestionamientos que suele realizarse a los sistemas cuando comienzan a trabajar eficientemente la desestimación de casos (como lo hemos visto en el proceso principal anteriormente descrito) es la “falta de respuesta” hacia la víctima en particular y la sociedad en general. Cuando un caso es desestimado queda en el aire la sensación de que el sistema penal no ha sido capaz de gestionar adecuadamente el conflicto. Sin embargo, en el ámbito de las desestimaciones también puede generarse información de mucho provecho para tareas de respuesta efectiva hacia la ciudadanía por parte de la fiscalía. Veamos esto con un ejemplo concreto.

La Unidad de Análisis, Desestimación y Tramitación Masiva de la Fiscalía Local Territorial C de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte de Santiago de Chile, está compuesta por un equipo de trabajo que consta de dos abogados y tres funcionarios administrativos. Ésta se ha destacado a la hora de impregnar su labor de la idea de que **toda causa contiene datos altamente valiosos aun cuando esté destinada al archivo por falta de antecedentes que permitan una investigación actual exitosa**. De esta forma han “agregado valor” a su tarea de desestimación, permitiendo desde lo global “armar” casos que más tarde serán judicializados, en el sentido de que allí donde sólo había casos en archivo, ha sido posible detectar determinados patrones de conducta delictual, que mediante el cruce de información han llevado a desarrollar investigaciones exitosas.

El caso de arrebato de una cartera en la vía pública, respecto del cual no se tiene ningún dato de su autor, probablemente estará destinado a ser desestimado. Al analizar el caso, esta Unidad primero pesquisará si existen datos que permitan asociarlo a otros de similares características. Para ello se vale de algunas herramientas que la misma confecciona como reportes o georeferenciones. Algunas características que considerará:

- El lugar específico en que ocurrió,
- La hora,
- Particularidades de la víctima,
- Cantidad de sujetos que perpetraron el delito,
- Posibles edades de los sujetos,
- *Modus operandi en general.*

Se trata de información muy valiosa que aún cuando no permita desarrollar una investigación exitosa a partir del caso individual, sí permite “generar alertas” que pueden en algún momento generar casos colectivos (de varios casos individuales antes desestimados). Y aún cuando esto no sea suficiente para el ámbito judicial, sí será muy importante en términos de seguridad ciudadana, pues se produce información de una calidad que compartida y coordinada con las policías, permite a éstas realizar labores preventivas, lo cual sin duda es valorado por la comunidad.

c. Proceso Principal 3. Ejercicio de la acción penal pública de conformidad a las distintas alternativas procesales

En sistemas de tipo inquisitivo, lo normal es que rija sin mayores contrapesos el llamado principio de legalidad procesal, conforme al cual, al margen de las particularidades propias de cada caso y de que puedan existir diversas alternativas para gestionar de un modo más pacífico el conflicto, es deber de los órganos persecutores *seguir siempre adelante con todos los casos y hasta las últimas consecuencias de manera de llegar a una sentencia definitiva sea condenatoria o absolutoria*, no pudiendo disponer de los mismos ni tampoco discriminar o priorizar el uso de los recursos con que cuentan. A la inversa, las reformas a nuestros sistemas han optado en general por dar cabida a distintas formas de *Oportunidad*, esto es, diversas posibilidades de renuncia a obtener una eventual declaración de culpabilidad en aras de privilegiar valores distintos al solo *esclarecimiento de lo que efectivamente sucedió*.

Sincerar lo posible...

En los procesos reformados existe clara conciencia de la imposibilidad de llevar a los hechos el postulado de la legalidad procesal. Por más recursos que se inviertan en un sistema, éste jamás podrá investigar y esclarecer todos los casos que conoce.

El desafío más bien es el inverso: cómo gestionar y focalizar del mejor modo posible los recursos, por definición escasos. Nos referimos por tanto a las facultades genéricas de desestimación o archivo, a las salidas alternativas como las suspensiones del procedimiento bajo condición o *probations* y conciliaciones, mediaciones o acuerdos reparatorios y por último, cabe agregar todas aquellas posibilidades simplificadas y más breves de enjuiciamiento, las que con o sin reconocimiento de culpabilidad por parte de los imputados, no renuncian a la imposición de una eventual condena, pero sí permiten un ahorro significativo de recursos para el sistema y por ende una mayor focalización de estos para los casos considerados de mayor relevancia. Otro ejemplo son los llamados procedimientos abreviados.

En definitiva, existe una amplia gama de alternativas en torno al ejercicio de la acción penal pública que nos alejan del esquema único y lineal que existía en nuestras legislaciones previo a los procesos de reforma.

Los sistemas de gestión de las fiscalías deben estar conscientes de estas distintas alternativas. Una adecuada diferenciación de los desiguales requerimientos tanto de información como de recursos, sean materiales o humanos, que cada una de dichas alternativas implica y la adecuación del sistema a los mismos, resulta clave para que las fiscalías desarrollen sus tareas eficientemente.

En este punto podemos encontrar distintos niveles de organización dependiendo del tamaño y características de la fiscalía de que se trate. Un ejemplo sencillo lo podemos apreciar a continuación.

Un ejemplo concreto

La Fiscalía de la Circunscripción de Esquel, perteneciente al Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Chubut, Argentina, presenta una organización que al efecto resulta de mucho interés.

Se trata de una fiscalía relativamente pequeña ubicada en la Patagonia Argentina, que cubre una gran extensión de territorio, en su mayoría rural o semi-rural y con una baja densidad poblacional. De acuerdo a los datos del último censo realizado en 2001, en el territorio de la circunscripción de esta fiscalía habita un poco más de 100.000 personas. Asimismo para realizar una estimación aproximada de su carga de trabajo, podemos señalar que esta fiscalía durante el año 2008 registró el ingreso de 3.892 casos. Cuenta además con un Fiscal Jefe de Fiscalía y tres Fiscales Generales, más cinco abogados funcionarios de fiscalía que tienen la facultad de representar al Ministerio Público en audiencia hasta la etapa intermedia.

En cuanto al área operativa, esta Fiscalía se organizó en base a tres agencias o unidades, cada una con funciones distintas.

La **Agencia 1**, denominada **“Atención Primaria”**, constituye una verdadera “Unidad de Ingreso” a la Fiscalía y en términos generales podríamos decir que su función principal está dada por la determinación de las causas que deben desestimarse, su terminación y la derivación de las causas que requieren investigación. En aquellos casos investigables, lo que esta hace es clasificarlos, asignarlos y distribuirlos a alguna de las otras dos Agencias, dependiendo de sus necesidades de investigación y sus posibilidades de solución según veremos a continuación.

La **Agencia 2**, cuyo nombre es **“Respuestas Judiciales Rápidas”**, recibe de la Agencia 1, todos aquellos casos que no requieren grandes investigaciones y que por regla general no llegarán a un juicio oral. Está integrada por un Fiscal General que es el jefe de la misma, dos Abogados Funcionarios de Fiscalía y un equipo de apoyo de cuatro personas. Además contempla una Oficina de Conciliaciones, a cargo de otra persona.

La **Agencia 3** de nombre **“Investigación y Delitos Complejos”**, se encarga de todos aquellos casos que implican el desarrollo de investigaciones “propriadamente tales”.

Fiscalías más grandes, que cuenten con mayores recursos y que deban enfrentar un mayor número de casos y con distintos grados de complejidad, tendrán a la vez mayores necesidades y posibilidades de organizar sus procesos con la finalidad de dar una respuesta adecuada conforme a las distintas alternativas procesales.

Un ejemplo concreto

En una sofisticación de las respuestas que el sistema penal puede otorgar, en la región han existido diversas experiencias sobre **Tribunales de Tratamiento de Drogas**, usando como marco las instituciones del proceso penal, como la suspensión del proceso a prueba. Por medio de éstas se busca disminuir índices de reincidencia, atacando el consumo de drogas en personas, normalmente adolescentes, que presentan una condición de dependencia que resulta generadora de conductas delictivas. De esta forma, una de las condiciones a las que deben someterse estas personas es precisamente seguir un tratamiento que les permita

superar su adicción. Esto implica grandes esfuerzos para las fiscalías de evaluar concretamente las necesidades de tratamiento de estas personas, lo que derivará en la incorporación de equipos profesionales de tipo psicosocial que han de interrelacionarse con los fiscales. De la misma forma, las fiscalías deberán instar por altos grados de coordinación con las demás instituciones, sean del sistema penal mismo o de la red de apoyo como organizaciones de salud.

- *Un detalle acerca de la experiencia de los tribunales de tratamiento de drogas en Chile, puede consultarse en el siguiente link:*
<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/351.pdf>
(DROPELMANN, Catalina y PÉREZ, Paz. *Salidas Alternativas Eficaces: La Experiencia de los Tribunales de Drogas en Chile*. En: *Revista Sistemas Judiciales* www.sistemasjudiciales.org, Revista Nº 13 Cortes Supremas, mayo de 2008. pp. 59-64).
- *A quienes les interese la temática, recomendamos realizar el curso virtual “Tribunales de Tratamiento de Drogas” publicado por CEJA en el año 2012. El curso se basa centralmente en los materiales “Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile” elaborados por Fundación Paz Ciudadana en el año 2010 y que contó con la colaboración de diversos académicos y actores del sistema de justicia criminal chileno. Dichos materiales sistematizan la experiencia de cerca de cinco años en que se ha discutido e implementado un modelo de TTD en dicho país y, además, la experiencia internacional en la materia. Más información puede ser consultada en la página de CEJA: www.cejamerica.org.*

La diferenciación del trabajo de acuerdo a las alternativas posibles, ya sea a través de la división general de las fiscalías en diversas agencias o unidades encargadas del desarrollo de distintos tipos de casos, o por medio de políticas institucionales específicas que establezcan criterios para potenciar el uso de determinadas herramientas procesales, es un tema a considerar prioritariamente al momento de diseñar la organización de la fiscalía ya que, como venimos mencionando, el abanico de posibilidades de solución diversas, implica también la diferenciación de casos en cuanto a su complejidad, tiempo y recursos requeridos de la institución, forma de respuesta a los interesados, etc.

Cuando referíamos la importancia de utilizar la facultad de desestimación decíamos que ésta no debe darse cuando han transcurrido varios meses desde el inicio de la causa. Para la aplicación de alternativas al juicio sucede algo similar: si bien la fiscalía deberá explorar la posibilidad de acuerdos y consensos para la aplicación de una alternativa, este trabajo no equivale a una investigación criminal para probar una acusación en juicio y, por tanto, no debería llevar el mismo tiempo de trabajo ni involucrar la misma cantidad de recursos.

d. Proceso Principal 4. *Litigación de audiencias*

Las audiencias deben ser comprendidas por el sistema penal en su conjunto como un verdadero *producto final* de modo que si alguna de las instituciones que confluyen al mismo fracasa. Respecto del Ministerio Público, entre otros aspectos, debe disponer de fiscales suficientes para cada una de las salas abiertas a audiencias. Éstos además deben llegar bien preparados, por lo que necesitan que se les dote de información ordenada y pertinente. Por otra parte, cabe complejizar aún más el escenario en aquellos casos en que se rinda prueba. Nos referimos a la citación de testigos, custodia y traslado de documentos y prueba material, etc. Todo ello debe suceder a un mismo tiempo y sin dilaciones.

No sólo es necesario que las audiencias sean realizadas, sino que se requiere además que éstas sean de la calidad suficiente para que los jueces puedan adoptar decisiones adecuadas, razón por la cual el sistema de gestión de fiscalías debe nuevamente lograr advertir cuáles son las necesidades específicas que debe cubrir para cada uno de los tipos de audiencias, lo que está en directa relación con la complejidad de los casos. No es la misma preparación la que exige un fiscal que va a litigar una audiencia de juicio o de debate que la que requiere si va a litigar una audiencia de discusión de medidas cautelares. De la misma manera, tampoco es el mismo apoyo de gestión que precisa cada una de dichas audiencias. Por otra parte, los desafíos que implica cada audiencia también guardan relación con la propia “magnitud” de cada caso, esto es, con la cantidad de información que contienen, el modo en que ésta se presenta y otras cuestiones como cantidad de testigos o documentos. Asimismo, la materia misma del caso puede plantear diversos grados de complejidad. Así un caso de “quiebra fraudulenta” por regla general se presentará como bastante más complejo que un “hurto o arrebato en la vía pública”. Finalmente, otro factor de complejidad, para nada irrelevante, es el tiempo del que se dispone para preparar la audiencia. Así por ejemplo, una audiencia de control de legalidad de una detención por flagrancia que se realice tan sólo unas horas después de dicha detención o una audiencia de *habeas corpus* que tenga lugar tan pronto como sea presentada y notificada la acción, implicará, sin duda, enormes desafíos para una adecuada preparación.

A modo de resumen:

- **Las nuevas facultades que se le han entregado a las fiscalías requieren de éstas analizar los casos que llegan a sus manos para luego decidir si perseguir o no y optar por alguno de los caminos procesales o de negociación que la ley permite.**
- **Para lo anterior, es indispensable que los fiscales tengan claridad acerca de cuáles son las exigencias concretas de información que cada caso supone, así como de los distintos modos para obtenerla y de los tiempos estimados de duración que ello supone, para así luego adoptar oportunamente las decisiones fundamentales sobre persecución.**
- **Tal claridad sobre la información junto con la debida coordinación entre las fiscalías y las distintas entidades que le proporcionan información sobre los casos, permitirá un adecuado y eficiente desarrollo de sus tareas, considerando siempre a las audiencias como un producto final que requiere de una gran cantidad de acciones integradas y coordinadas con las demás instituciones del sistema penal.**

La organización concreta que se dé a cada fiscalía a propósito de estos procesos principales, dependerá de múltiples factores que inciden en el contexto y características propias de la realidad respectiva. Por otra parte, cada decisión sobre cómo organizar tal o cual proceso principal, o aspecto particular dentro del mismo, incide en la organización de todo el funcionamiento de las fiscalías. A continuación revisaremos dos procesos de apoyo estratégico que podemos identificar al interior de las fiscalías. Una vez que tengamos una idea clara de todo ello, nos aproximaremos a algunas de las distintas fórmulas que se han ensayado en la región con el propósito de dotar a las mismas de mayores estándares de eficacia y eficiencia, más allá de la sola respuesta tradicional.

III.1.2. Procesos de Apoyo Estratégico

Los procesos de apoyo estratégico serán los que permitan un mejor cumplimiento de los procesos definidos como principales. Una fiscalía, de acuerdo a la extensión de sus propias definiciones, podría disponer que otros procesos adopten una importancia estratégica especial, no obstante no estén tratados aquí. Nuevamente explicitamos nuestro propósito: adoptar un mínimo común denominador con el que todos en principio podríamos estar de acuerdo.

A continuación nos centraremos en dos procesos de valor estratégico fundamental para cualquier fiscalía, en función a los procesos principales que hemos descrito. Nos referimos a la atención a víctimas y testigos y la coordinación con organismos policiales.

a. Proceso de Apoyo Estratégico 1. Atención a Víctimas y Testigos

Muchas veces se afirma, sin error, que el Ministerio Público representa y se debe a la sociedad en su conjunto y no al interés particular de tal o cual persona. Por regla general, dicha expresión es utilizada para resaltar que las fiscalías en su trabajo y en la adopción de sus intereses deben velar por el interés público en juego y no por el interés de una víctima o testigo individualmente considerado. Si bien esto es correcto, veremos que, por una parte, presenta poca utilidad en lo que a modelo de gestión se refiere y por otra parte lleva a conclusiones erradas.

Nuestra premisa es que para toda fiscalía reviste una relevancia estratégica satisfacer los intereses y expectativas de víctimas y testigos, y por tanto, el modelo de operacional y de gestión de éstas debe estar orientado a ello. Como hemos visto al estudiar los procesos principales de la fiscalía, toda la actividad que se desempeñe estará mejor o peor orientada en función a la información que logre obtenerse. Víctimas y testigos de delitos serán, sin dudas, fuentes de información prioritarias para la determinación del curso de un caso concreto y ello implicará asumir algunas concepciones:

- Las víctimas y los testigos deben ser considerados consumidores inmediatos de la fiscalía;
- Las víctimas y los testigos deben ser considerados aliados estratégicos de la persecución penal;
- El tratamiento otorgado a víctimas y testigos por parte de la fiscalía incide en la mayor o menor legitimidad política de la institución.

Veamos las implicancias concretas de estas afirmaciones

a.1. Víctimas y Testigos como consumidores inmediatos

Desde muchas legislaciones reformadas como así también desde el plano discursivo, los últimos tiempos han significado un impulso a la atención de las víctimas por parte del sistema penal en general y de las fiscalías en particular. De su parte, el establecimiento de sistemas donde los hechos **deben ser probados en juicio** implica también un tratamiento prioritario a los testigos. Hemos dicho que tanto víctimas cuanto testigos serán fuentes de información para la fiscalía, lo cual generará una serie de expectativas en términos de organización del trabajo y atención a estos sujetos.

Al afirmar que víctimas y testigos deben considerarse consumidores inmediatos de la fiscalía, queremos significar que estas personas, al haber estado implicados en un hecho penal, tomarán contacto – en la forma que lo hagan – con la fiscalía para requerir información sobre

el futuro del caso y sus obligaciones y posibilidades con relación al hecho. Requerirán un *servicio* de la fiscalía y esta deberá generar capacidades de cumplir con tal requerimiento. ¿Por qué hacerlo? Porque a la vez que consumidores, las víctimas serán también un aporte a la fiscalía en términos de información y en función a ello debe construirse una relación sólida con las mismas.

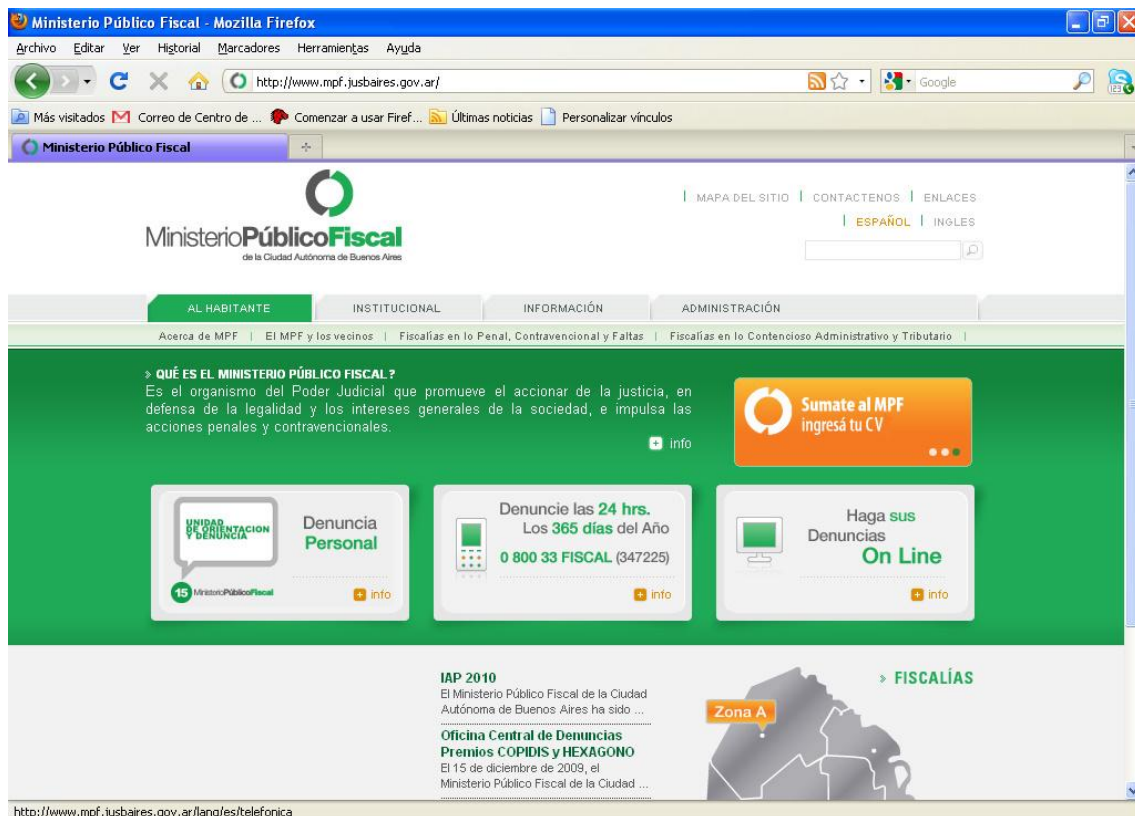
Concebir a víctimas y testigos como consumidores (pensando siempre en el cumplimiento de los procesos principales) nos lleva a pensar que es una **necesidad** para la fiscalía retener a estas personas y brindarles una atención que los invite a colaborar con el trabajo realizado. Esta necesidad a su vez, nos pone frente a dos obligaciones para la fiscalía:

- Generar mecanismos adecuados de detección de las personas que hayan sido víctimas o testigos de un delito; y
- Generar canales de información para los mismos que permitan que conozcan su situación y brinden colaboración a la fiscalía.

Detección de víctimas y testigos. Con relación a la detención y registro, será importante considerar:

- Con relación a las **víctimas**, generalmente estas se presentarán a denunciar o serán ubicadas en el lugar del hecho; sin embargo, en términos de brindar un servicio adecuado es importante idear sistemas que permitan que la denuncia pueda ser presentada sin necesidad, por ejemplo de concurrir a las oficinas de la fiscalía (por vía telefónica, a través de Internet, etc.). Adicionalmente, como hemos visto al momento de estudiar los procesos principales, será también importante registrar con exactitud las personas que hayan sido víctimas en aquellos casos que sean desestimados inicialmente pero que luego puedan pasar a formar parte de un caso colectivo, ya que por esta vía puede darse una respuesta efectiva.
- En el caso de los **testigos**, será importante también contar con instrumentos de registro de datos sobre las personas que cuenten con información de forma tal que luego sea fácilmente ubicarlas; también será de importancia desarrollar pautas de registro de la información que los posibles testigos posean, de forma tal de evitar llamar una y otra vez a las personas para solicitar la misma información.

En el caso del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, dentro de su sitio web puede encontrarse, en la página de inicio la información para presentar denuncias por vía telefónica o bien directamente a través de la propia página. De esta forma, el usuario cuenta con información sobre tres modalidades posibles de denuncia: personal, telefónica o vía electrónica. En cada caso, se indican los pasos que deben cumplirse para que la denuncia sea recibida, como así también los casos que pueden denunciarse.



Información a víctimas y testigos. Adicionalmente, será importante brindar información clara y precisa tanto a víctimas como a testigos. En el caso de las víctimas, consideramos como un eje fundamental el de informar sobre las distintas alternativas existentes para terminar un caso y los requisitos que deben cumplimentarse para cada una, de forma tal que una vez que su caso particular culmine, tenga claridad sobre las razones que llevaron a una determinada medida. También es importante informarle sobre los distintos pasos del proceso y las formas en que ella puede coadyuvar a que su caso se solucione. En el caso de los testigos, resulta fundamental hacerles conocer desde el primer momento sus derechos y obligaciones dentro del proceso penal, de forma tal de comprometerlos a brindar información sin hacerlos sentir amenazados por el sistema. Como puede observarse, esta tarea no necesariamente será una actividad “caso a caso”, sino que bien puede realizarse a través de folletos informativos, generación de líneas telefónicas o páginas web de consulta a las que las personas puedan recurrir cuando tengan inquietudes sobre su situación, etc.

a.2. Aliados estratégicos de la persecución

¿Por qué esta necesidad de **retener** a las víctimas y testigos? Porque, como hemos dicho, serán fuentes principales de información al momento de probar un caso en juicio y, como veremos en unos momentos, serán también “la cara” de la fiscalía ante la sociedad en sentido de expresar satisfacción o insatisfacción con el trabajo realizado por ésta.

Como “fuentes de información” diremos entonces que se constituyen en aliados estratégicos de la persecución, ya que en función a lo que digan probablemente se pueda orientar en uno u otro sentido la investigación criminal y en caso de llegar a juicio, su declaración (tanto el contenido como la forma en que esta sea brindada), será una de las formas principales de acreditación de lo sostenido por la fiscalía. A partir de esta *alianza estratégica* a las obligaciones ya descritas se suman, por lo menos, dos más que la fiscalía debe contemplar:

Preparación. Determinada la importancia de la información de una persona, sea víctima o testigo, la fiscalía deberá realizar un trabajo de preparación de esta para su declaración en juicio. Esto implicará por una parte reafirmar el conocimiento de los derechos y las obligaciones que la persona tiene en el proceso pero, adicionalmente, implicará también conocer a la persona, tener claridad sobre la información que posee, identificar los problemas o dificultades que tenga al momento de prestar su declaración en un juicio y, en la medida de lo posible, anticipar todas las posibles debilidades que podrían presentarse al momento de llegar al juicio y superarlas.

Protección. Adicionalmente, la fiscalía deberá desarrollar procedimientos que permitan que en aquellos casos en los que exista un riesgo para una víctima o un testigo concreto, se brinden medidas de protección que preserven la seguridad de la persona y permitan su participación en el proceso.

Pensemos en casos sencillos (que normalmente son mayoritarios) en que la protección que dispense el Ministerio Público no requiere de grandes inversiones en recursos. Una mujer que ha sufrido por mucho tiempo violencia de parte de su marido, un día, tras una golpiza decide denunciarlo. Dado el historial de violencia, el tribunal respectivo le impone al agresor una prohibición de acercarse a la mujer. En un caso como éste podría indicarse a la unidad policial más cercana que dicha mujer, con mención de sus datos personales básicos, especialmente su domicilio, está en una situación de vulnerabilidad por lo que requiere de mayores cuidados. En este caso, una simple medida como entregarle a la mujer el número de teléfono móvil directo de un policía puede ser clave para que ésta se sienta más segura y a la vez para asegurar una reacción expedita en el evento que el agresor intente ir a agredirla.

Un sistema de enjuiciamiento criminal que se enfrenta a víctimas y testigos con altos grados de apatía, es un sistema sumamente limitado en su accionar. Si las víctimas sienten que el órgano persecutor es indolente respecto a los problemas que le aquejan, probablemente dejarán de denunciar los delitos, o incluso ya habiendo denunciado, si las fiscalías no asumen el desafío de brindar una buena atención a su respecto, ellas no tendrán en definitiva ningún interés en colaborar con algo que no resulta más que un nuevo problema. Como vemos no se trata de un escenario en el que una fiscalía querría estar.

a.3. Legitimidad política

Como se observa, trabajar de esta forma con víctimas y testigos no significa que las expectativas de estos se superpongan a las decisiones del Ministerio Público. Es a éste último a quién nosotros como sociedad hemos entregado la persecución penal en interés del colectivo. Por lo mismo, no cabe que el interés individual de una víctima o un testigo pueda avasallar tales objetivos sociales. No obstante, no cabe duda que para que el Ministerio Público pueda realizar su cometido de una manera exitosa, requiere siempre de la colaboración de aquéllos. Esto es a lo que nos referimos: **No existe posibilidad alguna de que el ministerio público pueda realizar su función institucional con éxito sin la colaboración de víctimas y testigos.**

No es sólo que víctimas y testigos constituyan por definición los clientes o usuarios de las fiscalías, ni que constituyan aliados estratégicos en la persecución, sino que además una adecuada satisfacción de sus intereses, dota a los Ministerios Públicos de legitimidad política en su actuación.

Las fiscalías no tienen legitimidad política por sí mismas. Al tener un carácter técnico, su legitimidad deriva principalmente de lo bien o mal que realicen sus funciones, uno de cuyos ejes más relevantes está dado por la satisfacción de víctimas y testigos. Es por lo anterior que,

en la medida que las fiscalías no asuman este desafío con un sentido prioritario, lentamente éstas verán cómo su trabajo comenzará a deslegitimarse frente a la sociedad a la que intenta servir.

Debe ser preocupación especial entregar una atención de calidad en estas materias, procurando cumplir las obligaciones que hemos descrito en forma eficiente, tomando en consideración:

- Reducir al máximo los tiempos de espera,
- Brindar información completa acerca de las causas y cuestiones conexas,
- Solucionar inquietudes atinentes a la participación en el proceso penal,
- Brindar protección en los casos en que se justifique

Y teniendo presente que todos estos servicios e intervenciones se deben realizar de una forma oportuna. En efecto, una respuesta tardía en la mayor parte de los casos será una respuesta completamente insatisfactoria.

a.4. Pero si tengo tanto que hacer... ¿Cómo cumplir estas tareas?

Una típica objeción o problema con que se enfrentan los intentos por generar espacios de atención de calidad a víctimas y testigos es el volumen de trabajo de los fiscales. Se piensa esta actividad como secundaria dentro de todas las demás actividades que deben desarrollar y por tanto se posterga. Frente a audiencias, análisis de antecedentes, comunicaciones con policías y otros organismos, preparación de escritos, etc. y en el contexto de un tiempo limitado, lógicamente el acceso de víctimas y testigos a la figura del fiscal, se va viendo cada vez más restringido.

Sin perjuicio de lo anterior, creemos que la solución a este problema depende mucho más de la organización administrativa de las fiscalías. No es que se necesiten más fiscales. Este punto nos permite ver cómo la importancia de la gestión es directamente proporcional a la escasez de los recursos, pues mientras más limitados éstos, mayor esfuerzo habrá que invertir en una administración eficaz y eficiente de los mismos.

Sobre este punto es posible imaginar múltiples formas para eficientar esta labor conforme a intervenciones de tipo administrativo. Queremos destacar aquí que una atención de calidad en la materia no es algo que **necesariamente dependa del trabajo de los fiscales**, sino que es posible idear estructuras y procesos de trabajo entregados a personal administrativo (hemos visto en el desarrollo de los puntos anteriores, cómo varias de las actividades vinculadas a este proceso pueden ser desarrolladas por personal de apoyo administrativo e, incluso, automatizada a través de distintos medios: folletos informativos, páginas web, teléfonos de consulta, etc.). Desde luego que en ocasiones será indispensable la intervención del fiscal (por ejemplo, para preparar a una persona para declarar en juicio oral), pero en un muy importante porcentaje de los casos, ante requerimientos de información bastante básica (como el número de la causa, si está aún vigente, el nombre del fiscal a cargo o los resultados de una determinada diligencia) cualquier persona bien entrenada y con el apoyo de herramientas informáticas mínimas, podrá estar en condiciones de satisfacer las necesidades del usuario.

a.5. Acerca de las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos

Una forma de asumir las obligaciones de la fiscalía para con víctimas y testigos ha sido la creación, en varios Ministerios Públicos de la región, de unidades específicas destinadas a

trabajar en este ámbito. Sin duda estas unidades constituyen un gran avance en la materia que estamos tratando, entre otras cuestiones, han permitido:

- Incorporar profesionales de distintos ámbitos como psicólogos o asistentes sociales, con el propósito de brindar una atención especializada,
- Establecer procedimientos específicos de tratamiento para delitos de mayor gravedad y/ o para personas con algún grado de vulnerabilidad importante.
- Generar información específica vinculada a víctimas y/ o testigos

Estas unidades han sido percibidas positivamente por la comunidad y van adquiriendo una presencia cada vez mayor en la región. No obstante, consideramos que debemos estar absolutamente conscientes de que ellas no lo son todo.

Un riesgo presente es que fiscales y todo el aparato administrativo de las fiscalías, erradamente consideren que “el problema de las víctimas y testigos”, desde el momento en que existe una oficina o unidad encargada de ellos, ya no les compete. Si esto ocurre, estamos ante una situación grave. Sucede que rápidamente comienza a tener lugar una especie de disociación entre los centros de decisión y trámite referidos a los casos y los intereses y expectativas de la comunidad encarnada en tales víctimas y tales testigos.

Así, TODA LA FISCALÍA y, por ende, los fiscales también, han de compartir y estar comprometidos con el objetivo de brindar una adecuada atención a sus usuarios. Particularmente tratándose de los fiscales, éstos deben intentar contemplar sus opiniones en las decisiones que adoptan, sopesar acertadamente las consecuencias para las mismas y ser conscientes de la situación en que se encuentran.

Un ejemplo concreto

En el vínculo que a continuación se presenta es posible apreciar con mucha nitidez la relación existente entre una atención de calidad a los usuarios de las fiscalías y un adecuado sistema de gestión. Se trata de dos breves artículos contenidos en la “Revista Fiscalía” del Ministerio Público de Chile del mes de octubre de 2008 (páginas 3 a 7).

http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/7190-atencion-de-calidad-a-usuarios-de-fiscalias

b. Proceso de Apoyo Estratégico 2. Coordinación con Organismos Policiales

Las policías son las que realizan el trabajo investigativo propiamente tal y quienes tienen la capacidad de estar presentes en toda la población.

Dado que el trabajo policial concreto variará mucho de país en país e incluso al interior de uno mismo, en función a diferencias normativas, de contexto social, etc., no nos ocuparemos del trabajo policial propiamente dicho. Obviamente ese no es el mismo si existe un único cuerpo policial o si ella está constituida por múltiples entidades; si existen o no “policías judiciales”; si ellas están adscritas a la fiscalía o son independientes; etc. Por ello, nos ocuparemos sólo de relevar la importancia de gestionar adecuadamente los procesos comunicativos entre fiscalías y policías.

Lo primero que cabe mencionar es que la forma concreta de relacionarse las fiscalías con las entidades policiales se vincula directamente con la estructura y organización específica que

adopte. Más adelante veremos distintos modelos de organización. Baste por ahora mencionar sólo algunos de los nudos más problemáticos al respecto. De inicio, recordemos algunas situaciones problemáticas que han sido descritas en el Manual “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”

- La policía tradicionalmente no ha sido objeto de preocupación preferente en el diseño de las reformas.
- En el funcionamiento concreto de los sistemas reformados, se ha dado una incompreensión y falta de comunicación entre ambas instituciones.
- Se ha generado un clima de desconfianza mutua entre policías y fiscalías, en función al “reordenamiento” de obligaciones que se ha generado a partir de constituir a la fiscalía como la encargada de llevar adelante la persecución penal (función que la policía solía tener en el antiguo sistema, sin mayores controles reales)

En este complejo escenario, en varias ocasiones el Ministerio Público ha carecido de una estrategia destinada a acercarse adecuadamente a las policías y desarrollar relaciones constructivas para llevar adelante el trabajo de investigación criminal.

En este contexto, ¿cuáles serán las principales actividades a asumir, desde las fiscalías, para mejorar la relación con los organismos de investigación?

b.1. Clarificación de roles institucionales

Como mencionábamos, las fiscalías de los sistemas reformados han significado un cambio significativo en los trabajos policiales de investigación. Las policías, tradicionalmente acostumbradas a realizar investigaciones en forma independiente, con controles más formales que reales a cargo de un juez de instrucción, se encuentran en los sistemas reformados con un nuevo actor, la fiscalía, que está a cargo de sostener la acción penal pública y, en función a ello, debe tener una participación preponderante en la investigación y decisión del curso de los casos penales. ¿Cuáles serán los temas concretos a abordar en este nuevo contexto? Veamos algunos:

b.1.1. La función específica de cada actor.

Mucho se ha discutido sobre el significado concreto de la “dirección funcional de la investigación” que la fiscalía debe tener sobre la policía. Consideramos que en este punto es importante asumir que en tanto la fiscalía tiene la experticia técnico jurídica para determinar – como hemos revisado al estudiar los procesos principales de trabajo – cuándo un caso es investigable y, en estos casos, cuándo se precisará llegar a juicio y cuándo se podrá aplicar un mecanismo distinto de terminación del mismo, la policía es la instancia que cuenta con la experticia en técnicas específicas de investigación.

Por ello, la fiscalía debe partir, en la gestión de sus relaciones con la policía, del principio de complementar funciones y no reemplazarse unos a otros. Es decir: no deseamos ni un fiscal investigador ni un policía abogado; precisamos un policía que sepa ejecutar una investigación en forma eficiente, a partir de las directrices técnico jurídicas que pueda dar un fiscal en función a la política de persecución institucional definida.

Para aclarar estas funciones específicas, la fiscalía debe poner especial cuidado en generar relaciones horizontales de discusión y consenso con la policía, de manera tal de construir una metodología de trabajo basada en esa complementariedad y no convertir a ambas instituciones en instancias de competencia.

b.1.2. Las metodologías de capacitación.

La capacitación y su enfoque puede resultar una herramienta muy poderosa para lograr esa clarificación de roles. Concretamente, la capacitación conjunta de fiscales y policías sirve a los fines de mostrar, en concreto, sobre la base de las prácticas necesarias para desarrollar funciones en un sistema acusatorio, la necesidad de este trabajo en equipo y la importancia de asumir cada institución su función específica de acuerdo a su experticia.

Decimos que el enfoque de la capacitación es crucial ya que este tipo de actividades debe enfocarse también desde la lógica de la complementariedad. Con un ejemplo concreto: no servirá demasiado desarrollar un curso de capacitación en litigación de audiencias para miembros de la policía, ya que la litigación de audiencias es una tarea de los fiscales; sin embargo, sí puede resultar importante desarrollar actividades orientadas a señalar la importancia de la declaración del policía en el juicio. No servirá demasiado desarrollar un curso de capacitación en levantamiento del lugar del hecho y cadena de custodia destinado a fiscales; pero sí puede resultar útil describir la complejidad de determinadas acciones de investigación a fines de que los fiscales consideren esa dimensión al momento de planificar y plantear estrategias a la policía.

La capacitación debe estar orientada, de una parte, a generar este trabajo complementado y en equipo y, de otra, a clarificar el contenido y complejidad de los roles que cada instancia debe cumplir.

b.1.3. Generación de instrumentos de trabajo consensuados.

Varias veces hemos señalado la importancia de estandarizar actuaciones. En el caso de la fiscalía y su relación con la policía, es necesario asumir que la estandarización de procesos en la investigación debe ser consensuada entre ambas instancias, ya que de nada servirá que cada institución desarrolle sus propios protocolos de actuación si ellos son contradictorios entre sí.

En función a ello, otra tarea a encarar desde la fiscalía será la de incentivar la participación de las instancias policiales en la discusión de manuales operativos y protocolos de trabajo, de forma tal que puedan considerarse las dificultades que pueden presentarse con relación a determinadas actividades que involucren trabajo policial. Por ejemplo: si la fiscalía tiene por objetivo aprobar protocolos de actuación que establezcan tiempos máximos de respuesta para determinados delitos, para la determinación de esos tiempos deberá trabajar conjuntamente con la policía en la verificación concreta de cuánto tiempo toman determinadas actividades de investigación; caso contrario, los instructivos y/ o protocolos correrán el riesgo de quedarse en el plano de lo abstracto.

En este ámbito, se considera que lo óptimo será que los instrumentos que se desarrollen para estandarizar procesos, sean aprobados en forma conjunta por ambas instituciones y deban cumplirse por ambas en la medida de sus responsabilidades involucradas.

b.2. Procesos de comunicación eficiente entre instituciones

Asumidos los roles institucionales específicos y complementarios, será necesario desarrollar procesos que permitan una comunicación eficiente entre fiscalías y policías. En muchos casos será la policía la primera en conocer la existencia de un hecho penal (ya sea por tratarse de una flagrancia, por haber sido convocada por la víctima o algún allegado al lugar del hecho, por haber recibido la denuncia en forma directa, etc.); en estos casos, tanto por obligaciones

legales de comunicación como por cuestiones de coordinación de la investigación, la policía deberá poner en conocimiento de la fiscalía el hecho e, incluso, podrá precisar algunas instrucciones precisas desde el punto de vista legal. Para que estas comunicaciones resulten eficientes, en principio deberán considerarse los distintos tipos que pueden ser necesarios en el marco de la investigación de un caso penal.

b.2.1. Comunicaciones iniciales

Como mencionábamos, generalmente será la policía la que tome conocimiento inicial del hecho y tome comunicación con la fiscalía para informar del mismo. Aquí, deben realizarse algunas consideraciones a los efectos de planificar cómo se dará esta comunicación inicial:

- ***Determinar tipos de casos.*** Existirán casos en los que la comunicación con la fiscalía deba realizarse en forma inmediata, ya sea por obligación legal (por ejemplo, cuando se haya aprehendido al presunto responsable del hecho. Casos típicos en este sentido son los de flagrancia) o por cuestiones de orden práctico (por ejemplo, por tratarse de un caso complejo en los que la policía requiera una indicación legal específica a los efectos de levantar una prueba sin vulnerar la normativa; o por tratarse de un caso que pueda generar fuerte connotación social en la que desee consultarse el procedimiento a seguir para informar a la comunidad, medios de comunicación, etc.). A la vez, habrá otros casos en los que no sea necesaria una comunicación en forma inmediata con la fiscalía (por ejemplo, casos en los que el autor del hecho no ha sido identificado y por tanto no existe aprehensión; o casos de escasa relevancia social, en los que existen protocolos de actuación preestablecidos, etc.). Es importante determinar de inicio, en la fiscalía, cuáles serán los casos donde se requiera una comunicación inicial inmediata de parte de la policía con la fiscalía, ya que de esta determinación dependerá la cantidad de personal que la fiscalía debe determinar a esta labor de comunicación y el tipo del mismo; los tiempos mínimos y máximos que se establecerán para dar respuestas a la policía; el tipo de información que se podrá generar a partir de estas primeras comunicaciones; etc.
- ***Personas encargadas de las comunicaciones.*** Un segundo aspecto a considerar desde la fiscalía será la responsabilidad específica en estas comunicaciones. Aquí podrán tomarse diversas opciones:
 - Sistemas que unifiquen la comunicación con las policías con personal administrativo (a través de una central única telefónica, por ejemplo, dedicada a atender este tipo de consultas) y, a la vez, al interior de la fiscalía deriven las consultas a fiscales específicos;
 - Sistemas que opten por un rol de turnos entre fiscales, que en determinadas franjas horarias estén a cargo de responder las consultas o avisos realizados por las policías;
 - Sistemas mixtos, donde operen centrales de comunicación durante determinados períodos y turnos de fiscales durante otros;

Lo importante será que el sistema adoptado favorezca la realidad de la fiscalía en cuestión y, a la vez, se implemente a partir de un consenso de trabajo con las policías de forma tal que resulte útil para sus objetivos.

- ***Control de tiempos.*** En este ámbito será también importante establecer tiempos máximos de respuesta. Una vez determinado el tipo de casos que se atenderán a partir de este sistema y la metodología para la comunicación, habrá que evaluar la cantidad de consultas probables durante una jornada de trabajo, de forma de determinar la cantidad de personal necesario para satisfacer esas consultas en tiempos relativamente breves. En función a ello, deberán establecerse estos tiempos máximos de respuesta que sirvan a los fines de

controlar la gestión que se está realizando y aplicar los correctivos necesarios, llegado el caso.

- **Registro de información.** Finalmente, otro aspecto a considerar será el de la posibilidad de utilización de la información que la policía provea a partir de estas comunicaciones iniciales. Esto involucra un aspecto que influirá en las anteriores determinaciones descritas: deberá establecerse el grado de formalidad o informalidad con que estas comunicaciones se darán. Nos referimos a que si, por ejemplo, se establece como metodología para las comunicaciones la del sistema de turnos de fiscales, ello puede derivar en que la comunicación tenga un carácter absolutamente informal (concretamente: la policía llama por teléfono al fiscal de turno, le comunica brevemente el caso y solicita la indicación; el fiscal de turno responde la consulta y termina el proceso). Pero también puede optarse con un registro inicial de estas comunicaciones, cuestión que puede resultar útil en función a determinar cuáles son las consultas más frecuentes, por qué tipo de casos, en qué radios geográficos, etc. Una serie de datos que pueden ser de utilidad a la fiscalía para estandarizar determinadas respuestas, orientar la investigación de determinado tipo de casos, enfatizar el trabajo en ámbitos territoriales específicos, etc.

b.2.2. En la investigación de casos

Dentro de lo que implica la investigación de los casos con una profundidad mayor (diremos, aquellos que se proyectan como casos para llevar a juicio oral), también deben considerarse algunos de los aspectos que hemos detallado en el apartado anterior en sentido de determinar cómo se harán las comunicaciones. En este tipo de casos la fiscalía deberá considerar particularmente el tipo de organización existente en la policía de investigación. Si se trata, por ejemplo, de una policía organizada en grupos de investigadores para determinados delitos (“división homicidios”, “división delitos contra la propiedad”, etc.), quizá resulte eficiente, desde la fiscalía, centralizar las comunicaciones con cada división de forma tal que los fiscales que tengan a su cargo causas específicas sobre determinados delitos, realicen sus requerimientos de investigación a una unidad dentro de la fiscalía y sea esa unidad la que operativice el pedido ante las policías. De esta manera, las policías podrán optimizar tiempos y, a la vez, la relación con la fiscalía será más uniforme, no dependiendo de las lógicas de cada fiscal en particular.

Sin embargo, también puede darse el caso en que en función a la complejidad de una investigación, se requiera que un fiscal o grupo de fiscales trabajen en forma muy cercana con un policía o grupo de policías investigadores. No puede obviarse esta situación y debe diseñarse un procedimiento con la flexibilidad necesaria para permitir que estos escenarios también se den, en las circunstancias que lo ameriten.

Lo importante en este punto será asumir que, de la misma manera en que no todos los casos que ingresan a la fiscalía son casos que necesariamente llegarán a juicio, no todos los casos que lleguen a juicio tendrán la misma complejidad en la investigación y, en función a ello, deben pensarse los procesos de trabajo y relación entre fiscalías y policías.

Un ejemplo concreto de comunicaciones iniciales entre fiscalía y policía en Chile, puede encontrarse en la siguiente lectura:

<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/398.pdf>

III.2. Logro efectivo de procesos propios del Ministerio Público. Ideas sobre organización y gestión de los procesos

Como a esta altura ya se podrá comprender, todos los procesos de una fiscalía se encuentran altamente interrelacionados, sean principales, de apoyo estratégico o administrativos, pues toda forma de gestión u organización de cualquiera de los mismos impacta directamente en la de los demás. A continuación, revisaremos dos grandes subgrupos de ideas posibles de echar mano cuando queremos cambiar las fisonomías más tradicionales de las fiscalías, cada una con una creciente utilización en la región.

El primero alude a grandes modelos de organización de los fiscales, los que sin duda determinan la forma de trabajar en su interior. Se trata de paradigmas organizacionales y no de formas concretas y específicas de estructuración institucional.

El segundo trata acerca de herramientas de gestión que pueden ser aprovechadas con independencia del modelo organizativo, aún cuando el aprovechamiento de sus ventajas así como la neutralización de sus inconveniencias o peligros dependa en gran medida del modelo organizacional adoptado en base a una amplia gama de mixturas.

Aclaremos desde el inicio que la forma que se escoja de organización de los fiscales no “arrastrará” al uso obligatorio de determinadas herramientas de gestión. Es decir, más allá de que un determinado modo de organización posibilitará mayores o menores posibilidades de impacto en el uso de determinadas herramientas de gestión, no debe caerse en la idea de que la organización de los fiscales **necesariamente impone** un determinado uso de las herramientas de gestión. Por ello hablaremos de “organización de los fiscales” y no de “organización de las fiscalías”. Los fiscales son el recurso más valioso de una fiscalía, pero no son el único recurso. En este sentido, debe pensarse en una optimización del resto de los recursos disponibles, de forma tal que posibiliten un óptimo desempeño del trabajo del recurso técnico más valioso, los fiscales. Por ello, asumiremos que, por ejemplo, la organización descentralizada de los fiscales no necesariamente conlleva la obligación de una organización igual de los servicios de apoyo a la fiscalía: los apoyos pueden centralizarse aún en una organización de fiscales descentralizada. Esa es la razón por la que hablaremos de dos subgrupos, para que el lector pueda reflexionar sobre la mejor organización de fiscales y, a la vez, seleccionar las mejores herramientas de gestión.

Veremos que todo lo anterior abre la puerta para pensar en múltiples formas organizacionales, por lo que el desafío estará en optar por aquella que mejor se adapte a las necesidades y circunstancias propias de cada fiscalía en un momento determinado, sujetándola a un adecuado sistema de seguimiento, para una constante revisión y mejoramiento.

III.2.1. Modelos Organizacionales de Fiscales

La forma específica que adopten los procesos principales constituye una decisión estratégica que las fiscalías deben tomar. Aludimos a que constituye una “decisión estratégica” pues cada una de las alternativas posibles presenta ciertas ventajas y desventajas que deberán ser ponderadas a fin de que se adopte aquella que ayude en mejor medida a alcanzar los objetivos que las fiscalías se han trazado. Veremos tres grandes formas de organización que en verdad no son excluyentes, sino que perfectamente pueden concurrir a la vez y armonizadas en distintos grados.

Como veremos, cada una de estas formas de organización impacta directamente en la fisonomía que irán adoptando los procesos de las fiscalías. Lo importante es comprender que cualquiera sea ésta, corresponde a un elemento de gestión sobre el que hay que discurrir, pues incidirá en el servicio que éstas brindan a la comunidad.

a. Organización territorial

Dentro de este concepto macro conviene distinguir, por un lado, entre (a.1.) *el modo tradicional en que se han organizado las fiscalías*; y por otro, (a.2.) *los modelos de gestión territorial de la organización de los fiscales*. Para una mayor claridad veremos cada una de estas cuestiones por separado.

a.1. Organización Tradicional de las Fiscalías

Aquí sí hablaremos de fiscalías debido a que este es el punto que nos interesa señalar como necesario de abandonar. Tradicionalmente las fiscalías en su conjunto (tanto fiscales como servicios de apoyo) se han organizado en base a unidades territoriales, sobre las cuales éstas ejercen sus funciones. Es la organización más típica que surge como un modo reflejo a la también tradicional organización de los tribunales, donde la fiscalía estará compuesta por un fiscal y una serie de funcionarios bajo su dependencia que tendrá a cargo los servicios de apoyo necesarios para llevar adelante el trabajo. En este modelo, existirán tantos equipos de apoyo como fiscales existan, en función a que cada uno tendrá “su propio despacho”.

Aquí es el criterio de la competencia territorial el determinante para distribuir los casos entre las fiscalías y además al interior de éstas respecto de cada uno de los fiscales que allí trabajan. Cada fiscalía conocerá de todas aquellas causas que tengan lugar en el territorio sobre el cual tienen competencia y a la vez, los casos serán entregados aquél fiscal a quien haya sido designado específicamente el lugar en donde ocurrió el hecho, pues los fiscales se dividen dicho territorio en unidades más pequeñas. Por lo mismo, lo normal es que se produzca una especie de “*radicación*” en el fiscal respectivo quien tramitará la causa desde su comienzo a fin. De esta forma, los fiscales van creando una *cartera* de casos respecto de todos aquellos que tienen lugar en la unidad territorial que le han sido entregadas.

Una breve caracterización de los procesos

Esta forma de organización implica una configuración, en principio, bastante sencilla de los procesos principales. Aquí cada fiscal constituye una unidad autónoma y con discrecionalidad suficiente, tanto desde el punto del poder de decisión sobre los casos de principio a fin como desde el punto de vista organizacional. Todo el estudio de los casos, la dirección de la investigación, las decisiones sobre la acción penal pública y la litigación de las audiencias recaen sobre un mismo fiscal. En todas aquellas actividades cada fiscal se apoya en una serie de funcionarios que están adscritos al mismo y bajo una relación de subordinación. Todo ello lleva a que cada fiscal puede organizar el trabajo de sus *dependientes* del modo que deseen y con prescindencia de lo que hagan o digan sus superiores y/o sus pares.

Decimos que es una configuración en principio sencilla debido a que, si se comienza a analizar el trabajo de un Ministerio Público en su totalidad organizado bajo esta modalidad, se comprobará que resulta bastante difícil – si no imposible – hacer comparaciones o generar información sobre el trabajo desarrollado, ya que al ser cada fiscal “amo y señor” de la organización interna del trabajo, encontraremos tantas metodologías como fiscales existan.

a.2. Modelo de Gestión Territorial

Este modelo se estructura sobre la base del modelo tradicional en cuanto a que es el territorio el criterio fundamental de organización de las fiscalías. No obstante, como hemos dicho, se refiere estrictamente a la forma de organización de los fiscales y, por tanto, concibe formas de incorporar un sistema de gestión que haga más eficiente los procesos de trabajo.

Imaginemos una fiscalía compuesta por cuatro fiscales. En el modelo de gestión territorial a cada uno de ellos se le asignará un cuarto del territorio sobre el cual la fiscalía tiene competencia, pero – salvo casos excepcionales que ameriten un apoyo específico en función al trabajo a realizarse – esto no implicará la constitución de cuatro “despachos fiscales” con estructuras propias de empleados administrativos y servicios de apoyo a cargo de cada uno de los cuatro fiscales.

Este tipo de organización nos permite identificar ciertas ventajas y desventajas del modelo (sobre las cuales no repara la organización tradicional), que pasamos ahora a revisar

Ventajas

- a) **Permite desarrollar una mayor cercanía entre la fiscalía y la comunidad a la que sirve**, pues al ser un solo fiscal el que conocerá de todas las causas que tengan lugar en un mismo territorio, es más fácil que éste conozca de mejor forma su territorio y a las personas que lo habitan.
- b) **Facilita la relación entre los fiscales y las unidades policiales presentes en dicho territorio**, pues éstas por regla general se organizan también de acuerdo a territorios, existiendo entonces una relación directa entre fiscal y unidades policiales.
- c) **Es funcional a desarrollar actividades que impliquen un compromiso de las fiscalías en temas de seguridad ciudadana**. Si un determinado fiscal efectivamente conoce su territorio y la comunidad que lo habita (lo que se opone a un *fiscal de escritorio*), si conoce cuáles son los problemas de criminalidad que le afecta, si tiene una buena relación y coordinación con las policías, es mucho lo que el Ministerio Público puede lograr si asume como un desafío propio la problemática sobre seguridad ciudadana. Para comprender mejor este punto, revisemos el ejemplo que se señala a continuación, el que además nos permitirá advertir la relación con las otras ventajas ya mencionadas.

Ejemplo

Pensemos que un fiscal sabe que en determinadas esquinas se dan ciertas características especiales que posibilitan el micro-tráfico de drogas. Lo sabe tanto porque está en continuo contacto con organizaciones vecinales como con la policía.

Un fiscal cercano a la población, que es conocido por ésta y que se involucra en sus problemáticas, puede contribuir a aumentar los grados de confianza que la misma tenga sobre la fiscalía y la Justicia en general, lo que a su turno puede significar recabar mayores antecedentes sobre la identidad de quienes allí trafican drogas. De igual modo, si el fiscal conoce a los policías que trabajan en el sector y ha sido capaz de coordinar con ellos procesos de trabajo, se pueden planear estrategias de intervención para lograr disminuir fenómenos delictuales en zonas acotadas (como el descrito), sea por medio de la prevención como a través de efectivizar mejores reacciones policiales ante casos de flagrancia.

No obstante, podemos describir también ciertas desventajas, peligros o inconvenientes...

Desventajas

- a) **Dificulta el trabajo especializado de las fiscalías en torno a materias específicas o categorías de delitos.** Esta situación puede llegar a ser muy relevante sobre todo si se trata de casos en que sus particularidades puedan llegar a requerir de los fiscales cierta formación, preparación o experticia también especiales. Pensemos por ejemplo casos de organizaciones criminales o relativos a delitos sexuales o de violencia intrafamiliar.
- b) **Entorpece en alguna medida la coordinación entre la fiscalía y las unidades policiales especializadas en la investigación de ciertas categorías delictuales.** Es la contra-cara de su mayor potencialidad de estrechar lazos con los agentes policiales que están inmersos en la comunidad, pues tratándose de organismos especializados, incluso no policiales, como cada fiscal verá la totalidad de los delitos cometidos en su territorio, habrá de relacionarse con una gran cantidad de los mismos, todos muy disímiles.
- c) **Envuelve el riesgo de que se pierda información de conjunto que puede ser sumamente valiosa.** Puede ocurrir que cada fiscal actúe totalmente separado del resto y no sepa qué está ocurriendo en los casos de los demás fiscales, qué ocurre en otros territorios distintos al suyo.
- d) **Dificulta el establecimiento de políticas institucionales.** Se trata de un riesgo muy relacionado con el anterior. Si cada fiscal hace lo que quiere en su territorio y a la vez no conoce ni le importa conocer lo que suceda en el territorio contiguo, esto ciertamente redundará en mayores obstáculos para operativizar políticas institucionales tanto en materias de persecución como de gestión. Lo anterior pues en definitiva todas las decisiones importantes van quedando libradas al parecer del fiscal de que se trate, siendo difícil la uniformidad de criterios.

- e) **Disminuye las posibilidades de homogeneizar los procesos de trabajo**, pues cada fiscal trabaja por separado y en función a ello pretende que sus solicitudes se cumplan de formas que cada uno considera más convenientes, más allá de los diseños institucionales.
- f) **Complejiza los intentos por medir y evaluar el trabajo de los fiscales y de sus equipos de trabajo**: si en definitiva el trabajo de cada uno de ellos es distinto y además la forma de encarar los procesos no es homogénea, resulta bastante complicado realizar evaluaciones que sean válidas para todos.
- g) **Implica una dificultad mayor para equiparar las cargas de trabajo**, por los distintos números de delitos que se pueden dar en los territorios de cada fiscal. De igual modo, puede que al interior de cada territorio la composición de las categorías de delitos también varíe y consecuentemente, lo mismo ocurrirá con el trabajo de cada fiscal.

Como vemos, este modelo cuenta con potencialidades, pero a la vez genera una serie de riesgos, respecto de los cuales cabe idear procedimientos y estructuras de gestión que aminoren el eventual impacto negativo que pudieran tener. Todo esto implica necesariamente abandonar una visión burocratizada y poner el acento en los objetivos que se desean lograr.

b. Organización conforme a materias (delitos o categorías de delitos)

Este modelo presenta en nuestra región un creciente uso por parte de las fiscalías. Conforme a éste, las fiscalías se van dividiendo de acuerdo a ciertas clasificaciones de casos, normalmente por delitos o categorías de delitos u otro parámetro similar. Así, es usual encontrar a varios de nuestros Ministerios Públicos organizados internamente en base a fiscalías más pequeñas o sub-unidades de “delitos sexuales”; “delitos violentos” “delitos patrimoniales”, “delitos de crimen organizado”; “delitos mayores”; “delitos menores”, etc. De esta forma, estas unidades o fiscalías más pequeñas se dedican exclusivamente a conocer de aquellos delitos que constituyen su especialidad.

Es decir, estamos ante una fiscalía que ejerce sus funciones en un territorio específico, pero al interior de él, los fiscales distribuyen sus casos conforme a determinadas materias o categorías como las señaladas anteriormente.

Tratándose de las ventajas y desventajas de esta forma de organización, éstas tienden a ser las inversas a las descritas a propósito de la organización territorial en el punto anterior.

Ventajas

- a) **Facilita el trabajo especializado de los fiscales**. Si a un mismo fiscal o grupo de fiscales y funcionarios toca conocer una misma categoría de delitos, pensemos por ejemplo en delitos de índole sexual, se generará una mayor experticia para el tratamiento de los casos, tanto en la dirección de las investigaciones como en el conocimiento de cuestiones relativas al derecho sustantivo y jurisprudencia relacionada.
- b) **Permite una mayor coordinación entre la fiscalía y las unidades policiales especializadas en la investigación de ciertas categorías delictuales**. Esto resulta

evidente si por ejemplo encontramos a una fiscalía especializada en delitos sexuales y a la vez una brigada investigativa policial de delitos sexuales. Sin duda aquí existen mayores posibilidades de trabajo mancomunado.

- c) **Presenta mayores posibilidades de aprovechar información de conjunto.** Si existe un sujeto que viola a mujeres de un mismo rango erario, con características físicas similares, en horarios similares, etc., se tratará de una información más fácil de ser advertida, a pesar de que los delitos puedan ser cometidos en lugares distintos.
- d) **Facilita el establecimiento de políticas institucionales.** En la medida que son los mismos fiscales quienes se ocupan de una misma categoría de casos, ello ayuda a homogeneizar el tratamiento que se le va a dar los mismos y al establecimiento de criterios y políticas institucionales como de atención, estándares de tramitación, etc.
- e) **Aumenta las posibilidades de crear y homogeneizar procesos de trabajo,** por las mismas razones antes señaladas.
- f) **Simplifica los intentos por medir y evaluar el trabajo de los fiscales y de sus equipos de trabajo, en la medida que los esfuerzos se dividan conforme a las categorías respectivas.**
- g) **Tiende a facilitar la distribución de cargas de trabajo, pero únicamente al interior de cada categoría de delito,** pues el trabajo realizado en distintas categorías de delitos no es tan fácil de homologar.

También encontramos desventajas...

Desventajas

- a) **Puede implicar una mayor distancia entre la fiscalía y la comunidad a la que sirve,** pues, de alguna manera, difumina los vínculos que los fiscales podrían llegar a desarrollar territorialmente.
- b) **Dificulta, la relación entre los fiscales y las unidades policiales territoriales.** Lo anterior es claro si pensamos en un mismo fiscal que debe conocer de todos los hurtos ocurridos en la vía pública que tienen lugar en un territorio relativamente grande y con gran cantidad de población.
- c) **En la medida que se avanza hacia la homogeneización y estandarización de procesos, comienza el riesgo de la automatización y burocratización, deshumanización en definitiva,** afectando negativamente a la percepción que los usuarios tienen a su respecto.
- d) **Tiende a “categorizar” a los fiscales,** pues el trabajo de un fiscal cuya función es perseguir hurtos es muy distinto al que se dedica a perseguir homicidios. Un fiscal de homicidios deberá enfrentar más juicios orales que uno de hurtos, en un escenario en el que la cantidad de juicios orales que cada actor tiene “*en el cuerpo*” es señal de su experticia y prestigio, lo que puede llegar a ser altamente problemático en cuanto a clima interno. Y no sólo eso, pues puede constituir un

desincentivo por utilizar adecuadamente las salidas alternativas o ciertas formas de descongestión. En nuestro ejemplo, si los fiscales de hurto tienen escasas posibilidades de ir a juicios orales, es posible que ocurra que de algún modo decidan llevar a juicio casos que quizás era preferible haber utilizado a su respecto, por ejemplo una salida alternativa como una suspensión del procedimiento a prueba o *probation*.

Nuevamente, encontramos muchas ventajas, pero junto con ellas riesgos sobre los que cabe pensar la forma de controlar.

c. Organización por funciones críticas

Las reformas a los procesos penales en nuestra región han significado un aumento de las distintas posibilidades de tramitación de los casos, junto con mayores responsabilidades para las fiscalías. Ello ha traído consigo una natural complejización de las actividades a desarrollar. De allí que muchas fiscalías han considerado estas actividades o hitos como claves para organizar y estructurar sus sistemas de gestión. Esta es, por ejemplo, la idea en la que se inspiran las unidades de desestimación temprana de casos presentes en muchas fiscalías de la región.

Allí se advierte lo determinante que es que las facultades de desestimación que los Códigos entregan a los Ministerios Públicos sean utilizadas en todo su potencial y en un momento lo más cercano posible al de conocimiento de los hechos. Por lo mismo, una buena posibilidad de gestión de esta función es la de crear equipos de trabajo cuyo único objetivo sea el de realizar dicha labor lo más eficientemente posible.

Lo anterior es válido para cualquier otro tipo de función o tarea. Por ejemplo, cabe mencionar, la persecución de casos flagrantes, las primeras instrucciones a la policía, las comunicaciones con organismos auxiliares, la litigación de casos complejos, etc.

El punto es que existen muchas actividades en las que un trabajo especializado y “totalmente aceitado” implica una mejora sustancial de la eficiencia del trabajo de la fiscalía en su conjunto.

Ventajas

- a) **Permite abordar integralmente sus procesos bajo una visión de conjunto posible de generar altas dosis de eficiencia institucional.** Si unas mismas personas se encargan de realizar continuamente unas mismas actividades y todo bajo unos mismos criterios, pautas y procedimientos, la eficiencia en la administración de los recursos tenderá a ser mayor.
- b) **Posibilita la producción y aprovechamiento de información global o de conjunto,** pues, por regla general, serán unas mismas personas las que registren la información, independientemente del lugar en que se haya cometido el delito o del tipo o categoría de delito.
- c) **Es altamente compatible con formas de trabajo coordinado con policías sea de tipo territorial como especializado por categoría de delitos.** No es excluyente a tales formas de trabajo, pues sólo implica identificar funciones claves y

eficientizarlas en un alto grado por medio de la especialización, independientemente del trabajo desarrollado por la fiscalía, sea por zonas o por materias.

- d) **Permite aplicar políticas uniformes en todo el territorio sobre el cual ejerce sus competencias la fiscalía respectiva.** Recordemos nuestro ejemplo relativo a unidades tempranas de desestimación de casos. Éstas al concentrar en un mismo equipo la decisión acerca de la desestimación, facilitan la homogeneidad de criterios. De la misma forma, si al analizar las causas, por mucho que haya una gran cantidad de las mismas que no puedan ser esclarecidas individualmente, será posible advertir en muchas ocasiones ciertos patrones recurrentes sobre *modus operandi* que pueden resultar decisivos para un mayor éxito en las investigaciones. Junto con lo anterior, hace posible coordinar esfuerzos con las policías para que intervengan en un determinado territorio o incluso con unidades especializadas si se trata de delitos particulares, narcotráfico por ejemplo.

Como vemos la mayoría de sus ventajas guardan relación con una compatibilidad y maximización de las que presentaba el modelo visto anteriormente. De algún modo significa extremar la especialización en aquellas actividades más importantes.

Sin perjuicio de lo anterior, también presenta desventajas...

Desventajas

- a) **Presenta una tendencia muy marcada en caer en una “automatización excesiva” de la función realizada.** En este modelo se extrema la estandarización y especialización. Entonces el riesgo de *deshumanización* es también mayor, por lo que habrá que pensar en formas de aminorarlo, tales como capacitaciones focalizadas, sistemas de supervisión, o rotación de funciones al interior de los recursos humanos.
- b) **Requiere de una evaluación muy fina de identificación de las funciones críticas a especializar y de la entidad de las mismas.** Si el énfasis se pone en una función que en realidad no rinde los réditos suficientes, o bien si se sub o sobre estima la entidad de la función y por tanto de los recursos necesarios, puede llegar a implicar un muy mal aprovechamiento de los mismos, afectando el adecuado desarrollo de las demás funciones.
- c) **Genera resistencias al redistribuir recursos y poder.** Allí donde antes todas las decisiones y actuaciones respecto de un caso pasaban por una misma persona, fundamentalmente, un mismo fiscal, esta forma de proceder significa quitar muchas de sus atribuciones y entregárselas a otros que, de ordinario, no serán fiscales, siquiera abogados, pues tan solo se tratará de la ejecución de políticas generales ya definidas por la institución, que en una gran cantidad de las veces, no requerirá de decisiones particulares y expresamente adoptadas por algún fiscal.

d. Organización mixta

Por organización mixta nos referimos a la combinación, cualquiera sea la proporción, de las distintas alternativas ya vistas, es decir, de modelos por territorio, especialidad y/o función crítica. En términos generales, lo común en cualquier fiscalía que emprenda un proceso de modernización de gestión es que adopte alguna forma de organización mixta.

Las posibilidades son tantas como podamos imaginar: fiscalías organizadas por territorio, pero donde ciertas categorías de delitos sean abordadas por especialidad con el apoyo de algunas unidades adscritas a determinadas funciones consideradas claves; fiscalías organizadas por especialidad, pero en el que dentro de cada especialidad el trabajo sea distribuido según distintos territorios; fiscalías organizadas en unidades por función, pero subdivididas por especialidad o territorio, etc.

d.1. Una cuestión de necesidades

En principio, llamaría a dudas encontrar un modelo que adopte íntegra y exclusivamente alguna de las alternativas ya vistas pues pareciera, a simple vista, que se trataría más de una decisión adoptada por dogma que por conveniencia real. El punto es que toda decisión en tal sentido debe implicar un examen acucioso de cuáles son las necesidades concretas que la realidad impone y sopesar las ventajas y desventajas de cada una de ellas y de todas sus combinaciones posibles.

De este modo resulta clave el correcto dimensionamiento de todos los factores. Identificación de:

- Las demandas de funcionamiento;
- Los recursos disponibles, sean humanos, económicos, físicos, etc.;
- La infraestructura;
- Los materiales de aprovisionamiento;
- Necesidades de renovación tecnológica, etc.

d.2. Dinamismo como característica central

Todo esto implica un GRAN DESAFÍO, pero el miedo por no lograr *un óptimo* no nos debe llevar a un estado de inactividad y conformismo simplemente con lo que ya existe.

La construcción de un sistema eficiente pasa por recurrir a la vieja fórmula del ensayo-error. Uno puede realizar múltiples proyecciones, pero no sabrá con seguridad lo que pasará sino hasta cuando adopte una determinada forma de organización. De la misma forma, las demandas, los objetivos, los recursos necesariamente van a ir variando y lo que hoy es conveniente, puede no serlo mañana. Por ende, es indispensable un constante seguimiento y evaluación a fin de estar siempre preocupados de brindar el mejor servicio posible dadas las circunstancias concretas y actuales. ¿Qué aspectos deberán considerarse a los efectos de esta evaluación permanente del funcionamiento de la organización seleccionada? Algunos a considerar serán:

- Cantidad de fiscales que componen la fiscalía;
- Personal administrativo que compone la fiscalía;
- Extensión geográfica de la fiscalía;
- Ingresos de la fiscalía durante el período de tiempo que se evalúe;
- Tipo de tratamiento que se ha dado a los casos (porcentaje de desestimaciones, salidas alternativas, mecanismos simplificados, juicios realizados) durante el período de tiempo que se evalúe;

- Cumplimiento de los plazos establecidos (tanto a nivel legal como desde el punto de vista de las metas institucionales) para la aplicación de las distintas alternativas;
- Relacionamiento con el resto de las agencias vinculadas en el proceso penal;
- Demanda recibida en la fiscalía por parte de víctimas y otros usuarios;
- Relación generada con los diversos organismos de investigación;

Para evaluar estos aspectos habrá que recurrir a diversas fuentes: análisis de informes de resultados de la próxima fiscalía; entrevistas con el resto de los operadores para detectar problemas internos que afecten el relacionamiento externo; encuestas de satisfacción a usuarios; autoevaluaciones de los funcionarios de la fiscalía; etc. Lo importante es asumir que este trabajo es parte importante de la gestión de una fiscalía, debe realizarse en forma periódica y la organización debe responder, en definitiva, al mejor cumplimiento de los procesos principales de trabajo de la institución, lo cual involucra los temas señalados líneas arriba.

Veremos ahora algunas herramientas de gestión posibles de implementar, que se orientan a obtener el mayor rendimiento posible del trabajo institucional.

III.2.2. Herramientas de gestión en fiscalías

Previamente, quisiéramos advertir que las posibilidades de aplicación de las herramientas que veremos se encuentran en gran parte condicionadas por el tamaño de las fiscalías y por la cantidad de recursos a administrar. Una fiscalía pequeña con pocos funcionarios, presenta dificultades prácticas para aplicar estas ideas. Lo anterior no significa que en fiscalías pequeñas la gestión no tenga un papel relevante a desempeñar, sino que su aplicación dista en algún grado de las herramientas que aquí serán tratadas y habrá entonces que realizar esfuerzos mayores por traducir tales ideas a escalas menores. El tamaño de una fiscalía no constituye un obstáculo infranqueable. Un reducido número de personal administrativo no significa que no existan posibilidades de pensar en una mejor gestión, sino que habrá que pensar en formas adecuadas a la realidad en la que se trabaje.

Revisemos ahora de qué herramientas estamos hablando con lo cual comprenderemos de mejor forma lo anteriormente expresado.

a. Unificación de los Despachos

Esta herramienta cobra interés en la medida que existan dos o más fiscales al interior de una fiscalía. En la misma medida, a mayor número de fiscales, mayor será también la utilidad que reporte.

Para entender mejor esto, veamos primero un esquema básico de organización tradicional de una fiscalía con 4 fiscales. Allí cada fiscal cuenta con un despacho propio en el que es asistido por un secretario y un equipo de tramitadores. A ellos hay que agregar que cada fiscal cuenta con un mesón de atención de público, en el que además existe uno o dos funcionarios de mesón.

Al margen de las críticas a este tipo de organización refleja a la judicial, encontramos que aquí cada fiscal constituye una completa unidad que debe contar con un despacho propio. En otras palabras, existen tantos despachos como fiscales. Esta organización se muestra en la práctica como muy ineficiente pues implica normalmente duplicar funciones y perder la visión de

conjunto al interior de las fiscalías. Pensemos sólo en el tema que ya hemos tratado de las respuestas a las primeras comunicaciones de los policías en casos flagrantes: puede darse el caso en que uno de los cuatro fiscales instruya a los policías que trabajan en el área en sentido que se manejen con un importante grado de autonomía, otro que exija que todo le sea comunicado en forma inmediata, un tercero que delegue las comunicaciones en personal subalterno de su fiscalía y un cuarto que directamente no responda las comunicaciones y pida todo con alguna formalidad, pongamos por caso, a través de comunicaciones escritas. Ante esta situación, no sólo el accionar de la policía se verá altamente complicado en las primeras actuaciones generando problemas en los casos concretos sino que, adicionalmente, la posibilidad de establecer relaciones de coordinación y confianza con las entidades investigativas se verán notablemente disminuidas, ya que el mensaje transmitido a la policía será prácticamente que “cada fiscal hace lo que quiere”.

La unificación de los despachos supone concentrar la totalidad de los funcionarios de una fiscalía, independientemente de los fiscales considerados en forma individual. Ello permite no sólo superar una visión atomizada de la función del Ministerio Público, pues su trabajo ya no depende exclusivamente de lo que diga, haga o piense cada uno de los fiscales (lo que es un valor en sí mismo) sino también favorecer un mejor aprovechamiento de los recursos, siempre escasos, mediante economías de escala.

a.1. Otra vez: Necesidad de dimensionar...

La unificación de despachos supone un paso previo, cual es, el de medir con la mayor exactitud posible, cuáles son las concretas cargas de trabajo que tiene tal o cual fiscalía para luego traducir todo aquello a requerimientos concretos de personal y de recursos en general. Sólo entonces estaremos en condiciones de tender hacia un uso adecuado y eficiente de los mismos.

Un ejemplo

Pensemos en una fiscalía integrada por cuatro fiscales. Imaginemos además que cada uno cuenta con dos personas adscritas al “mesón” que se ocupan básicamente de la atención de público y recepción de documentos.

La unificación del despacho no significaría necesariamente que, en un caso como el descrito, deba existir un único mesón en el que trabajen ocho personas. Precisamente si el objetivo es aprovechar economías de escala, con esta organización, resulta necesario estudiar la posibilidad de “liberar” a alguna o algunas de esas personas (conforme, como decíamos, a mediciones serias respecto a las necesidades y capacidades de trabajo) para, posteriormente y en caso de ser necesario, destinarlas a otras actividades en donde su presencia se encuentre mayormente justificada.

La unificación del despacho, siguiendo con nuestro ejemplo, tampoco implicaría obligatoriamente que deba existir un único mesón que se ocupe de realizar todas las actividades propias de “todo mesón de fiscalía”. Conviene también analizar la posibilidad de dividir las tareas que éstos realizan a fin de mejorar la calidad del servicio, así como sucedería si por ejemplo se destinase a uno o dos funcionarios a la recepción de documentos, otros a resolver las preguntas y requerimientos del público en general y otros a una atención preferente de funcionarios policiales e institucionales.

En verdad, las posibilidades son muchas, las que pasan siempre por un adecuado diagnóstico de la situación real en que se encuentra la fiscalía respectiva. Existen múltiples factores: cargas de trabajo, funciones críticas, necesidades de los usuarios, número de funcionarios, capacidades físicas de los edificios e instalaciones, disponibilidad de apoyos informáticos, etc.

a.2. Unificación como primer paso

Una vez unificado el despacho, esto no significa que “esté hecha toda la tarea”. Aún existen mayores posibilidades de gestionar eficientemente los recursos con que cuenta una fiscalía si emprendemos el desafío de estandarizar las labores a desarrollar por parte del personal administrativo. Dentro de una fiscalía existen múltiples tareas que si se piensa bien se repiten en grandes volúmenes. Ante ello hay buenas razones para abordar las mismas con un *enfoque masivo*, lo que necesariamente supone estandarizar procesos.

Finalmente, la estandarización de labores hace posible que los recursos humanos sean administrados con *flexibilidad*. Si existe absoluta claridad de cómo se debe dar curso a los requerimientos realizados por los fiscales, ello implica que cualquier persona lo puede hacer, lo que evidentemente permite enfrentar de mejor manera cualquier contingencia.

a.3. Ventajas y desventajas

De la misma forma que hemos observado en cuanto a la organización de los fiscales, el uso de estas herramientas también nos pone frente a una serie de ventajas y desventajas o posibles dificultades a sopesar al momento de elegir las como parte de una fiscalía concreta.

Ventajas

- **Optimización del recurso fiscal.** Al no tener un equipo de gente a su cargo, los fiscales pueden dedicarse en forma exclusiva al trabajo técnico para el que son llamados dentro del MP, haciendo más eficiente el cumplimiento de los procesos primarios de trabajo.
- **Especialización de tareas.** Al identificar las distintas tareas de apoyo necesarias y destinar funcionarios específicos al cumplimiento de las mismas, éstos se especializan en el mejor cumplimiento y se obtiene un mejor servicio a los usuarios.
- **Generación de información.** Este tipo de herramientas permite afinar el tipo de información que se genera, ya que todos los funcionarios saben concretamente cuál es el trabajo que deben realizar y cómo deben hacerlo. Desde lo técnico hasta lo administrativo, pueden generarse metas mucho más específicas y, así, lograr información más detallada sobre el funcionamiento de la fiscalía.

Desventajas

- **El aspecto cultural.** Nos referimos a la “*administración del poder del que gozan los fiscales*” bajo las formas tradicionales de organización. Allí cada uno de éstos administra directamente a un cierto número de funcionarios que se encuentran adscritos a los mismos. Cada fiscal lidera y manda a dichos equipos, de los cuales constituye su jefe y lograr que ceda esa posición puede resultar dificultoso.
- **La burocratización.** Como hemos mencionado en otros apartados, al especializar al personal y estandarizar las formas de brindar servicios y cumplir con determinadas actividades específicas, aparece nuevamente el riesgo de burocratizar el trabajo y alejarlo

de un correcto servicio al ciudadano. Por ello, es importante un control de calidad permanente al cumplimiento de las tareas.

b. Plataformas de servicios o líneas de tramitación

b.1. Ruptura de la pirámide fiscal

Las plataformas de servicios buscan generar relaciones de cliente-proveedor al interior de las fiscalías. Aquí mientras los clientes están constituidos por los fiscales y los proveedores por personal administrativo específico, el producto a transferir entre ellos está dado por las necesidades administrativas que surgen para los fiscales a partir de la tramitación de los casos. La idea es que, ante todos, algunos o alguno de los requerimientos administrativos que implica la función desarrollada por el Ministerio Público, éstos sean prestados por unidades fundamentalmente especializadas por materias o funciones y que se encuentran dentro de las fiscalías, pero en una relación más horizontal respecto de los fiscales, rompiendo así la subordinación jerárquica tradicional. Como vemos, un rasgo característico de esta herramienta de gestión es la de especializar tales grupos o unidades comunes conforme a determinadas funciones o tareas. Asimismo pone énfasis en la satisfacción de las necesidades de tramitación y pasa por alto la estructura piramidal que habitualmente observamos al interior de las fiscalías. Todo ello repercute en una mejora sustancial de la calidad en su desarrollo así como una mayor celeridad y eficiencia al aprovechar economías de escala; y permitir homogeneizar procesos de trabajo mediante un trato masivo de los requerimientos administrativos.

La tramitación de una causa puede generar múltiples requerimientos de tipo administrativo. Se tratará normalmente de la ejecución o materialización de decisiones adoptadas por fiscales o sus equipos de trabajo.

Veamos un ejemplo

Imaginemos lo que ocurre tan sólo con las instrucciones y órdenes simples de investigar dirigidas a la policía. Si cada fiscal es quien se ocupa de establecer este tipo de comunicaciones con la policía, entonces caemos en el riesgo de introducir una serie de deficiencias, tanto para el trabajo de la fiscalía como el de la policía.

Pensemos en un fiscal que envía, por distintos casos, a una unidad policial:

- Cinco órdenes de empadronamiento o identificación de posibles testigos;
- Dos órdenes de búsqueda de vehículos motorizados;
- Dos órdenes de fijación fotográfica de un determinado lugar; y
- Tres órdenes de averiguación de domicilio de ciertos imputados y/o testigos.

Tenemos entonces que este fiscal dirige a dicha unidad **doce instrucciones**, todas con características disímiles.

Ahora imaginemos que en esa fiscalía hay **cuatro fiscales más**, con una carga de trabajo similar en casos bastante análogos, por lo que cada uno realiza pedidos parecidos al descrito a la policía. En promedio habría, entonces, alrededor de **sesenta instrucciones dirigidas por esa fiscalía a tal unidad policial**.

Imaginemos que es posible además que cada fiscal requiriese que los resultados sean remitidos en formas distintas (unos materialmente por carta, otros por fax, otros por correo electrónico, etc.).

Entonces podemos imaginar a esa unidad policial recibiendo sesenta oficios de distintos fiscales con instrucciones diversas que requieren trabajos distintos, tiempos de tramitación también dispares y formas de envío diferentes.

Una vez que la policía tramite las instrucciones, deberá remitir los resultados a cada uno de tales fiscales y esto en la medida de que los vaya obteniendo y sin ninguna posibilidad real, ni de la fiscalía ni de la policía, de priorizar casos o actuaciones.

Un sistema así es muy desgastador tanto para la fiscalía como para la policía. Si la policía debe dar cada respuesta por separado y dirigida a un fiscal distinto, existe un evidente desaprovechamiento de sus recursos.

Todo ello implica un alto nivel de estrés para los órganos policiales que además trae consigo la inconveniencia de introducir distorsiones en la armonía de trabajo que debe existir entre fiscales y policías. Por otra parte, en un sistema así, es probable que el fiscal que emitió una determinada orden a la policía y fue incumplida, sólo se percate de ello en el momento que la requiera para adoptar una determinada decisión o para argumentar una postura en audiencia, es decir, cuando le haga falta, pues de ordinario, no habrá ninguna metodología de seguimiento.

Por todo lo anterior, aparece como una buena idea de gestión concentrar todos los requerimientos en una única plataforma de servicio o línea de tramitación cuya función exclusiva sea precisamente ser el canal de comunicación con las policías. Esta línea se convierte en un proveedor de servicios para todos los fiscales existentes en la institución. Éstos a su vez deben hacer llegar todos sus requerimientos relacionados con las policías a esta línea, la que no sólo se debe preocupar de transmitir los requerimientos a las policías sino además de dar seguimiento al avance de las mismas para así procurar que éstas sean realizadas oportunamente.

b.2. Y otra vez el problema del poder...

A propósito de la unificación de los despachos, decíamos que esa herramienta de gestión implicaba un serio desafío en la *(re)administración del poder del que gozan los fiscales* bajo la forma tradicional. La verdad es que aquí dicho desafío es todavía mayor, pues las plataformas de servicios suponen necesariamente, y de un modo mucho más palpable e intenso, trasladar cada equipo de trabajo (o al menos parte importante de los mismos) a un nuevo gran equipo común, que se dividirá por áreas específicas de tramitación independientemente de cada fiscal individualmente considerado. Así desaparece el ejercicio del poder vertical del que disponían los fiscales respecto de “sus” funcionarios. Esta herramienta de gestión supone privar a los fiscales del estatus de “jefe” respecto del personal administrativo, para luego pasar a convertirse en un “cliente” del mismo. Con todo esto la pirámide tradicional de los despachos se quiebra. Es así que la adopción de esta herramienta supone diseñar los modelos de trabajo y pulir a fondo todos sus detalles, intentar persuadir sobre sus bondades y, ante todo, estar preparados para las resistencias y hostilidades que ineludiblemente existirán una vez que ésta se lleve a cabo.

c. Externalización o tercerización de tareas

Esta es una herramienta absolutamente difundida en el mundo privado. Normalmente existen ciertas labores al interior de una organización que sin formar parte de su núcleo esencial, pueden alcanzar mayores grados de eficiencia si son desarrolladas de manera externa, es decir, por parte de empresas dedicadas a prestar dichos servicios, constituyendo para ellas su especialidad.

Más allá del aseo

Es recurrente observar la tercerización en cuestiones tales como el aseo de edificios o el resguardo y seguridad de los mismos. Sin perjuicio de que dichas formas de externalización resultan ventajosas para una fiscalía, conviene señalar que existen otras, en que es conveniente al menos estudiar tal posibilidad, sopesando sus ventajas y desventajas concretas y no simplemente descartarlas de plano. En otras palabras, creemos que esta herramienta es también aplicable a ciertas labores que van más allá de las tradicionales de seguridad y aseo.

¿Qué ocurre con la custodia de evidencias o el archivo de carpetas o expedientes? ¿Existe alguna razón de fondo que prohíba a una fiscalía satisfacer externamente el aprovisionamiento de medios materiales, la mantención de los equipos informáticos o la contabilidad? ¿Podría una fiscalía contratar en el mercado servicios de preparación psicológica de víctimas y testigos en algunos casos? ¿O ciertos estudios periciales? Al margen que puedan existir disposiciones legales específicas que restrinjan la posibilidad de externalizar labores, lo cierto es que no existe nada en ellas que obligue a que sean desarrolladas directamente por el Ministerio Público y con funcionarios propios. No hay aquí cuestiones de garantías ni menos de eficiencia en la persecución que lo prohíba.

Ejemplo

Pensemos en los sistemas de bodegas para la custodia de evidencias y archivos de documentos. Esta área constituye un gran problema para muchas de las fiscalías de la región. Se trata de una actividad que requiere de ciertas condiciones de las que de ordinario las fiscalías carecen, tales como una infraestructura apropiada, sistemas informáticos y de registro y control de movimientos; personal altamente cualificado; y sistemas de seguridad confiables.

Como se podrá comprender, todas estas tareas deben ser diseñadas y operadas funcionalmente a los requerimientos de los procesos principales, por tanto debe asegurarse un fácil y expedito acceso por parte de los fiscales para examinarlos cada vez que éstos lo estimen necesario así como permitir a los defensores de los imputados acceder con la misma facilidad y rapidez. Asimismo, debe existir una adecuada coordinación para que todas las evidencias y documentos estén disponibles para las audiencias. Como vemos, constituye una labor de alta complejidad, que si no es bien organizada puede llegar a consumir gran parte de los recursos de la fiscalía e impactar negativamente en sus resultados.

El área de custodia, almacenaje y archivo de bienes y documentos presenta en la mayoría de nuestros países una gran sofisticación y desarrollo en su “*know how*”, por lo que hay muchas empresas con una experticia relevante en la materia (sin duda mayor a la que existe en nuestras fiscalías e instituciones del sector justicia en general) y que pueden realizar estas labores con una alta calidad y además al hacerlo en grandes volúmenes son capaces de

disminuir sus costos y por tanto los precios a ofrecer. Entonces ¿por qué no acudir al mercado para actividades como ésta?

“Pero es que no somos una simple fábrica de zapatos”

Es cierto, un Ministerio Público presenta características propias y distintas a las de otras instituciones... pero **¿existe en verdad alguna institución que no esté en condiciones de afirmar lo mismo?** El problema entonces es otro: cómo diseñar contratos que sean capaces de imponer a las empresas proveedoras los deberes que requiere un Ministerio Público. Resuelto dicho problema, en tareas como éstas, en nada se daña la función del Ministerio Público y, por el contrario, es posible que sean realizadas con estándares más altos de calidad e incluso a un precio menor. Estas son las cuestiones a estudiar: calidad y precio.

Por ello consideramos que la tercerización de actividades es un tema que cabe ser evaluado caso o caso.

Hasta aquí hemos revisado distintas herramientas posibles de usar. Si bien la mayoría de éstas requieren para ser aplicadas de fiscalías de tamaño a lo menos medianas que permitan repensar la administración de los recursos con que cuentan, esto no quiere decir que en fiscalías pequeñas no existan posibilidades de aplicar ideas de gestión para mejorar la calidad del servicio que prestan a la comunidad. De todos modos, existen mayores posibilidades de gestionar eficientemente el personal administrativo y sus demás recursos, por pequeños que estos sean, si son considerados en su totalidad y en base a divisiones o asignaciones preferentes de funciones; si se diseñan procesos simples y homogéneos; si se responsabiliza a cada uno de los funcionarios por el trabajo que realiza; si se pone énfasis en los resultados obtenidos y no en el cumplimiento ritualista de determinados procedimientos. De esta manera, si bien estas herramientas en muchas ocasiones no serán posibles de aplicar, igualmente cabe extraer importantes lecciones de las ideas en que se fundan.

d. Uso intensivo de tecnologías

Ya hemos visto el rol que juegan las tecnologías al interior de una organización. Ahora deseamos relevar la importancia específica del uso de tecnologías a nivel de herramienta de gestión de los procesos, sean principales o de relevancia estratégica según nuestra clasificación.

d.1. Nuestro punto de partida

Las características de la función de persecución, a las que ya antes nos hemos referido y que todos podríamos compartir (su alta estacionalidad y contingencia, movilidad continua de flujos, necesidades de control y seguimiento, gran número de comunicaciones internas y externas, coordinación permanente con otras entidades, entre otras), hacen que recurrir hacia las tecnologías sea en la actualidad una necesidad ineludible.

Más allá de todo lo ya dicho al respecto, a continuación acudiremos a algunas *imágenes* que permitirán dimensionar con mayor precisión la entidad de esta cuestión.

La Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte de Chile, durante el año 2008 tuvo un número de ingreso total de casos igual a 161.775, de los cuales, 143.689, es decir, un 88,8%, fue remitido por la Policía de Carabineros de Chile, que es la policía preventiva, con presencia territorial en todo el país. Como podemos ver la recepción de las denuncias es realizada en un altísimo porcentaje por tal entidad. En consecuencia, el modo en que éstas son transmitidas a la Fiscalía resulta clave.

A partir de un cálculo bastante sencillo y sin ser exacto, pero con el solo objeto de clarificar el punto, podemos ver que dicha fiscalía recibe de Carabineros en promedio al mes un total de 11.974 casos; y a su vez un promedio diario de un poco más de 390.

Cuando la policía de Carabineros recepciona una denuncia realizada por una persona, redacta un *parte policial*, el que básicamente contiene los hechos denunciados y toda otra información relevante, como si hay detenidos, especies incautadas, etc. A éste además se acompañan las declaraciones de los funcionarios policiales y el de cualquier otra persona que pueda tener información al respecto.

Tengamos presente además que al interior del territorio sobre el cual ejerce sus funciones en la fiscalía antedicha existen múltiples unidades policiales. Y para complejizar más todavía esto, que mucho de estos partes dan cuenta de procedimientos policiales que cuentan con personas detenidas en situación de flagrancia. Esto es muy relevante, pues de acuerdo a la ley chilena existe un plazo máximo de 24 horas en el que el Juez de Garantía respectivo debe controlar la legalidad de la detención en una audiencia. Para tener una estimación aproximada señalaremos que en todo 2008, esa Fiscalía tuvo un total de 22.421 audiencias de control de legalidad de la detención, esto es, un promedio aproximado mensual de 1.868 audiencias y diario de 61 audiencias. Cabe consignar que en este dato sobre audiencias puede implicar más de un imputado detenido, pues sólo se refiere a la audiencia y si en un mismo procedimiento policial hay más de un detenido, entonces lógicamente se realizará una misma audiencia para la todos ellos.

En resumen

Esta Fiscalía recibe de la Policía de Carabineros el 88,8% del total de ingreso de casos. Ello representa diariamente la recepción de un poco más de 390 casos, cada uno representado por un parte policial y los cuales generan un promedio diario de 61 audiencias de control de la legalidad de la detención, las que se deben realizar en un plazo máximo de 24 horas desde practicada la detención, pudiendo existir más de un imputado detenido por audiencia.

Como vemos se trata de una situación muy compleja.

La fiscalía cuenta con un sistema informático denominado SAF (Sistema de Apoyo a los Fiscales) que es el mismo presente en todo el Ministerio Público Chileno. En éste es posible encontrar toda la información de todos los casos desde el primer día de funcionamiento del Ministerio Público.

Los partes policiales deben incorporarse al sistema informático, lo que por la magnitud de las cifras señaladas, podremos comprender que no se trata de algo muy sencillo.

Método Tradicional

Por método tradicional nos referimos a uno en el que no se acude al apoyo de herramientas informáticas.

Al respecto podemos imaginar a las unidades de Carabineros concurrendo hasta las dependencias de la fiscalía para entregar los partes policiales. Como decíamos, existen múltiples unidades, por lo que es posible imaginar a muchos carabineros yendo a entregar dichos partes, recordemos más de 390 diarios, en un sistema en el que debe controlarse la actuación en los casos con detenido dentro de las 24 horas. No es difícil imaginar el desgaste que esta tarea generará en los funcionarios de la policía y, adicionalmente, las pérdidas importantes de tiempo que se originarán que, incluso, pueden repercutir en una vulneración del plazo legal de las 24 horas.

Para poder “subirlos” al sistema se requeriría de un grupo bastante grande de “digitadores”, es decir, de personas que escriben documentos en sus computadores copiando los partes. Si recordamos, cerca de 61 de estos casos vienen con imputados detenidos, por lo que, desde que es practicada la detención y trasladados los detenidos y luego entregados los partes policiales, la fiscalía tendría tan solo algunas horas para digitar los partes. Pero pensemos además que esto debe coincidir con los horarios de audiencias fijados para estos efectos por los Juzgados de Garantía. En consecuencia, el tiempo efectivo para realizar todo esto se reduce mucho más. Imaginemos que la fiscalía sea capaz de desarrollar un método eficiente y rápido para digitar los partes, por lo que esta operación podría no demorar más de 10 minutos por cada uno (un tiempo muy acotado si tomamos en consideración el parte utilizado como referencia anteriormente), se requerirían 65 horas de trabajo para digitar la totalidad de los partes. Pensemos que la fiscalía tenga como tiempo total efectivo para ello tan sólo 6 horas (pudiendo comprender que se trata de un número de horas bastante generoso), entonces debería disponer a unos once funcionarios cuya única tarea sea la de digitar los partes policiales, sin siquiera contar con tiempos de descanso ni cualquier dificultad que pueda existir.

Podríamos mejorar la situación si incorporamos un poco de tecnología. Se podría pensar por ejemplo en escanear los partes una vez que son recepcionados. Sin duda, esto importaría un avance. No obstante, podemos apreciar que por el volumen de trabajo esto tampoco es lo más eficiente.

Método con uso intensivo de tecnología

Utilizaremos el mismo ejemplo ya visto sobre la descripción del trabajo de la Unidad de Recepción General, Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte de Santiago de Chile, cuando vimos la organización de lo que denominamos “Segundo Proceso Principal, Recopilación y manejo de información de cada caso”, que esta labor es realizada de una manera muy simple.

El sistema informático de Carabineros y el de la Fiscalía se encuentran interconectados. Los partes policiales son cargados en una plataforma y desde ésta son bajados directamente al sistema informático de la fiscalía, lo que automáticamente genera el número de la causa (RUC) que individualiza a la misma. Cabe destacar que en esta operación trabajan sólo dos personas, las que luego de terminar con la totalidad de los casos, participan en la confección de las carpetas.

Pero no confundirse

Uno de los obstáculos que suele identificarse para implementar este tipo de soluciones informáticas es el “alto costo” que las mismas traen aparejados. Proponemos al lector contabilizar el dinero que una fiscalía debería erogar para cubrir los salarios de las once personas que realizarían la tarea de cargar al sistema los partes policiales; a ello podemos sumarle (como parte del sistema total, no ya gasto de la fiscalía), el costo del tiempo que el policía ocupará en realizar el parte policial, el costo del traslado del parte policial a la fiscalía, etc. Y todo esto en un contexto en el que hemos sido bastante restrictivos a la hora de determinar cuánto tiempo se utilizaría y cuántos funcionarios se ocuparían en dedicación exclusiva a esta tarea.

Por otro lado, la actualidad del desarrollo de tecnologías nos muestra cómo se profundiza cada vez más el uso de software libre y cuántas instituciones han realizado ya tareas de adaptación de este tipo de programas a sus necesidades concretas. En definitiva, si realizáramos el ejercicio en concreto en nuestra realidad local, creemos que obtendríamos como resultado que la suma de dinero invertida en tecnologías suele significar – en el corto plazo, no sólo en el largo – un ahorro para la institución en términos de recursos.

En adición, otro aspecto ventajoso de incorporar tecnologías es que se genera un incentivo para que otras instituciones vinculadas al sistema penal también lo hagan y esto se realice en forma compatible con la fiscalía. En el ejemplo hemos visto el impacto que puede llegar a tener el uso de tecnologías de la información en una fiscalía y, adicionalmente, la importancia de la interconexión con la policía.

La decisión de invertir en tecnologías implica también una decisión estratégica. Si en un determinado contexto, las denuncias recibidas por las fiscalías son infinitamente inferiores, probablemente, esto no signifique siquiera un problema. Las instituciones deciden invertir en tecnologías de acuerdo a cuáles son sus necesidades más apremiantes y a sus objetivos concretos.

III.2.3. Dimensión de Facilitadores

Como ya hemos visto, esta dimensión de gestión tiene un cariz fundamental de tipo estratégico y promotor en la conducción de la institución. Ésta repercute directamente en el rendimiento de los procesos principales y de los procesos secundarios o de apoyo que ya revisáramos. Ahora nos referiremos sólo a las dimensiones que creemos merecen una mención especial tratándose de las fiscalías, a saber, (1) Política y Estrategia; y (2) Liderazgo.

a. Política y Estrategia

Sobre este elemento de la dimensión de facilitadores, en cuanto políticas institucionales de las fiscalías, a nuestro juicio podemos distinguir claramente dos grandes áreas y que no obstante, se encuentran altamente imbuidas. Nos referimos a la existencia de una *política de persecución* y la de una *política de calidad del servicio*. A continuación las revisaremos por separado.

a) *Política de persecución*

¿A qué nos referimos concretamente?

Por *política de persecución* nos referimos, dentro de un concepto mucho más amplio de *política criminal*, a la estrategia que el Ministerio Público adopta para enfrentar el fenómeno de la criminalidad, la que está orientada a la protección de los bienes jurídicos considerados más relevantes por nuestra sociedad, en armonía con el respeto de los derechos de todas las personas. Es así que en el seno del sistema penal surge una tensión entre la eficiencia del mismo y el respeto por los derechos y garantías de los imputados. El Estado intenta, por un lado, aplicar de la forma más eficiente posible la coerción estatal y, por el otro, establecer un estatuto de resguardos o protecciones al individuo frente al uso de ese poder.

Si bien, en la definición de la *política criminal* de un Estado participan todas las instituciones que se relacionan con el sistema penal, sin duda, un núcleo bastante importante de la misma corresponde a las definiciones que realizan los Ministerios Públicos. A tales definiciones estamos aludiendo con el concepto de *política de persecución*. Éstos se deben ocupar de cuestiones como por ejemplo:

- Qué hechos perseguir;
- De qué manera hacerlo;
- Bajo qué criterios usar salidas alternativas o mecanismos de simplificación procesal;
- Qué participación y preocupación existirá respecto de las víctimas;
- Sobre cuáles delitos se priorizará su persecución;
- Qué posturas interpretativas de la ley serán sostenidas ante tribunales;
- De qué manera se dispensará protección a las víctimas y testigos para asegurar su colaboración;
- Cuál será el tratamiento de los delitos menos graves;
- Cuáles son los resultados que la institución buscará obtener con su trabajo; etc.

Al respecto se hace necesario que exista una verdadera definición institucional sobre los elementos básicos que conforman la *política de persecución* de las fiscalías y no que ésta quede tan sólo entregada al parecer, intuición o ánimo del momento o convicciones personales de cada uno de los fiscales a los que les toque intervenir en cada caso. Llegados a

este punto, podemos concluir que esta definición de política de persecución, respondiendo a los interrogantes antes formulados, no será otra cosa que una continua evaluación del cumplimiento y necesidad efectiva en el momento que se observe de cada uno de los procesos de trabajo que hemos estudiado.

Aparece aquí, nuevamente, como un factor crítico, el de la generación de información específica al efecto. La única forma de contar con una política de persecución que sea más que un anuncio en un papel una estrategia de trabajo para la fiscalía, es elaborarla a partir del análisis cuidadoso de la información producida en el cumplimiento de cada uno de los procesos de trabajo, las dificultades que se han generado, cómo ha afectado la organización de los fiscales asumida, cuánto ha mejorado la incorporación o exclusión de determinadas herramientas de gestión, etc. Vemos aquí cómo el círculo se cierra en estas definiciones, a partir de una implementación y estudio responsable de los elementos que venimos desarrollando con anterioridad.

Implementación, rendición de cuentas y seguimiento

No sólo se requiere establecer una política de persecución. Ese diríamos que es sólo un primer paso.

Dado que la fiscalía no trabaja para sí misma sino que debe respuestas e información a la sociedad, será necesario *rendir cuentas* sobre dicha política de persecución junto con las justificaciones para adoptarla. Una política de persecución que no es conocida ni comprendida por la comunidad está destinada al fracaso, lo que probablemente perjudicará a la institución deslegitimándola ante la sociedad.

Entonces la *rendición de cuentas* está lógicamente encaminada hacia su comprensión y validación por parte de la comunidad. Pues se pretende que la política de persecución no sea simplemente impuesta verticalmente por las fiscalías, sino que ésta sea compartida por las personas.

El problema es bastante claro. Así por ejemplo, si la sociedad no comprende porqué en muchos casos es más conveniente promover un acuerdo entre la víctima y el imputado en vez de instar por un encarcelamiento, entonces más temprano que tarde dicha política deberá ser en los hechos abandonada (aún cuando en el papel pueda parecer vigente).

Finalmente, se requerirá de un seguimiento constante, para ver si dicha política de persecución está respondiendo a las necesidades concretas, siempre cambiantes. Esto se relaciona con el *dinamismo* que caracteriza el trabajo de las fiscalías y del que ya hemos hablado.

No obstante para esto se requiere de otra cosa más: la existencia de indicadores claros y precisos por medio de los cuales se plasme dicha política y que nos permita concretamente evaluar si se ha respetado o no y/o cuán lejos o cerca de ello estamos. Sin ellos, la institución irremediablemente se moverá a ciegas.

Como vemos, una preocupación fundamental es que las definiciones de persecución sean efectivamente implementadas. Se precisa así contemplar mecanismos de seguimiento y de control efectivos, pues no basta con la dictación de múltiples volúmenes de instructivos de actuación si nadie siquiera los lee o respeta.

Surge así el problema de qué hacer con aquellos que no cumplen con las políticas predefinidas. Antes nos referimos al liderazgo institucional y a la necesidad de que quienes ocupen cargos directivos dispongan de cuotas reales de poder. Si en nuestro caso, un fiscal jefe, cualquiera sea el nombre que reciba, sólo se ocupa de “tramitar casos ante cortes superiores” y en cambio no es capaz de vigilar y asegurar que las políticas de persecución se cumplan, entonces decimos que no es verdaderamente un “fiscal jefe”, que no tiene sentido establecer políticas de persecución ni tampoco introducir gestión a dicha fiscalía.

Pero ¿Qué hacer con un fiscal que no cumple con las políticas de persecución? El punto de partida como decíamos es que esto no puede constituir un hecho irrelevante. Ahora nos referimos a las herramientas con las que debe contar un fiscal jefe u otro directivo en estos casos. Una es el recurso clásico a las “*potestades disciplinarias*”. No obstante, creemos que se trata de un arbitrio muy poco eficiente en la mayoría de los casos. Probablemente, un simple contacto de llamado de atención resulte mejor. El punto es que lo verdaderamente relevante es que exista una clara visión institucional de seguir las políticas y de subordinación a las mismas y al poder. Las estrategias de cómo lograrlo, son múltiples. La más adecuada dependerá del contexto específico de cada fiscalía.

b) Política de calidad del servicio

Por *política de calidad del servicio* nos referimos a las visiones fundamentales de la institución sobre la forma en que sus labores deben ser desarrolladas. Estamos aludiendo a la orientación y estándares de prestación de las funciones que realizan las fiscalías.

Antes nos referimos a la atención de víctimas y testigos como un proceso de apoyo de importancia clave en el desarrollo de la función persecutoria. Incluso advertimos que dependiendo de las definiciones estratégicas de cada fiscalía, ella puede ser considerada como un proceso principal, en atención a las valoraciones institucionales y al contexto propio, jurídico, político o social.

Ahora nuestra preocupación es advertir cómo el modo concreto que adopte dicho proceso requiere también de definiciones estratégicas que se plasmen en una *política de calidad de servicio*, no pudiendo tampoco ser librada a la buena voluntad de cada operador, por cuanto constituye una función relevante y primordial del nivel directivo institucional.

Aquí vale citar los mismos componentes señalados a propósito de la política de persecución: *Implementación, rendición de cuentas y seguimiento*.

Para ver cómo opera todo ello, acudiremos al razonamiento en base a indicadores de prestación de servicios.

Es absolutamente indispensable contar con un sistema de indicadores concretos que nos permitan saber si la política de calidad de servicio fijada está siendo cumplida.

Fijémonos en la diferencia que existe entre, dos postulados que podríamos creer parecidos:

Primero “Brindar una atención de calidad a las personas que concurran a las fiscalías solicitando información”.

Segundo “El tiempo de espera en recibir la atención respectiva por parte de un usuario que concurre hasta la fiscalía, no podrá ser superior a diez minutos, desde que ingresa a la misma”.

Como vemos, el primer postulado parece mucho más una buena intención que cualquier otra cosa. No resulta útil para confrontar dicho deseo con la realidad. Tampoco entrega luces concretas a los operadores para saber qué hacer en los hechos.

El segundo, en cambio, por su nivel de concreción, sí resulta de mayor utilidad. Plantea un objetivo de gestión claramente identificable y medible. No obstante, obviamente resulta insuficiente, pues requerirá además del establecimiento de una organización precisa que esté orientada en términos de establecer dicho indicador, junto con un sistema preciso que haga posible tal medición.

Veamos un ejemplo

Una fiscalía, en su mismo acceso principal de público y de un modo concentrado, es decir, independientemente de los fiscales o cualquier oficina de la institución, cuenta con un “Mesón de entrada e informaciones”. Por dicho mesón deben ingresar todas las personas que van a la fiscalía buscando información o con alguna otra demanda. En él ellas “se anuncian” y señalan qué es lo que necesitan. Entonces, el funcionario del mesón, le entrega la información que requiere, en la medida que ello sea posible, o bien la “transfiere” a aquel otro funcionario u oficina que corresponda.

Esto supone además una buena gestión de la espera de las personas que van llegando hasta la fiscalía. Por ejemplo, si se trata de un número reducido de personas, bastaría con la “tradicional hilera”, pero si ésta aumenta, es posible idear otras formas como la generación de números de espera de atención (lo que supone además acondicionar el espacio físico para tal propósito) y/o planes de contingencia que permita fácilmente sumar funcionarios a dicha tarea para disminuir el número de personas en espera.

El funcionario al tomar contacto con la persona, registra su presencia e inquietud en un sistema informático de un modo simple, no requiriendo para ello “redactar un informe” sino sólo marcar las opciones que el mismo sistema informático le ofrece. De la misma manera, si requiere “transferir” a la persona, esto también queda consignado en el sistema.

Todo lo anterior permite llevar un control bastante exacto de cuál es la demanda de trabajo en tal sentido, sus flujos y motivos por los cuales las personas concurren a las fiscalías. Así resulta más fácil para éstas dimensionar sus necesidades de trabajo y estructurar en consecuencia sus procesos de trabajo y número de personal asociado.

Si existen demoras excesivas en el momento *previo al mesón*, convendría buscar la forma de medir cuánto tiempo tardan las personas en acceder al mismo, para así dimensionar correctamente el problema y destinar los recursos necesarios y a la vez monitorear luego si las medidas adoptadas están logrando los resultados esperados. En nuestro problema se podría idear por ejemplo un sistema de generación de un número de atención que las personas obtengan en el momento mismo de ingresar a las fiscalías, el que además de simplemente entregar un número de turno de atención, indique la hora exacta en que fue generado. De esta manera, cuando la persona es atendida por el funcionario del mesón, junto con registrar sus datos y solicitud, bastaría con que éste ingrese también en el sistema informático la hora de generación del número.

Como vemos, ello permitiría medir cuánto demora la persona en ser atendida por el funcionario del mesón. En caso de ser derivada a otro funcionario u oficina dicho tiempo, también podría ser cuantificado. Incluso más, imaginemos en este último caso que el sistema informático esté integrado a la plataforma misma de trabajo de toda la fiscalía y que inmediatamente avise al funcionario respectivo, por medio de una advertencia electrónica que aparece en su computador, que un usuario va en camino con un determinado tipo de requerimiento. Esta advertencia además podría ir cambiando de colores en la medida que se acerca el tiempo máximo de espera definido en el indicador correspondiente: verde en un primer momento, amarillo luego y rojo cuando ya se haya sobrepasado el mismo.

En definitiva, podemos darnos cuenta que en la medida que pensamos con detención estos temas, van surgiendo nuevas ideas. Quizás lo primero que habíamos pensado, no sea lo que efectivamente necesitamos. Puede que lo advirtamos en el momento del diseño organizacional o bien durante el funcionamiento del sistema. En nuestro ejemplo, quizás el problema y por tanto dónde debíamos poner nuestra preocupación y recursos, no era el tiempo que demoraban las personas en ser atendidas desde que eran “transferidas”, sino el tiempo que ellas debían esperar para acceder al mesón de entrada. De esta manera, es indispensable realizar un monitoreo constante del funcionamiento de la institución, recordando siempre que no se ha inventado mejor método que el del *ensayo-error*.

Un último aspecto. Podemos asociar indicadores de gestión prácticamente a cada una de las actividades realizadas al interior de una fiscalía. No obstante, debemos comprender que esto responde también a una *decisión estratégica*. Esto implica un ejercicio muy acucioso de definir, cuáles son mis prioridades de servicio, cuáles son los problemas que puedo estar enfrentando, y cuáles son los recursos con que cuento y el grado de flexibilidad que existe en su administración. Probablemente, si tengo una estructura rígida en cuanto a recursos humanos y materiales, mi interés sea primero generar una estrategia que abra espacio para su flexibilización y luego pensar e implementar planes de gestión en tal sentido.

b. Liderazgo

Una breve aclaración

Antes nos hemos referido a este tema a propósito de distintos tópicos. Ahora sólo queremos sistematizar lo antes dicho dispersamente y entregar algunas imágenes más concretas que nos permitan comprender mejor el punto.

Toda organización para la consecución de sus objetivos requiere contar con personas que ejerzan liderazgo, para así movilizar a la institución a la consecución de determinadas metas que han sido definidas como deseables o necesarias.

Un problema recurrente observado en nuestras Fiscalías, es que el liderazgo ha sido ejercido de un modo más o menos formal. Se ha creído que éste es *consustancial* a los cargos directivos o de jefatura y todo sin una clara concepción de qué es lo que se espera de ellos. Así no se le

ha atribuido mayor importancia y por ende se ha quedado sin ejercer el verdadero rol que debería ocupar.

Una extraña paradoja

Por lo general las fiscalías, por su organización refleja a la judicial, han presentado una estructura interna altamente jerarquizada. Decimos que existe una paradoja, pues tal jerarquía no se ha traducido, por un lado, en el sometimiento de los fiscales “inferiores” a los “superiores”; ni tampoco por otro, a un interés de parte de éstos por influir en el trabajo de aquéllos.

Es como si...

*Los fiscales superiores se encontraran tan alto en el cielo,
que no alcanzan a ver qué ocurre más abajo, cómo trabajan los inferiores.*

Todo lo anterior ha traído consigo a *jefes que no mandan, a un liderazgo que nunca ha sido ejercido.*

Veamos como ejemplo a muchas de nuestras fiscalías que jerarquizan y dividen a sus fiscales y, por ende, asignan sus trabajos y responsabilidades, de acuerdo a la etapa procesal en la que deben intervenir. Así, no es raro encontrar Fiscales de Juzgados, Fiscales de Cámara y Fiscales de Suprema Corte. Independientemente, de que la nomenclatura pueda variar según el sistema de que se trate y sin perjuicio de las grandes disfuncionalidades que presenta en un sistema oral, lo cierto es que ante una estructura así, existen escasas posibilidades de que el liderazgo sea efectivamente ejercido. A lo sumo podrá existir un control del trabajo realizado por el inferior en términos de cuestiones bastante formales de tramitación, pero obviamente no es a esto a lo que nos referimos.

Un punto en el que el liderazgo se torna visible es tratándose de la representación y conducción de negociaciones con otras instituciones a fin de establecer acuerdos que permitan un mejoramiento del servicio general de justicia así como un mejor aprovechamiento de los recursos de la institución. Sin ninguna duda el *estado interinstitucional y el relacional* antes vistos requieren de un liderazgo bastante fuerte.

Pero ¿Qué hacer entonces?

Hemos dicho antes que no tiene sentido introducir gestión a fiscalías en que no existe liderazgo, en donde los jefes no mandan; y también hemos dicho que la estructura misma de la fiscalía va determinando las posibilidades de ejercer el liderazgo.

Lógicamente la conclusión que debemos sacar no es que no hay nada por hacer. Al contrario, lo que queremos transmitir es que introducir gestión a una fiscalía necesariamente implicará cambiar sus estructuras, sus métodos de trabajo y procedimientos y a la vez, el liderazgo institucional y la forma en que éste es ejercido. Así entonces, el jefe de una fiscalía lo será *no por ser el fiscal más antiguo o por ser el fiscal que litigue ante las cortes superiores, sino por ser el fiscal que tiene la responsabilidad de conducir a la institución hacia metas determinadas.*

Así entonces, los demás fiscales y funcionarios en general, habrán de obedecerlo y quien no lo haga, deberá exponerse incluso a su separación de la institución.

Como puede apreciarse, y tal como nos referimos antes cuando hablamos de la política de persecución y de la política de calidad del servicio, el liderazgo deberá ser ejercido sobre ámbitos muy heterogéneos, muchas veces bastante lejanos de las competencias de un abogado. Entonces surge el problema de si acaso un fiscal está en condiciones de hacerlo, de ser verdaderamente la cabeza institucional y mandar a todos quienes trabajan en la fiscalía.

Es importante destacar la profesionalización de la gestión, incorporar a las instituciones del sector justicia y en este caso a fiscalías, a profesionales, distintos a abogados, que vienen del mundo de la gestión o administración y dotarlos además de cuotas suficientes de poder para que en los hechos puedan realizar aquello a lo que están precisamente llamados a hacer.

Entonces, es probable que este liderazgo ni siquiera tenga que ser ejercido por *un fiscal*, por *un abogado*. Es posible que una buena decisión sea que éste sea entregado a un administrador, a alguien más parecido a un *Gerente* (con poder real) que a un *Fiscal Supremo*. Esto no quiere decir, que esta última figura o cargo deba desaparecer, pues siempre será éste quien deberá adoptar las decisiones fundamentales de política y estrategia. Él será el responsable de la persecución. No obstante, en la conducción del día a día es posible que cuente con esta otra persona, a la cual tan sólo deba en ocasiones respaldar su actuar, lo cual es también una forma de ejercer el liderazgo, aunque distinta como se puede apreciar.

Con relación a la construcción de liderazgo interno en la fiscalía, un buen ejemplo puede encontrarse en la metodología de adopción de decisiones de la Fiscalía General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Veamos en qué consiste esto:

IV c) FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Uno de los problemas que habitualmente se presenta cuando se intenta encarar cambios profundos en el sistema de una institución, y más aún si se trata de un organismo judicial, es la resistencia natural de sus operadores para afrontarlos.

Para sortear este inconveniente se advirtió la necesidad de introducir algún tipo de mecanismo de diálogo y consulta con los operadores que permitiera comprometerlos como parte del cambio; es decir invitarlos a formar parte del mismo y tratar de disipar las posibles oposiciones.

En esa inteligencia, a través de las resoluciones FG n° 12/07 y 29/07 se dispuso la creación de comités no vinculantes de trabajo a través de los cuales los fiscales puedan participar activamente en la gestión de las distintas actividades que se llevan a cabo desde la Fiscalía General; aprovechándose para tal fin, los conocimientos y la experiencia de los magistrados en determinados ámbitos específicos. A continuación, se enumeran cada uno los comités y sus respectivas misiones:

- Comité de Entrenamiento: entrenamiento y actualización de conocimientos de los empleados y funcionarios.
- Comité de Política Criminal y Planificación: perfeccionar la organización del sistema y los procedimientos de prevención de ilícitos.
- Comité de Relaciones con la Comunidad: fortalecimiento de los canales de acercamiento entre la comunidad y el MPF. Seguimiento de la prestación del servicio de justicia en condiciones de igualdad.
- Comité de Control de Gestión: asesorar en la introducción de sistemas de análisis y medición; calidad y transparencia de la gestión.

- Comité de Infraestructura Edilicia y de Incorporación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: ayudar a establecer planes para mejorar las condiciones edilicias, parque informático y tecnológico con que cuentan las unidades fiscales.
- Comité de Implementación del Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: definir medidas para la adecuada implementación del código. Analizar y evaluar su implementación.
- Comité de Espectáculos Públicos: promover la seguridad y buen desarrollo de los espectáculos públicos.

La mayoría de las decisiones adoptadas por la Fiscalía General, o por lo menos aquellas que implicaron cambios estructurales del sistema, tales como zonas, turnos, reglamentos, manuales operativos e incluso criterios generales de actuación, fueron previamente analizadas por los propios Fiscales en el ámbito creado por los mencionados comités, y de esta manera se sintieron consultados a la hora de tomarse las decisiones más importantes que influían en su trabajo cotidiano, neutralizándose las posibles resistencias y tensiones.

Además, advirtiendo que no era suficiente con el compromiso y la participación de los Fiscales, en el mes de julio de 2007, se crearon los “grupos de trabajo” no vinculantes, que en un nivel inferior a los comités e integrados exclusivamente por funcionarios, fueron dispuestos para que estudien y elaboren propuestas sobre distintas temáticas fundamentalmente relacionados con la labor interna de las fiscalías. A continuación, se describen los grupos y sus misiones:

- Gestión de Calidad: elaborar propuestas que permitan una mayor eficacia de la gestión, de la medición y de los sistemas de análisis, así como también mejorar la calidad en la actividad del MPF.
- Comunidad y Atención al Público: Promover herramientas que permitan trabajar adecuadamente de cara a la comunidad y para la comunidad.
- Capacitación y Carrera Judicial: promover la capacitación de acuerdo a las necesidades que se presenten, para poder optimizar y mejorar el funcionamiento del MPF y el desenvolvimiento profesional de sus integrantes.

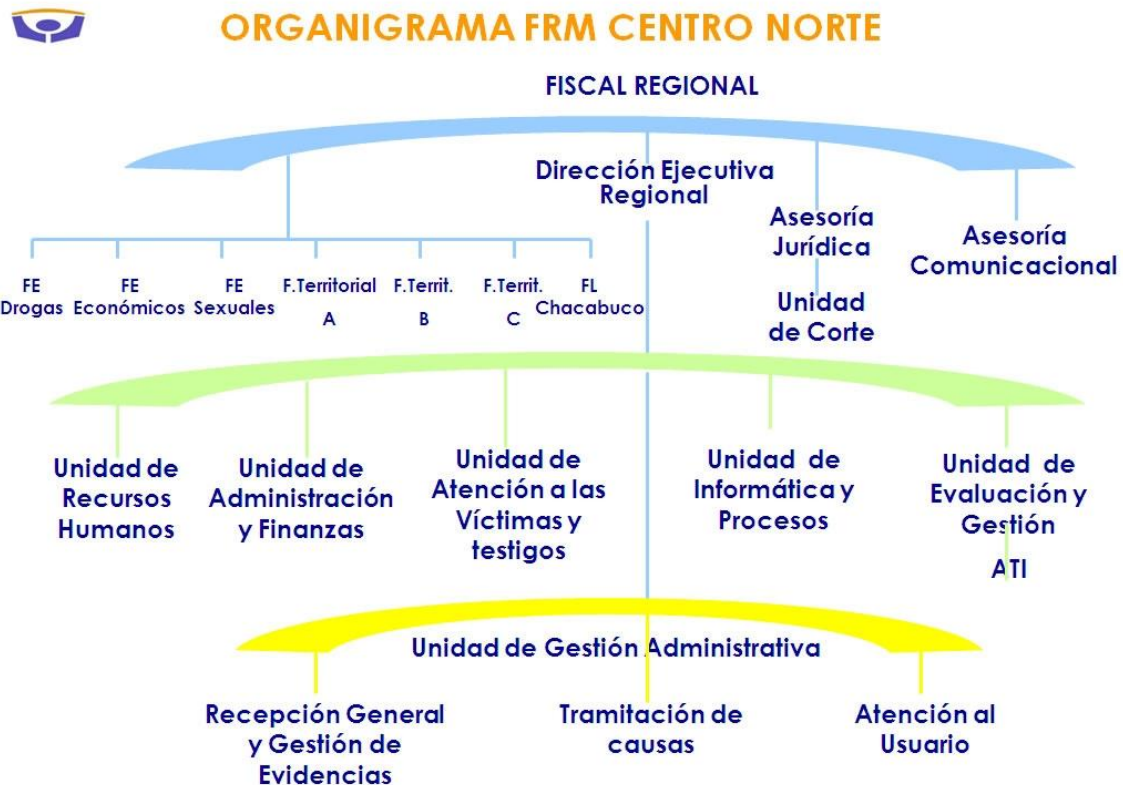
Posteriormente, mediante resolución FG n° 177/09 se decidió rediseñar la estructura de los comités de fiscales, los cuales se reformularon de la siguiente manera:

- Comité de Control de Gestión, Modernización y Capacitación del Ministerio Público Fiscal.
- Comité de Análisis Normativo y Política Criminal.
- Comité de Relaciones con la Comunidad del Ministerio Público Fiscal.}

(La Reforma Procesal Penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: experiencias de innovación en el Ministerio Público Fiscal. Claudia Barcia; Jorge Ignacio Boerr y Gabriel Esteban Unrein. Actualizado por Claudia Barcia.)

Otro ejemplo

Más abajo podemos ver el organigrama con que se ha estructurado la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte de Chile a la que antes hemos hecho referencia en varias oportunidades (año 2009).



En el organigrama podemos apreciar que a la cabeza de la institución está el Fiscal Regional. Es esta la persona quien debe fijar las políticas fundamentales de persecución y de servicio. No obstante, vemos que bajo él existe una Dirección Ejecutiva Regional. Ésta a su vez está a cargo de un Director Ejecutivo Regional, quien es el responsable de velar por la ejecución de las políticas fijadas por la institución. Para comprender el perfil de este cargo podemos mencionar que en la actualidad éste es desempeñado por una mujer cuya profesión pertenece al mundo de las Ingenierías y que anterioridad a este cargo institucional, trabajó en la Industria de la Gran Minería. A esta persona toca velar por el cumplimiento de los indicadores, por el correcto funcionamiento de todo el soporte administrativo, por el cumplimiento de las metas de persecución, relacionarse directamente con las fiscalías locales, asistir al Fiscal Regional en la representación institucional, etc.

En este caso podemos ver claramente que el liderazgo institucional es compartido entre el Fiscal Regional y el Director Ejecutivo Regional, bajo un esquema de distribución de responsabilidades y de apoyo mutuo.

III.2.4 Dimensión de Resultados

Sobre esta dimensión, por la importancia que reviste para las fiscalías, nos referiremos brevemente a la metodología para la medición de los resultados institucionales y el lugar que debe ocupar en su organización.

a. Acerca de los indicadores institucionales

Antes cuando hablamos de la política de calidad de servicio a propósito de la dimensión de facilitadores, mencionamos la importancia de contar con indicadores claros y precisos con los cuales evaluar los resultados de la institución. Hemos visto también que la misma determinación de los indicadores de gestión responde a decisiones estratégicas. De igual modo, hemos reparado en la necesidad de que las fiscalías sean capaces de generar información empírica sobre su propio funcionamiento y de la gran ayuda, francamente indispensable, de las tecnologías de la información en todo ello.

Ahora nos queremos centrar en un punto que crecientemente ha comenzado a generar dificultades en nuestra región. Nos referimos a los *incentivos perversos* de los indicadores. Al peligro de que éstos, lejos de permitir avanzar a las instituciones terminen por estancarla y burocratizarla.

Veamos el problema

El riesgo es que, dado que a partir de los indicadores se va a evaluar el desempeño de todos los funcionarios, estos privilegien el cumplimiento de dichos indicadores en desmedro de las demandas de la comunidad, en definitiva, de su función institucional. Entonces este riesgo redundará en una creciente burocratización de los fiscales en donde los intereses de la institución, expresados en los indicadores ya señalados, se superponen a las necesidades reales.

La experiencia práctica nos muestra que las fiscalías que han ido incorporando el uso de indicadores, rápidamente sus funcionarios aprenden a “manipularlos”, para así aparecer como personas eficientes y con resultados positivos.

Ejemplo

Pensemos en un indicador que disponga que *el tiempo promedio de investigación de una categoría determinada de casos, por ejemplo tratándose de los delitos de falsificación de instrumento público, no podrá ser superior a seis meses.*

Puede suceder que exista una gran cantidad de casos en que por negligencia investigativa llevan ya cerca de ocho meses abiertos. Aquí la tentación de cerrar el caso usando alguna herramienta procesal por fuera de las valoraciones adecuadas es muy grande. Pensemos en un “archivo por falta de antecedentes suficientes para el esclarecimiento de los hechos”; o un “sobreseimiento por no comprobarse la existencia del delito”, o lo que sea.

En tal caso no se dan los supuestos verdaderos para acudir a tales herramientas, no obstante, los operadores saben que el control al respecto es muy tenue. Así, en nuestro ejemplo, los fiscales rápidamente advertirán tal situación y comenzarán organizar su trabajo para cumplir

los indicadores, independientemente si es lo mejor en términos de persecución. Así, si archivarán el caso, lograrían estar dentro del promedio de los seis meses de investigación fijados por el indicador. Podrían entonces exhibir una gestión exitosa, mostrar *números bonitos*, pero ciertamente ello estaría encubriendo una muy mala investigación de los delitos.

Pensemos en una víctima que se ve enfrentada ante un caso así. Estaría en todo su derecho a indignarse. Esto, como se puede apreciar, lleva hacia una progresiva deslegitimación de la fiscalía ante la comunidad a que sirve. Comienza así un distanciamiento entre las fiscalías y la función para la cual existen, marcado por la indiferencia, el ostracismo y el egocentrismo institucional.

¿Entonces habría que abandonar los indicadores?

No. Sólo decimos que este es un problema sobre el cual conviene estar alerta y adoptar medidas para aminorar el riesgo.

Obviamente que lo primero es no olvidar que son tan sólo *indicadores* y que la función institucional es la que siempre debe primar. Asimismo, deben existir mecanismos de seguimiento orientados a llevar un control sobre los distintos operadores, incluidos los fiscales, que se ocupe no sólo de indicadores concretos, por lo general de tipo cuantitativo, sino que permita además realizar un análisis cualitativo de sus actuaciones. Otra medida posible de adoptar es facilitar al máximo una participación activa de los usuarios, fomentando la expresión de sus reclamos y opiniones. También se requiere de un seguimiento y redefinición constante de los indicadores, teniendo en consideración los distintos contextos y expectativas sociales de acuerdo al transcurso del tiempo. Si en un primero momento, básicamente se esperaba de ellas tan solo que fueran capaces de enfrentar el flujo de casos que ingresaba a las mismas, necesariamente con el tiempo cabe ser más exigentes a su respecto.

Una fiscalía que se jacta año tras año de *los mismos bonitos números*, es probable que esté encubriendo una burocratización inapropiada de su desempeño institucional.

Esto nos lleva a recordar la importancia de la transparencia institucional y su liderazgo. Estos indicadores deben ser de conocimiento público de manera que la comunidad conozca cómo se desempeñan las fiscalías y cuál es la manera en que está siendo evaluado su funcionamiento. Quienes dirigen a la fiscalía deben estar en condiciones de poder explicar dichos indicadores y mostrar por qué son valiosos. Por último, deben tener la capacidad para discriminar cuándo esos indicadores son valiosos y cuándo resulta aconsejable separarse de ellos a fin de evitar distorsiones en el cometido institucional.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

GESTIÓN DE LA DEFENSA PÚBLICA

Consideraciones sobre los modelos de
gestión y los procesos de trabajo de la
Defensa Pública

Leticia Lorenzo

El presente documento contiene una serie de consideraciones teórico-prácticas en torno a la gestión institucional de la defensa pública que han sido recogidas y sistematizadas por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

La autoría de este documento recae en **Leticia Lorenzo**, quien desarrolló el trabajo de investigación y redacción. En el desarrollo de este producto participó además el equipo de trabajo de CEJA a través de reuniones de discusión y redefinición de contenidos.

El proceso de elaboración de este documento cubrió los años 2009 y 2010. Ha sido utilizado como insumo y como marco teórico de investigaciones y además como material de capacitación. Su publicación fue en agosto de 2012.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I.	PROBLEMÁTICA	75
II.	OBJETIVOS	76
II.1.	Objetivo General.....	76
II.2.	Objetivos Específicos	76
LECCIÓN 1 – LOS PROCESOS PRINCIPALES		77
III.	EL MODELO DE GESTIÓN DESDE LA DEFENSA PÚBLICA	77
III.1.	Procesos involucrados en la gestión de la Defensa Pública	77
III.1.1.	Procesos Principales.....	77
a.	Proceso Principal 1. Conocer el caso y tener una mirada estratégica del mismo.....	78
b.	Proceso Principal 2. Capacidad de negociar casos sin llegar a juicio	80
c.	Proceso Principal 3. Litigio en Audiencias Orales	81
LECCIÓN 2. LOS PROCESOS DE APOYO ESTRATÉGICO		85
III.1.2.	Procesos de Apoyo Estratégico.....	85
a.	Proceso de Apoyo Estratégico 1. Búsqueda de información sobre el caso concreto .	85
b.	Proceso de Apoyo Estratégico 2. Organización, orden y preservación de la información sobre el caso concreto.....	87
c.	Proceso de Apoyo Estratégico 3. Estudios de carácter general	89
d.	Proceso de apoyo estratégico 4. El control del desempeño de los defensores.....	90
LECCIÓN 3. EL LOGRO DE LOS PROCESOS DE TRABAJO		93
III.2.	Logro efectivo de los procesos propios de la Defensa Pública. La organización orientada a la finalidad de la institución	93
III.2.1.	Política y Estrategia	93
a.	Un punto de partida. Qué se necesitará originariamente para la planificación en la Defensa Pública	93
a.1.	Organización actual.....	93
a.2.	Demanda del sistema.....	94
a.2.1.	Casos que ingresan al sistema	94
a.2.2.	Casos que salen del sistema y tipo de salida aplicada.....	95
a.2.3.	Cantidad de usuarios de la Defensa Pública y situación socioeconómica de los mismos	95
a.3.	Oferta de Recursos.....	95
a.3.1.	Recursos estatales	96
a.3.2.	Recursos públicos no estatales.....	96
a.3.3.	Recursos privados.....	96
b.	Diagnosticar para la acción. La planificación política y estratégica como tarea periódica de la institución.....	97
b.1.	Organización Institucional	97
b.1.1.	Cómo deben distribuirse los casos entre los defensores públicos.....	99
b.1.2.	Cuál debe ser el carácter de los defensores públicos	102
b.1.3.	¿Y el tiempo? Cómo debe distribuirse el tiempo de trabajo de los defensores públicos.....	103
b.1.4.	¿Qué pasa con el concepto de defensor de confianza?	104
b.2.	Comunicación	104
b.2.1.	De la institución hacia el exterior.....	104
b.2.2.	Relaciones interinstitucionales.....	105
b.2.3.	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y la Municipalidad de Puerto Madryn, para favorecer el acceso a la justicia.....	106
b.2.3.	Al interior de la institución	106

b.3. Capacitación.....	107
b.4. Innovación tecnológica.....	107
LECCIÓN 4. EL LOGRO DE LOS PROCESOS DE TRABAJO	110
III.2.2. Personas	110
a. Algunas consideraciones generales.....	110
a.1. Rol específico de la dimensión.....	110
a.2. Composición específica.....	111
a.2.1. La dimensión de gobierno	111
a.2.2. La dimensión gerencial	111
a.2.3. La dimensión operativa	111
b. El ámbito gerencial	111
b.1. Organización	112
b.2. Administración de los recursos humanos.....	112
b.3. Administración de los recursos materiales.....	113
b.4. Seguimiento institucional	113
III.2.3. Liderazgo	113
a. El liderazgo institucional (al exterior de la institución)	113
b. El liderazgo gerencial (al interior de la institución).....	114
III.2.4. Recursos	114
a. Gastos de funcionamiento	114
b. Gastos de inversión	115
c. El copago de los servicios de defensa	115
d. Limitaciones a tener en cuenta	119

I. PROBLEMÁTICA

Los abogados dedicados al ejercicio de la defensa penal han entendido, en general, a la reforma procesal penal como un espacio necesario, ya que su trabajo específico cobra una relevancia en el proceso acusatorio anulada en forma casi absoluta en el procedimiento inquisitivo. Concretamente: las reformas hacia el acusatorio han significado una posibilidad concreta de efectivizar la garantía de defensa en juicio y, a partir del ejercicio de la misma, el control de cumplimiento de los postulados del debido proceso.

A poco de andar en los sistemas reformados, los defensores se encuentran, sin embargo, en una situación similar a la que vivían con anterioridad: acceder a la información sobre los casos resulta difícil, las actuaciones a realizar se superponen, el tiempo es poco y la idea original de un defensor litigando en los tribunales se reemplaza por la realidad de un defensor debiendo cumplir muchas tareas administrativas y burocráticas que lo encierran en su escritorio y lo alejan de la posibilidad de ejercer el trabajo para el que ha sido llamado: buscar la mejor solución posible para una persona procesada penalmente.

¿Esto necesariamente debe ser así? No. Y este documento buscará explorar algunos caminos que pueden llevar al defensor a cumplir con las tareas originalmente pensadas para él.

Quienes gustan de la magia son personas reacias a enterarse de “cómo se hace el truco”. De la misma manera, quienes disfrutan del cine no suelen interesarse demasiado en conocer la forma de realización de los efectos que asombraron al público al aparecer en la pantalla. Hay quienes optan por no enterarse de cómo se ha hecho una comida que les parece exquisita. Independientemente de que no lo queramos saber, la realidad nos dice que detrás del mago hay una estructura preparada para que la magia suceda. Detrás de las épicas batallas del cine hay muchas personas desconocidas que trabajaron para que la imagen resulte perfecta. Y detrás de la comida exquisita, muchas manos contribuyeron para que esta llegara a la mesa.

No ha sido el mago quien ha operado los andamiajes para que el truco tuviera éxito. Ni el actor principal es el especialista en tecnología y efectos especiales que logra que nos sintamos dentro de la pantalla. Ni el dueño del restaurante quién ha producido desde su origen todos los elementos que hicieron del plato una delicia. Hay muchas personas, con tareas distintas, involucradas en el éxito del producto final.

¿Hay alguna razón para pensar que el “producto final” de la Defensa Pública deba ser sólo responsabilidad del defensor que representa al imputado? Cada vez aparece más necesaria la implementación de este “backstage” propio de cada uno de los ejemplos brindados en nuestras instituciones judiciales. Y la Defensa Pública no es la excepción.

Por ello, a través de este documento procuraremos “mirar a la defensa pública hacia adentro”, desde los ojos de quienes tienen la responsabilidad de trabajar en funciones muy concretas que permitan que el producto final de “la mejor solución posible para la persona procesada penalmente” resulte exitoso. Describiremos las tareas de gestión de la Defensa Pública tratando de ejemplificar y desarrollar las distintas actividades que deberán realizarse, en cada uno de los ámbitos de la organización, para procurar que el defensor público, en tanto recurso técnico, pueda trabajar por el efectivo cumplimiento de la garantía de defensa en juicio.

II. OBJETIVOS

II.1. Objetivo General

Aplicar los fundamentos y conceptos de administración moderna y sistémica a la Defensa Pública en forma específica.

II.2. Objetivos Específicos

- Analizar el rol de la Defensa Pública en un sistema acusatorio desde la gestión organizacional;
- Identificar los aspectos críticos en los que la Defensa Pública debe enfatizar el desarrollo de una buena gestión;
- Presentar buenas prácticas en aspectos específicos de gestión de la Defensa Pública, en los distintos niveles de organización estudiados.

LECCIÓN 1 – LOS PROCESOS PRINCIPALES

III. EL MODELO DE GESTIÓN DESDE LA DEFENSA PÚBLICA

Para analizar las dimensiones involucradas en la gestión de la Defensa Pública, es importante definir cuál es el principal servicio que dicha institución debe brindar.

El núcleo central del trabajo de la Defensa Pública está dado por su obligación de **asistir legalmente a la persona procesada penalmente, con orientación total a los intereses del cliente y asegurando la prestación de un servicio de calidad.**

En ese contexto, el “producto” que deberá entregar la Defensa Pública, en cada caso concreto que llegue a su conocimiento, será **la mejor solución posible para la persona procesada penalmente, de acuerdo a las circunstancias particulares del caso.** Para brindar ese producto, el defensor público deberá desarrollar su trabajo considerando dos aspectos:

- Orientación exclusiva hacia los intereses de la persona defendida.
- Necesidad de generar relaciones de seguridad y respaldo suficiente hacia la persona defendida, para que ésta pueda expresarse sin temores (defensor de confianza)

Consecuentemente la Defensa Pública deberá organizarse en forma tal que el defensor pueda lograrlo. A partir de esta primera aproximación, se realizará en lo que sigue una descripción de las implicancias que esto genera en las dimensiones de gestión.

III.1. Procesos involucrados en la gestión de la Defensa Pública

III.1.1. Procesos Principales

A partir de un ejemplo, procuraremos identificar las tareas que deberá desarrollar el defensor y las consecuencias que dichas tareas generan para la gestión de la DP.

Ejemplo

Juan De Los Palotes ha sido identificado por Vilma Palma como la persona que la interceptara el 2 de enero del año en curso a las 2AM en la esquina de las calles Las Flores y Los Sauces y golpeándola contra la pared, le quitara US\$ 250 y una cadena de oro que llevaba en su cuello. Hallado por la policía de investigaciones, Juan De Los Palotes ha sido detenido y se encuentra esperando su audiencia de formulación de cargos, que se realizará en las próximas 24 horas. Ha dicho que no tiene abogado y por lo tanto le ha sido asignado un defensor público. La oficina de la defensa pública ha recibido la solicitud y ha enviado a un abogado para que cumpla con la defensa técnica.

A partir del caso, ya pueden verse las múltiples tareas que tendrá el defensor público una vez determinada la actuación de la DP:

a. Proceso Principal 1. Conocer el caso y tener una mirada estratégica del mismo

Desde el punto de vista del defensor técnico, ¿qué significará conocer el caso? Esto implicará una serie de tareas concretas con Juan De Los Palotes:

Primeras Actuaciones

- Familiarizarse con los antecedentes de la investigación existentes
- Entrevistarse con Juan De Los Palotes, a fin de:
 - Explicarle los hechos que se le imputan, los antecedentes que existen en la investigación y la labor del abogado defensor en el proceso penal y las obligaciones que asume a partir de hacerse cargo de la defensa;
 - Obtener toda la información que Juan De Los Palotes tenga sobre el caso, tanto sobre el hecho que se le imputa como en cuanto a posible información de descargo (versiones alternativas del hecho, pruebas existentes, lugar donde pueden ser halladas las pruebas, etc.);
 - Darle a conocer las opciones legales que podría tener a partir de la información existente y los pasos a seguir de acuerdo a cada opción;
 - Conocer los resultados que Juan De Los Palotes desee obtener con relación al caso y explicarle las posibilidades reales de obtener esos resultados;
- A partir de la información obtenida y del consenso sobre la defensa Juan De Los Palotes, deberá determinar sus actuaciones concretas en el caso.

Estas tareas del defensor público generarán también un esfuerzo en términos de organización y gestión institucional:

- Cómo se genera un sistema que permita contactar en forma inmediata a la Defensa Pública cuando una persona detenida requiera sus servicios;
- Cómo se establece un sistema de distribución de los recursos técnicos (defensores públicos) que permita cumplir los mandatos legales (en el caso de Juan De Los Palotes, el defensor deberá representarlo en la audiencia de formulación de cargos y para ello deberá conocer el caso con anterioridad)
- Qué mecanismos de coordinación deben implementarse para que el defensor del caso pueda acceder a los antecedentes de la investigación (generalmente estarán en posesión del Ministerio Público) en forma previa a entrevistarse con Juan De Los Palotes;
- Cómo cubrir en forma eficiente las necesidades en concreto (antecedentes de la persona procesada, contacto con familiares, apoyos logísticos, etc.) que tendrá el defensor a partir de estas primeras actuaciones.

La inmediatez con la que se desarrollan los acontecimientos en un sistema acusatorio genera dos tipos de obligaciones:

- Obliga al defensor a tener un entrenamiento para identificar, en este primer momento, sus opciones actuales y proyecciones futuras.
- Obliga a la institución a desarrollar los mecanismos de apoyo que permitan el accionar eficiente del defensor y faciliten su labor.

Volviendo a nuestro ejemplo, en el caso de don Juan De Los Palotes podrían darse dos situaciones en la audiencia en la que el defensor lo acompañará: que el caso termine en esa

misma audiencia (porque la fiscalía no ha decidido iniciar una investigación, porque se ha consensuado una salida alternativa, por ejemplo) o que la fiscalía inicie la investigación y el caso continúe.

En el primer escenario, el trabajo del defensor público termina en esa audiencia, pero sin embargo nuevamente vemos que se generan algunas actividades concretas en materia de gestión institucional:

- Necesidad de contar con un registro institucional de las personas que han sido asistidas
- Necesidad de contar con un registro estadístico del tipo de casos que son terminados en este momento.

En el segundo escenario (el caso continúa) el defensor deberá determinar cuál será la estrategia de litigación: ¿desarrollará una teoría del caso alternativa o cuestionará la teoría del caso de la acusación? Cualquiera sea la respuesta, la misma definirá, a su vez, tareas concretas para orientar la búsqueda de información (investigación) posterior que deberá realizarse e involucrará a la gestión de la institución, sobre todo en términos de **posibilidad** de ejecutar la estrategia ideada por el defensor: ¿La información establecida como necesaria es efectivamente obtenible?

Para responder a esta pregunta deberán analizarse varios factores:

- Tiempo necesario para su obtención;
- Recursos necesarios vs. recursos disponibles (en términos humanos, económicos, organizacionales);
- Alternativas existentes (si no se obtiene esta información, ¿puede suplirse con algún otro medio logrando similares resultados?);
- Importancia concreta en términos del resultado buscado vs. otros resultados posibles, etc.

Como vemos, aquí habrá una tarea de planificación del defensor que dependerá en mucho de la capacidad de la organización para proveerle medios que permitan ejecutar la estrategia.

Un aspecto adicional a considerar es el método para ordenar la información que la defensa irá recopilando. Un caso penal conlleva volúmenes importantes de información que el litigante deberá considerar para sostener sus posiciones (la versión de los hechos de la acusación, su versión de los hechos, las coincidencias o contradicciones existentes de la prueba de cada parte, las distintas investigaciones realizadas una vez conocido el hecho, etc.).

Toda esta información estará contenida en distintos formatos (diverso tipo de informes, actas, grabaciones, filmaciones, fotografías, anotaciones personales, etc.) y el defensor público deberá contar con una metodología acceso y manejo de esa información que le sea útil a la hora de litigar en una audiencia.

Forma tradicional vs. Sistema de Audiencias	
La forma tradicional de manejo de la información que conocemos en el ámbito procesal está íntimamente ligada al sistema escrito: la construcción de un expediente con características bastante formales, que generalmente tiene un orden cronológico de incorporación de la	En el marco de una audiencia , el defensor deberá entregar información relevante al juez para que considere su posición. Para ello se requerirá de una metodología desformalizada, que permita acceder en forma oportuna a la información útil y puntual para respaldar una petición en concreto.

<p>información. Esto dice relación con el trabajo que ha desarrollado el abogado en el sistema inquisitivo, donde el éxito o fracaso de sus estrategias pasaban, muchas veces, por el mayor o menor dominio del expediente y posibilidad de cuestionamiento de formalidades incumplidas en las piezas incorporadas al mismo.</p>	<p>Es importante asumir que la metodología de audiencia pone al abogado (en este caso al defensor público) como el responsable de transmitir la información y sostener una determinada posición, pasando a ser la documentación con que cuente, un respaldo de sus dichos.</p>
<p>¿Y la gestión?</p>	
<p>El apoyo a la labor técnica en un sistema escrito se encontraba vinculada a la “custodia y orden de los expedientes”. Toda la información en el mismo formato, con un orden determinado cronológicamente por el transcurso del tiempo en proceso más que por el hecho en sí. Adicionalmente esta información generalmente se encontraba dispersa, ya que cada defensor era el custodio de sus propios expedientes.</p>	<p>En un sistema que prioriza el fondo sobre la forma y admite distintos formatos de información, la labor de preservación y orden de la información no resulta menor. La institución deberá desarrollar sistemas que permitan un acceso rápido a la información por parte de los defensores y a la vez garantice que la misma será conservada en buen estado en sus diversos formatos. Adicionalmente, resulta también importante pensar en mecanismos de “uniformar” determinada información (protocolos para la realización de informes, formatos para la toma de entrevistas, etc.) de forma tal que el defensor no deba “estudiar de cero” cada caso sino que esté claro en la finalidad de cada pieza de información de respaldo con la que se cuenta.</p>

b. Proceso Principal 2. Capacidad de negociar casos sin llegar a juicio

Sigamos con el ejemplo anterior

Avanzando en el caso de Don Juan De Los Palotes, en la entrevista inicial él ha manifestado al defensor que cometió el hecho y está dispuesto a asumir las consecuencias y reparar el daño. El defensor ha recibido su hoja de antecedentes y sabe que no tiene antecedentes penales, por lo que le ha explicado a Don Juan De Los Palotes en qué consiste la suspensión condicional del proceso y le ha propuesto que intenten esa salida. Don Juan De Los Palotes está de acuerdo con la misma.

Una de las ventajas del sistema acusatorio es que el juicio deja de ser la única posibilidad de terminación de un proceso. Contando con herramientas legales de terminación distintas, resulta importante buscar soluciones alternativas de acuerdo a la realidad concreta de cada caso y a la voluntad de la persona defendida. A la proyección del caso que la defensa haga, debe sumarse la comunicación efectiva con el cliente, a los fines de lograr dos objetivos:

1. Verificar que el cliente voluntariamente decida no ir a juicio y
2. Conocer la posibilidad real del mismo de asumir una salida alternativa.

En el ejemplo que venimos estudiando Don Juan De Los Palotes ha manifestado al defensor su voluntad de terminar el caso sin ir a juicio, por lo que el defensor precisará ahora verificar dos cuestiones: de una parte, la posibilidad de un acuerdo con el Ministerio Público para la aplicación de la salida propuesta y, por la otra, las posibilidades efectivas de Don Juan de reparar el daño (considerando a esto la probable condición a que deberá someterse el

imputado para acordar la suspensión con el MP). La primera cuestión será su responsabilidad, pero en cuanto a la verificación de información, encontramos nuevamente la importancia de contar con una organización gestionada para este tipo de procesos, que cuente con un sistema lo suficientemente rápido como para realizar las tareas concretas que implique dicha verificación en un tiempo relativamente corto.

Algunos aspectos a considerar, entonces, son:

- **La defensa puede buscar alternativas al juicio.** Si bien las legislaciones establecen la facultad de aplicar estas soluciones en cabeza del Ministerio Público (en función a que es este el organismo titular de la acción pública), esto no implica que la Defensa Pública no pueda, sobre la base de la información del caso con que cuenta, buscar acuerdos con el órgano persecutor, ya que detrás de una buena negociación generalmente se encuentra una solución más óptima, rápida y menos costosa en términos de restricción de derechos para la persona procesada. Vemos aquí que surgen dos tareas para la gestión de la DP:
 - o Desde el punto de vista de la preparación del recurso técnico, resulta de importancia el desarrollo de habilidades en los defensores para negociar soluciones que generen satisfacción al cliente y a la vez satisfagan los intereses de la acusación.
 - o Desde el punto de vista del apoyo al recurso técnico, aparece nuevamente la necesidad de contar con sistemas de recuperación de información oportunos.
- **Conocer el caso de la acusación.** En el rol activo de la defensa en la búsqueda de acuerdos, vemos la importancia de analizar y proyectar el caso no sólo desde la posición de la defensa sino también desde la posibilidad concreta de la acusación. Para lograr tal finalidad, es importante que la Defensa Pública desarrolle capacidades para conocer los intereses de la acusación en los casos concretos y, en función a ello, pueda predecir las posibles acciones que se tomarán. A partir de ese conocimiento, se genera una mejor posición para la negociación de parte de la Defensa.
- **Conocer al cliente, sus posibilidades y voluntad de cumplir el acuerdo.** Resulta también importante tener claridad sobre las posibilidades de acuerdo de parte del cliente. Los acuerdos generalmente implicarán algún tipo de restricción o compromiso. Cuando se aplica algún mecanismo de simplificación procesal (juicio abreviado, por ejemplo) esta restricción puede implicar un tiempo de privación de la libertad. En los casos de salidas alternativas, puede involucrar algún compromiso a futuro (realizar algún tipo de trabajo, obligarse a la realización de algún tipo de tratamiento, prohibiciones de realizar determinadas actividades o concurrir a determinados lugares, etc.) o la obligación de algún tipo de reparación de parte de la persona procesada; en ese entendido, es responsabilidad de la defensa tener clara la efectiva posibilidad del cliente de cumplir con lo acordado, de forma tal de generar mayor confianza tanto en la acusación a la hora de buscar negociaciones como en el juzgador a la hora de aprobar los acuerdos.

c. Proceso Principal 3. Litigio en Audiencias Orales

Un sistema acusatorio centra la toma de decisiones en la audiencia. Tanto en la etapa previa como durante el juicio, todas las decisiones que afecten los derechos de las partes serán tomadas por un juez imparcial en el contexto de una audiencia contradictoria y pública. La audiencia, como metodología central para la toma de decisiones, tiene determinadas características (oralidad, inmediación, contradicción, publicidad, informalidad, rapidez) que obligan a la Defensa Pública a asumir una forma de trabajo que posibilite al defensor, en cada caso concreto dos cuestiones:

- **Asistir a la audiencia y**
- **Entregar información relevante al juez** para sostener sus peticiones y posiciones en audiencia.

¿Qué desafíos trae a la defensa pública el contexto de toma de decisiones en una audiencia?

Veamos algunos de ellos:

Desde la labor técnica	Desde la gestión
<p>Claridad en el (o los) objetivo (s). Don Juan De Los Palotes ha aceptado una suspensión condicional del proceso. Convocada la audiencia para discutir la procedencia de la salida, la labor del defensor en la misma no será de discusión sobre la responsabilidad penal o confrontación con el MP, sino más bien de consenso con el MP y demostración al juez de que se cumplen los requisitos para la procedencia de la salida.</p>	<p>Sistemas de recopilación y manejo de información. La audiencia de Don Juan será un tiempo después de la primera entrevista que tuvo con su defensor; éste defensor tiene varios casos que atender en forma simultánea y no siempre tendrá en mente la estrategia diseñada y toda la información de todos los casos.</p>
<p>La confrontación de la información de la contraparte. Cambiemos el escenario: el MP no ha aceptado la suspensión condicional del proceso y está pidiendo la prisión preventiva de Don Juan De Los Palotes por de peligro de fuga.</p> <p>Si el defensor desea confrontar los dichos del MP, debe hacerlo sobre la base de argumentos concretos que lo desacrediten. No bastará con hacer una referencia amplia al “derecho a la libertad” o a “la presunción de inocencia” para lograr debilitar la posición, sino que deberá estar en capacidad de construir un argumento concreto que le permita hacer su punto.</p> <p>Esto genera una obligación de atención a las peticiones que se formulan y claridad en la información que se posee para contrarrestar dichas solicitudes (y vemos cómo, para tal fin, la estrategia del caso y la forma en que se maneje la información de respaldo serán claves para posibilitar reacciones oportunas).</p>	<p>Vemos aquí la importancia de contar con sistemas de recopilación y manejo de la información que le permitan al defensor, llegado a la audiencia, acceder a los datos básicos que le muestren el objetivo de la audiencia, los presupuestos para la solicitud de la misma y el cumplimiento de los requisitos para la petición que viene a efectuar.</p> <p>Esto implicará para la gestión de la institución asumir que debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollarse mecanismos para la búsqueda y recuperación de la información; - Diseñarse metodologías de orden y conservación de esa información que permita mantener la misma accesible en el momento en que sea requerida; - Implementarse un sistema que permita saber cuántas audiencias, de qué tipo, con qué defensores, están convocadas a fin de lograr la asistencia de los defensores a todas; <p>La coordinación con el resto de las instituciones del SAJP será clave en este trabajo.</p>
<p>Seguimiento. Otro tema de importancia que la defensa debe asumir para cumplir con su rol, es el desarrollo de mecanismos de seguimiento a las decisiones que el juez tome en la audiencia. Si se ha fijado un plazo determinado para culminar una investigación contra Don Juan De Los Palotes, será obligación de la defensa estar atenta al cumplimiento del mismo y solicitud de intimación a la acusación; si han cambiado las condiciones que originalmente ameritaron la imposición de una medida cautelar, será obligación de la defensa presentar esta nueva situación para ser discutida en audiencia; si se han cumplido las condiciones de un determinado acuerdo, la defensa deberá estar alerta para solicitar la extinción de la causa; si procede un determinado cambio en las</p>	<p>En lo que refiere a seguimiento puede observarse con bastante nitidez la importancia de una gestión que permita un cumplimiento eficaz de la labor técnica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Control de plazos. No podemos pensar en un defensor público controlando el cumplimiento de todos los plazos existentes en cada uno de sus casos a partir de un calendario, sino que será necesario contar con un sistema que permita al defensor conocer en forma automatizada cuándo esos plazos se cumplen; - Cumplimiento de condiciones. En este punto debemos hacer la misma referencia anterior: es difícil pensar que un defensor pueda controlar el cumplimiento de las condiciones impuestas a cada uno de sus defendidos en

<p>condiciones de ejecución de la pena, estará en cabeza de la defensa la obligación de solicitar que ese cambio se resuelva, etc. En este sentido, es importante desarrollar mecanismos de seguimiento a las decisiones judiciales, que hagan posible el cumplimiento total de la finalidad de la Defensa Pública, de conseguir las mejores condiciones para sus usuarios.</p>	<p>todos los casos. Será necesario contar con sistemas de seguimiento automatizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambio de condiciones. La información sobre circunstancias que varíen el curso de una determinada defensa puede ingresar por vías muy diversas; volvemos aquí a la importancia de contar con sistemas que permitan mantener la información ordenada y accesible para los defensores al momento de precisarla.
---	---

Resumiendo

Para lograr la finalidad de asistir legalmente a la persona perseguida penalmente, con orientación total a los intereses del cliente y asegurando la prestación de un servicio de calidad, los procesos principales que la Defensa Pública deberá considerar serán:

- **Conocer el caso y tener una mirada estratégica del mismo**, es decir, desarrollar una teoría del caso que sirva de carta de navegación al abogado para comprobar y compartir con el usuario las posibilidades existentes en el caso concreto y definirse por una de ellas
- **Capacidad de negociar casos**, es decir, potenciar a favor de los usuarios el uso de salidas alternativas y/o mecanismos simplificados en aquellos casos donde a partir del desarrollo de la teoría del caso se identifique como una posibilidad viable la de llegar a una solución sin juicio
- **Litigio en audiencias orales**, es decir, presentar en las distintas audiencias posibles durante el transcurso del proceso sus posiciones, contradecir las posiciones de la acusación y transmitir información de calidad al juzgador

Estos procesos principales tienen como protagonista al defensor público, en función a que es el recurso técnico de la institución quien efectivizará la defensa en las audiencias del proceso. Sin embargo, no podemos perder de vista que para que el defensor público logre eficiencia en su representación, **la gestión de la institución debe orientarse al cumplimiento de estos procesos** y generar las herramientas y apoyos necesarios no sólo para cumplir tal fin sino también para verificar la calidad con la que el mismo está siendo cumplido e implementar mejoras en función a ello.

Para finalizar, recordemos que la organización de la institución debe estar orientada prioritariamente al cumplimiento de los procesos principales de trabajo. Por ello, en el desarrollo que sigue el eje de análisis será el cumplimiento de los tres procesos que hemos descrito: conocer el caso y tener una mirada estratégica del mismo, capacidad de negociar casos, litigio en audiencias. Esto implica ya una serie de preguntas en cuanto a la estructuración de la defensa pública de cuya respuesta dependerá la efectividad para lograr el resultado final esperado. Muchas de ellas deben haber surgido en el lector a partir de la diferenciación que hemos venido desarrollando entre la tarea técnica y la gestión para el cumplimiento efectivo de la misma.

Veamos algunas de estas preguntas

1. ¿Qué procesos de apoyo estratégico se generan necesariamente a partir de estos procesos principales?

2. ¿Cuál será la forma más eficiente de organizar a los defensores para lograr los procesos principales?
3. ¿Qué tareas tendrán que realizar los defensores personalmente y cuáles quedarán a cargo de personal distinto?
4. ¿Qué consideraciones deberán mantenerse en términos de planificación de la Defensa Pública?
5. ¿Cómo se evaluará la capacidad de cumplir con estos procesos de parte de los defensores?

LECCIÓN 2. LOS PROCESOS DE APOYO ESTRATÉGICO

III.1.2. Procesos de Apoyo Estratégico.

A continuación, detallaremos una serie de actividades que la Defensa Pública debe realizar para lograr el cumplimiento de los procesos primarios en forma eficiente. La característica común de estos procesos estará dada porque, a diferencia del cumplimiento efectivo de los procesos primarios que estará en cabeza de un defensor público, uno de los temas a considerar en el caso de estas actividades es la necesidad de que sean tomadas por los defensores públicos en forma personal, o la posibilidad de que las mismas sean desarrolladas por personas o equipos que se especialicen en cada proceso secundario, otorgando a los defensores públicos los insumos necesarios para el cumplimiento de los procesos primarios. Recordará el lector que en la introducción a este documento hacíamos referencia al *backstage* que muchas veces desconocemos pero nos lleva a valorar enormemente la calidad del producto final que vemos. Los procesos de apoyo estratégico constituyen, en la Defensa Pública, ese *backstage*.

Adicionalmente, es importante aclarar que los procesos que se desarrollarán no conforman el *universo de procesos de apoyo estratégico posibles*, sino el mínimo que consideramos debe desarrollarse al momento de pensar en una organización básica de la Defensa Pública. Cumplidos con eficiencia estos procesos, el desafío para la organización será pensar en nuevos (o subdividir los que aquí se expondrán) para dotar de mayor calidad al servicio.

Señalaremos también que los procesos de apoyo estratégico no tienen una relación de correspondencia con los procesos primarios sino que otra de las características de este *backstage* es que todos los procesos en su conjunto sirven a la mejor realización de cada uno de los procesos primarios desarrollados con anterioridad.

Con estas aclaraciones previas, pasemos a estudiar cada uno de los procesos de apoyo estratégico que una Defensa Pública debe considerar al momento de organizarse.

a. Proceso de Apoyo Estratégico 1. Búsqueda de información sobre el caso concreto

Recordará el lector las referencias que hemos hecho al analizar los procesos principales en cuanto a las necesidades de contar con información. La entrevista del defensor público con *Don Juan De Los Palotes* no resultaba suficiente para adelantar una estrategia en el caso: era necesario diseñar una estrategia, contrastar la información que *Don Juan* hubiera transmitido con otras fuentes, buscar nueva información, ordenarla, tenerla a disposición del defensor público para las distintas audiencias que pudieran darse.

Tantas tareas pueden generar la impresión de que se precisa un sistema súper sofisticado y una cantidad de gente importante para su logro. Sin embargo, no siempre resulta ese el caso. Para mostrar lo que referimos, analicemos en primer lugar el ejemplo de la Defensoría de La Matanza (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y su actuación en casos de flagrancia.

Equipos de Investigación

Aunque no se creó una defensoría especial para los casos de flagrancia, la Defensoría de La Matanza sí puso a disposición de los defensores una unidad integrada por dos empleadas caracterizadas por su dinamismo con el objetivo de darles apoyo en el litigio de las audiencias y en el diseño de la estrategia de defensa en el caso. Así, se encargan de ser el nexo con la Oficina de Gestión de Audiencias departamental (además de avisarles personalmente a los defensores de las audiencias, se pega en una cartelera la agenda de audiencias del día siguiente) y de seguir el caso –hacer la procuración-, con lo que se encargan de actualizar la información que tiene la fiscalía para el día de la audiencia.

En los días previos a la audiencia y posteriores a la declaración del imputado, las empleadas desarrollan tareas de acuerdo a los pedidos estratégicos del defensor, como:

- *Chequear la información que dio el imputado en la entrevista previa,*
- *La citación de testigos a la defensoría (se hace un acta de esa declaración) o*
- *Pedirle al fiscal la declaración de los testigos del procedimiento, acto en el que se presentan estas empleadas de la Defensoría.*
- *Seguimiento del contenido de la carpeta fiscal*

Se trata de herramientas eficaces especialmente en casos en los que por sus características la prueba suele ser aportada en su totalidad por la policía y por lo tanto se achican las posibilidades de descargo.

Fuente: Informe de Evaluación del Proceso de Fortalecimiento del Sistema Acusatorio en la Provincia de Buenos Aires – Plan de Flagrancia. Luciano Hazan, Alan Iud. CEJA 2008

Hemos visto que la información, su acumulación, orden y manejo constituyen temas de suma importancia para el cumplimiento de cada uno de los procesos principales de trabajo. La primera fuente de información que se tendrá desde la Defensa Pública será, generalmente, la entrevista con la persona procesada, realizada por el defensor que asuma el caso antes de realizar cualquier actuación en el proceso. Esa entrevista derivará en una posibilidad de versión propia del caso, pero requerirá de corroboraciones de los dichos de la persona imputada con otra información. El punto que nos interesa señalar aquí es que esa corroboración no tendrá que estar, necesariamente, en cabeza del defensor público que está viendo el caso sino que podrá derivarse en personas o equipos de personas entrenadas específicamente en la búsqueda de información, a partir de las indicaciones estratégicas del defensor público.

Por ejemplo, en la entrevista con *Don Juan De Los Palotes* este ha manifestado que no fue él quien asaltó a la víctima y que esto lo puede reafirmar un amigo suyo, con quien estaba viendo la repetición del fútbol en la madrugada de ese día. A partir de esta información, no parece necesario que sea el propio defensor el que se encargue de concurrir al domicilio de dicho testigo (o comunicarse con él por la vía que se determine), lo entreviste a los efectos de comprobar si estuvo con su defendido, compruebe que efectivamente vieron un partido de fútbol, coteje que efectivamente ese día y en ese horario se haya transmitido por la televisión tal partido, etc.

Estas tareas pueden estar en cabeza de otra persona (o equipo de personas) una vez que el defensor determine (a través de la proyección del caso que realice) que las mismas son

necesarias para sostener una determinada versión de los hechos (ya sea para buscar negociar una determinada salida al proceso o para contradecir en audiencia la petición de la acusación).

Otra posibilidad es que la información no sea aportada directamente por el imputado en la primera entrevista, sino que sea aportada por interesados en colaborar con la situación del imputado (familiares, amigos, personas que hayan estado con él en el momento de los hechos). En este caso, nos preguntamos: ¿resultará necesario que sea el defensor, en persona, quien entreviste a todas las personas que concurran a aportar información? Y, en adición ¿será necesario que el defensor en persona sea también quien corrobore la veracidad de la información aportada por esas personas? En principio, creemos que si se ha desarrollado la labor de proyectar el caso y se cuenta con un buen método de manejo de la información, no sería necesario que el defensor en persona sea quien haga esta labor, ya que las personas (o equipos) que estén a cargo del recojo y búsqueda de información puede tener una base de trabajo con la situación actual y proyección realizada para cada caso por los defensores y trabajar, sobre la base de su propia experticia, en la obtención y contraste de la información para el caso.


Generalmente las Defensas Públicas suelen contener en su organización a equipos multidisciplinarios. Una forma efectiva de darles utilidad en la realización de la finalidad de la institución, puede derivarse de organizar esos equipos para la búsqueda de información en función a las necesidades de los defensores públicos para el cumplimiento de los procesos primarios.

b. Proceso de Apoyo Estratégico 2. Organización, orden y preservación de la información sobre el caso concreto

La necesidad de recuperar información será clave para el eficiente ejercicio de la defensa pública. Hemos visto que habrá distintas fuentes y procedencias de la información: el propio defendido, familiares, testigos, la investigación realizada por la fiscalía y las evidencias colectadas en el marco de la misma, las decisiones asumidas en audiencia. A la vez, no toda la información recogida será relevante para la estrategia de la defensa y de la información relevante, no toda llegará en forma directa al defensor (habrá algunos elementos recogidos por la fiscalía que resulten de importancia, o información recuperada por equipos de trabajo de la propia defensa). Entonces, será de fundamental importancia generar un método que permita que toda la información relevante, independientemente de la fuente de que provenga y quien la haya recogido, se concentre de forma tal de servir al trabajo del defensor para el cumplimiento de los procesos principales. Esto implica que si bien la concepción tradicional del expediente no tiene cabida en la organización de un sistema por audiencias, de todas maneras el defensor debe contar con información organizada, ordenada y adecuadamente preservada para la litigación.

Aquí también diremos que con una buena utilización de los recursos, este proceso puede cumplirse sin mayores problemas.

Veamos el ejemplo de la Carpeta que utiliza la Defensoría Penal Pública de Chile



Defensoría
Sin defensa no hay Justicia

RUT: _____
REC: _____
RET: _____

Defensor: _____ Licitud: SI / NO
Fiscal: _____ Juez de Garantía: _____
Fecha de la Casa: _____ Tribunal: _____

Procedimiento: Ordinario Hay Quebrante: SI / NO
 Simplificado Acc. Privada Monitoreo Extradición Paralela

VICTIMAS:
 Prop. Natural Prop. Jurídica
 F. Persona F. Persona
 F. Persona F. Persona
 F. Persona F. Persona
 F. Persona F. Persona
 F. Persona F. Persona

Cuentos Empujsados (aseso en la Casa): _____

Nombre Imputado: _____ Antecedentes Penales SI / NO
Dirección: _____ Teléfono: _____
RUT: _____ Menos de Edad: SI / NO Fecha Nacimiento: / /

Código	Dato	G. Detenido	G. Participación

Forma de Término

Trámite	Descripción de la Forma de Término	Fecha	Cuando	Beneficio	SI / NO

Gestiones de Audiencias o Recursos

FECHA	TIPO DE GESTIÓN	CAUTELAR O TÉRMINO APLICADO	DEFENSIÓN
Cod. / Cod. / Cod.			
PLAZO JUDICIAL	RESULTADO DE GESTIÓN U OBSERVACIONES		CUMPLIMIENTO PP
DIAS / SEMANAS / AÑOS			Regula / Recurre / Modifica / Acta
Defensor:	Juan Diego		Acta

Defensor: _____ Juan Diego

La carátula de la carpeta contiene en la mitad superior el código de identificación del caso en la institución, los datos de identificación de las partes, la fecha de ingreso del caso, el tipo de procedimiento, el tipo de víctima, los datos centrales de identificación del imputado (datos personales y datos en relación con el delito imputado);

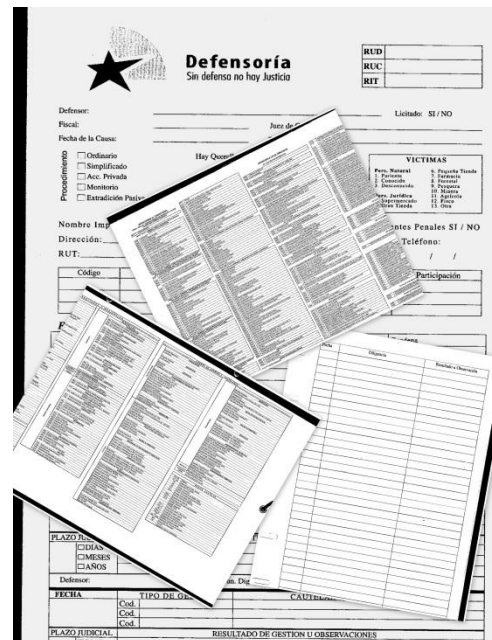
En la mitad inferior, la carátula tiene un espacio para establecer la forma de término que tuvo el procedimiento y varios espacios (que continúan luego en el interior) para establecer las gestiones vinculadas a audiencias y/ o recursos en el caso.

Lo destacable de esta carátula es que la información está estructurada de tal forma que el defensor puede refrescar el caso de que se trata y las actuaciones realizadas con sólo dar una mirada a la misma. Cada vez que el defensor concurre a una audiencia

consignará en la carpeta la actuación y el resultado y esto luego será digitalizado e incorporado al sistema de seguimiento de casos. Para ello, las distintas infracciones imputables, las diversas gestiones posibles en las audiencias y las formas de término o imposición de medidas cautelares están codificadas, de forma tal de ingresar la información a partir de los códigos. La codificación puede encontrarse en la solapa interior (infracciones) y en la contratapa (gestiones y terminaciones) de la carpeta, de forma tal que también es simple la traducción del código a la información y/o viceversa.

Adicionalmente, la otra solapa interna de la carpeta tiene una tabla con tres columnas para que se consignen las actuaciones realizadas, los resultados u observaciones y la fecha de realización de las mismas. De esta forma, podemos notar que **sólo a partir de la propia carpeta** el defensor contará un resumen de toda la información generada para el caso: información sobre los involucrados, audiencias a las que se ha concurrido, resultados de las mismas y plazos de vencimientos, diligencias realizadas. Obviamente, al interior de la carpeta se integrarán los respaldos de la información que corresponda.

A su vez, la existencia de un sistema informático adecuado para el ingreso de esta información, permitirá al defensor acceder en línea a los datos sobre cada uno de los casos que esté atendiendo y de esa forma no precisará tener las carpetas consigo sino que las mismas podrán concentrarse en un espacio único (recordemos que cada caso tiene un número de identificación único, por lo que es sencillo concentrar todas las carpetas y ubicarlas cuando su uso sea necesario para alguna actuación) y, de esa forma, se evitará que la información se disperse o que el defensor tenga que preocuparse por la preservación adecuada de las carpetas en cuestión.



En términos generales diremos que la carpeta, entonces, estará en poder del defensor cada vez que este deba concurrir a una audiencia; una vez finalizada la audiencia el defensor devolverá la carpeta a la instancia donde se concentran. Puede observarse cómo esta organización de la información deriva en que la incorporación de los datos al sistema no necesariamente será tarea del defensor sino que puede estar encargada a un funcionario distinto. En el caso que tomamos como ejemplo, la carpeta contiene también casillas específicas para que se indique el nombre del funcionario que incorporó la información al sistema, como una forma de control.

c. Proceso de Apoyo Estratégico 3. Estudios de carácter general

Veamos en este caso un ejemplo para analizar posteriormente a qué nos referimos con el desarrollo de este proceso puntual.

Departamento de Estudios y Proyectos – Defensoría Penal Pública de Chile

El Departamento de Estudios y Proyectos tiene entre sus misiones proponer al Defensor Nacional estrategias y propuestas para el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio de defensa penal pública, así como diseñar, ejecutar, orientar y evaluar estrategias y planes destinados a mejorar el funcionamiento de sus unidades dependientes.

Además, debe proponer y apoyar la capacitación para la defensa, desarrollar investigaciones y prestar apoyo profesional a las iniciativas de otros departamentos y unidades de la Defensoría. Asimismo, asesora a los defensores penales en materias relacionadas a su labor, mediante la producción de conocimiento en materias relevantes; contribuye permanentemente al posicionamiento de la Defensoría y al debate público en materias jurídicas y otras vinculadas a la defensa.

Algunas temáticas sobre las que el Departamento de Estudios ha realizado investigaciones está conformado por materias de género, defensa indígena y de instalación e impacto de la Reforma Penal Adolescente, durante el 2008 preparó los insumos para la puesta en marcha de un proyecto piloto de defensa en el ámbito penitenciario. Adicionalmente realiza una labor permanente de sistematización de jurisprudencia, que está a disposición de todos los defensores.

Fuente: Memorias Anuales de la Defensoría Penal Pública de Chile. Años 2007 y 2008
<http://www.dpp.gov.cl/defensoria/cuenta.php>

Otro proceso de apoyo estratégico a tomar en cuenta es el de los estudios, no ya en términos de búsqueda de información para el caso concreto, sino en términos de aporte desde una visión que vaya más allá del “caso a caso”, para el mejor resultado en todos los casos que llegan a conocimiento de la Defensa Pública.

Con vemos en el ejemplo, nos referimos aquí a la necesidad de contar con personas o equipos de trabajo dedicados a identificar características específicas de los casos atendidos por la Defensa Pública y desarrollar investigaciones doctrinarias, jurisprudenciales, de tratamiento comparado, que permitan a los defensores construir argumentos más sólidos a la hora de proyectar, negociar y/o litigar los casos concretos que lleguen a su conocimiento y mejorar de esa forma la calidad en el servicio.

Para la realización de estos estudios podrán tomarse en cuenta temáticas como el tratamiento específico que la acusación está dando a determinados delitos por política institucional, la jurisprudencia seguida por los jueces en determinadas materias, los antecedentes existentes ante determinados pedidos por parte de la Defensa Pública, la situación en la legislación comparada de avance o retroceso en determinados temas, las reformas legales aprobadas en el país que influyen en el accionar de la Defensa Pública, etc.

Lo central en este proceso, es que al contar con un área específica dedicada a ver temas en términos generales y proporcionar información a los defensores para sus casos particulares, los tiempos se optimizan en función a que ya no es cada defensor el que tiene que hacer sus propias búsquedas jurisprudenciales o doctrinarias para sostener una tesis determinada, sino que cuenta con un banco de datos de fácil acceso donde puede encontrar los temas que requiere. A la vez, el trabajo específico de los defensores públicos en el cumplimiento de los procesos primarios debe ser el factor orientador del trabajo de investigación que se desarrolle en esta área.

Una ventaja adicional de desarrollar este proceso secundario está dada porque en términos de capacitación del personal de la Defensa Pública, el contar con un área de trabajo específicamente orientado a estas temáticas, permite producir materiales mucho más concentrados en las habilidades y destrezas que deben desarrollarse en los distintos miembros de la institución.

d. Proceso de apoyo estratégico 4. El control del desempeño de los defensores

Otro proceso de apoyo estratégico importante consiste en el desarrollo de un control del desempeño de los defensores, en función a que controlar la gestión de los casos permite auditar la calidad del servicio público de defensa que se brinda y verificar las necesidades existentes para proveer un mejor servicio. Existen diferentes formas de llevar a cabo esta tarea.

Observemos un ejemplo concreto de control al desempeño

Evaluación del desempeño de los Defensores en el Sistema Público de Defensa del Estado de Montana

En el Sistema Público de Defensa de Montana existen diferentes actividades a través de las cuales se lleva a cabo la evaluación anual periódica del desempeño de los defensores. Por un lado cada defensor debe realizar una autoevaluación completando una planilla en la que se le solicita que dentro de las categorías que allí se establecen opte entre: aceptable/ necesita mejorar/ inaceptable.

*La primera categoría se refiere al **trabajo en la oficina** y entre los aspectos que se relevan se encuentran la puntualidad, la asistencia, el contacto con el cliente, el uso del tiempo y de los recursos disponibles (investigadores, defensores que realizan investigaciones jurisprudenciales, empleados administrativos), la actitud, la predisposición para representar al cliente ante los tribunales y la producción y envío de la información de los casos. En lo que al **trabajo en tribunales** se refiere, se establecen: relación con el cliente, advocacy, actitud, preparación del caso, desempeño. En materia de **capacitación**, se pretende evaluar la participación en las actividades ofrecidas. Por último, también se los consulta sobre su nivel de capacidad y experiencia en litigio en relación con la complejidad de los casos que le son asignados.*

Además, el Jefe de la Defensa Pública, junto al Coordinador en Capacitación, el Defensor Regional o el Gerente de Defensores, realiza una evaluación anual de cada defensor a través de la observación del desempeño del defensor en audiencias y juicios. También se obtiene información a través de la opinión de los clientes a través del envío a alguno de ellos al azar de una carta o la realización de un llamado telefónico solicitando información respecto a la calidad del servicio que se le suministró. Asimismo, se tiene en cuenta si se ha recibido alguna queja fundada de algún cliente a través de un sistema que se encuentra preestablecido a tal fin y es accesible a todo cliente. Se pide también la opinión de otros defensores, jueces y de los profesionales que llevaron a cabo jornadas de capacitación en las cuales la persona que está siendo evaluada participó.

En este proceso de evaluación la opinión del gerente de los defensores de cada defensoría resulta esencial en tanto es quien se encuentra en contacto permanente con el trabajo de los defensores empleados. Existe un proceso constante de evaluación del desempeño de los defensores que se realiza en diferentes niveles. Así en primer lugar puede citarse el que ejerce todo gerente de defensores, luego en un segundo nivel el defensor regional efectúa el control de la gestión global de cada oficina y por último resulta frecuente que al menos una o dos veces al año, el Coordinador de Capacitación o el Jefe de la Defensa Pública realice observaciones directas de audiencias o juicios.

Fuente: Claves para lograr un servicio de defensa pública eficaz y eficiente. La experiencia de la Oficina de Defensa Pública del Estado de Montana. Florencia G. Plazas

Desarrollar un sistema de evaluación al trabajo de los defensores permitirá a la Defensa Pública tener mayores elementos a la hora de planificar estratégicamente el trabajo de la institución, a la vez que verificar la necesidad de generar nuevos procesos, ya sea primarios o de apoyo estratégico, subdividir los existentes, suprimir o modificar en cualquier medida.

Como se observa en el ejemplo, resulta importante que este seguimiento se desarrolle desde distintos ámbitos: desde la autoevaluación, desde la evaluación a cargo del personal que coordina la labor de los defensores públicos, desde quienes brindan determinados servicios específicos (capacitación, investigación, por ejemplo) para potenciar el trabajo de los defensores públicos y desde los propios usuarios.

En **resumen**, una Defensoría deberá desarrollar, como parte de su organización, una serie de procesos estratégicos de apoyo que le permita un adecuado cumplimiento del o los procesos principales:

- Generar formas de **búsqueda de información sobre el caso concreto** que permita al defensor contar con datos relevantes para el cumplimiento de los procesos principales;
- Estructurar la **organización, orden y preservación de la información sobre el caso concreto** de forma tal que esta sea fácilmente accesible por el defensor público y esté ordenada para el trabajo en audiencias orales;
- Desarrollar un sistema de **estudios de carácter general**, que desde una mirada global del sistema permita generar información de apoyo relevante para el trabajo de los defensores públicos, identificar necesidades de capacitación para mejorar la calidad de la defensa, generar acciones estratégicas de la Defensa Pública sobre la base del análisis del trabajo desarrollado en su conjunto;
- **Trabajo en el ámbito del seguimiento *Pendiente, pendiente, pendiente***
- Finalmente, será necesario contar con un método que permita **controlar el desempeño de los defensores** de forma tal de observar los resultados que se obtienen, los logros alcanzados y las necesidades de cambio en la institución.

Hemos visto hasta aquí los procesos de trabajo de la Defensa Pública, tanto aquellos que denominamos “principales” (actividades directamente vinculadas con el cumplimiento de la finalidad de la Defensa Pública), como los llamados “de apoyo estratégico” (más relacionados con el *backstage*, es decir: las actividades que permitirán una buena ejecución de los procesos principales).

Para el cumplimiento efectivo de estos procesos, no se necesitará sólo recursos humanos, sino que también deberán considerarse las posibilidades económicas, físicas, de acceso a la tecnología, etc. de la Defensa Pública. Y consideradas esas cuestiones, la institución deberá organizarse en forma tal de optimizar los recursos disponibles y lograr un adecuado cumplimiento de estos procesos. Esos serán los temas a desarrollarse en lo que resta del presente documento.

LECCIÓN 3. EL LOGRO DE LOS PROCESOS DE TRABAJO

III.2. Logro efectivo de los procesos propios de la Defensa Pública. La organización orientada a la finalidad de la institución

Hasta aquí hemos intentado definir lo que será el “núcleo duro” (los procesos) del trabajo de la Defensa Pública para cumplir con su finalidad institucional. Para lograr una efectiva realización de los procesos descritos, será necesario que los distintos planos involucrados en la gestión de la Defensa Pública los asuman como norte orientador de su desarrollo. A continuación, desarrollaremos los niveles restantes vinculados a la gestión de la Defensa Pública, intentando mostrar la vinculación existente entre su correcto desarrollo y el efectivo cumplimiento de los procesos de trabajo.

III.2.1. Política y Estrategia

Hemos visto, al referirnos a política y estrategia nos concentraremos en desarrollar **cómo la institución en concreto materializará, en sus planes de trabajo, la misión institucional a través de la reflexión periódica sobre formas de mejorar los procesos de trabajo**. Veamos a continuación que implicancias trae este tema para el cumplimiento de los procesos propios de la Defensa Pública.

a. Un punto de partida. Qué se necesitará originariamente para la planificación en la Defensa Pública

Ya sea que estemos construyendo una organización nueva (el servicio ha sido creado y toca partir de cero) o estemos readecuando una organización existente a un nuevo proceso (que es lo que ha sucedido en muchos de los países de América Latina con el paso de los sistemas inquisitivos a los sistemas acusatorios), el punto de partida necesario para pensar en la política y estrategia institucional será el **diagnóstico**.

Será necesario conocer el estado actual de la Defensa Pública (o la situación y posibilidades actuales para el desarrollo del servicio), con la finalidad de determinar no sólo con qué se cuenta específicamente en la actualidad, sino también de comenzar a definir las áreas que deben tomarse en consideración a la hora de proyectar una política institucional con su correspondiente estrategia de cumplimiento. Para su realización deberán considerarse determinados aspectos puntuales, que veremos a continuación.

a.1. Organización actual

Dentro de este primer aspecto será importante verificar:

- Las normas que regulan la prestación del servicio;
- Las estructuras bajo las cuales se presta actualmente;
- El funcionamiento mismo de tales estructuras;
- Los recursos materiales con que cuenta;
- La estructura territorial de la Defensa;

Esto para comprobar cuán efectiva es la **capacidad instalada actual de cara al cumplimiento de los procesos de trabajo** descritos como necesarios para el cumplimiento del fin institucional y cuáles son los cambios requeridos para reorientar la institución hacia tal fin. Será importante tener claridad sobre este punto en función a que la realidad actual determinará en mucho las posibilidades reales de cambio o transformación. Por ejemplo, si

normativamente se establece una estructura rígida para la Defensa Pública, será mucho más complejo plantear un proceso de reorganización sin necesidad de un cambio normativo que si este aspecto está delegado a la determinación de la autoridad del servicio.

Adicionalmente, al momento de estudiar los mandatos normativos que existen para el servicio, será importante considerar la extensión con que debe pensarse la Defensa Pública en varios sentidos:

- Por una parte, habrá de determinarse si la defensa debe prestarse sólo en el área penal o si es necesario por mandato normativo brindar defensa en otras áreas judiciales;
- Adicionalmente, deberán verificarse los actos en los que obligatoriamente debe estar presente el abogado defensor, a los fines de pensar en la mejor organización posible para cumplir con ese mandato;
- También deberá analizarse si existe algún tipo de mandato o restricción para la intervención de funcionarios distintos al defensor público como tal en determinadas tareas (recopilación de la información, toma de entrevistas a testigos, seguimiento de los casos, etc.).

La información en este punto servirá para priorizar en función de la posibilidad y necesidad los cambios que pueden realizarse en forma inmediata, sin mayores impedimentos externos, de aquellos que requieren generar consensos, cambios normativos, extensiones presupuestarias, etc., para los cuales la estrategia a planificarse deberá ser de mediano o largo plazo.

a.2. Demanda del sistema

En lo que hace a demanda del sistema, deberán verificarse varias cuestiones

a.2.1. Casos que ingresan al sistema

En este punto, tomando como referencia los procesos primarios de trabajo, concretamente deberá estudiarse *la demanda derivada*, es decir, el número o porcentaje de casos del universo que conoce el servicio que generarán la necesidad de realización de un proceso primario de trabajo a partir de las políticas del resto de las instituciones.

Por ejemplo:

- Nos encontramos frente a un Ministerio Público que por política institucional no acuerda salidas alternativas al juicio en casos vinculados al tráfico de sustancias controladas;
- A la vez, un porcentaje alto de los casos que atiende la Defensa están vinculados a las sustancias controladas;

Vemos cómo la política de trabajo del Ministerio Público generará una demanda mayor en la Defensa Pública porque el no poder prácticamente utilizar uno de los procesos primarios (la negociación y búsqueda de salidas alternativas) generará una demanda de tiempo mayor en la atención de esos casos, ya que en su mayoría llegarán a un juicio.

Deberá considerarse también la *demanda no derivada*, es decir, la necesidad que surge a partir de las propias prácticas internas. Por ejemplo, si por política institucional debe requerirse la revisión de medidas cautelares indefectiblemente al haber transcurrido un determinado período de tiempo, eso significará que deberá contarse con defensores suficientes para concurrir a las audiencias de revisión de medida cautelar solicitadas por la propia Defensa; situación diversa se dará en aquellos casos en que la política de solicitud de

revisión de las medidas cautelares esté regida por los cambios concretos de las circunstancias del caso específico, donde resulta probable que las audiencias de revisión sean menores en cantidad a las de la política fija ejemplificada al inicio.

Finalmente, dentro de este punto también deberá considerarse la **demanda indirecta**, más relacionada a los procesos secundarios de trabajo que a los primarios, vinculada específicamente con aquellas situaciones que requieren especial atención por parte de los defensores (entrevistar a familiares del imputado en función a una circunstancia especial) o una atención especial por parte del servicio (solución de determinados problemas sociales que se derivan del caso, por ejemplo los familiares de un procesado que son desalojados de su vivienda en razón a tener un pariente preso, etc.)

a.2.2. Casos que salen del sistema y tipo de salida aplicada

Tener claridad sobre este aspecto servirá para diseñar en mejor forma la organización concreta para el cumplimiento de los procesos principales de trabajo en función a los resultados concretos existentes en el sistema: si un alto porcentaje de casos tiene un tratamiento estandarizado que posibilita que se apliquen salidas alternativas, este puede resultar un buen indicador en términos que el proceso principal de trabajo “negociación” está funcionando en forma adecuada (lo cual implica que los procesos vinculados a la proyección y la litigación en audiencias previas al juicio también están funcionando) y que puede dedicarse una mayor atención a mejorar el proceso de trabajo que específicamente está vinculado a la litigación en juicio (conjuntamente la proyección de los casos que llegarán a juicio) y los procesos secundarios vinculados a la búsqueda de información y seguimiento de este tipo de casos en específico. Conocer la cantidad y modalidad de salidas de los casos del sistema es útil, en definitiva, para **determinar dónde debe ponerse mayor énfasis para el desarrollo o mejora de los procesos de trabajo en específico.**

a.2.3. Cantidad de usuarios de la Defensa Pública y situación socioeconómica de los mismos

La información socioeconómica existente sobre los usuarios y el tipo de proceso al que han sido sometidos servirá a los fines de la política y estrategia institucional en varios sentidos:

- Implicará una mejor oportunidad de determinar la composición y modalidades de ejecución de cada uno de los procesos primarios de trabajo (vinculado a lo que mencionábamos en el punto anterior: si en adición al tipo de salida que se ha aplicado en cada caso contamos con información sobre el perfil de usuario, tenemos una mejor chance de proyectar el trabajo a futuro en cuanto a la utilización de los diversos mecanismos de salida procesal que la ley nos otorga) pero también servirá a los fines de mejorar la calidad de los procesos secundarios: contar con una base de datos sobre los perfiles de las personas que el servicio atiende puede ser un factor que contribuya a mejorar la calidad de la información que se precise para casos en concreto;
- También puede servir a los fines de orientar determinadas investigaciones de carácter general. Por ejemplo: tomando en consideración los perfiles socioeconómicos y cruzándolos con la información sobre las causas porque las personas han sido procesadas, pueden impulsarse investigaciones acotadas a determinados radios geográficos, para determinados delitos, indagando las causas probables de la comisión de los mismos y buscando posibilidades de soluciones alternativas a la penalización;

a.3. Oferta de Recursos

Un tercer aspecto a diagnosticar será la existencia o no de recursos ofertados para cubrir la necesidad de otorgar defensa penal. Para ello también deberán considerarse diversos aspectos.

a.3.1. Recursos estatales

Al momento de diagnosticar la posibilidad actual de una Defensa Pública, no sólo debemos considerar la cantidad de defensores públicos, ya que las necesidades del servicio son mucho más amplias. En ese sentido, si bien el recurso sobre el que más interés habrá en forma directa al interior del servicio será el recurso “defensor público”, existen otras necesidades para el servicio que quizá puedan cubrirse en forma indirecta a partir de los recursos existentes en el Estado. Ejemplos de esto podemos encontrar en varios sectores: a nivel de administración presupuestaria, por ejemplo, si el servicio hace parte de una organización mayor (ya sea porque se encuentra en el ámbito de algún organismo del Poder Ejecutivo, o del Poder Judicial), puede encontrarse la posibilidad de contar con determinados apoyos en forma centralizada, desde esos organismos; a nivel del cumplimiento de procesos secundarios, si por ejemplo existen en diversos organismos estatales unidades o equipos especializados en determinadas temáticas (trabajo específico en el área de sustancias controladas, en violencia familiar, en áreas vinculadas con los menores en conflicto con la ley penal, en cuestiones de género), puede realizarse un trabajo de coordinación con esos agentes estatales a los fines de optimizar el cumplimiento de los procesos secundarios de trabajo (por ejemplo, el seguimiento de determinados casos, la búsqueda de información en determinados sectores, la realización de investigaciones focalizadas en determinados grupos sociales, etc.). Como vemos, la indagación sobre los recursos estatales existentes debe regirse por la verificación de la posibilidad de cumplir con los procesos de trabajo y no sólo por la mirada hacia el interior de la institución actual.

a.3.2. Recursos públicos no estatales

En este punto, siguiendo en la línea de considerar como norte los procesos de trabajo, será importante relevar aquellas instancias o instituciones que, por fuera del estado, realizan actividades o cuentan con recursos para coadyuvar en el cumplimiento de dichos procesos. Las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, en el ámbito penal pueden encontrarse desarrollando actividades vinculadas a los procesos, tanto primarios cuanto secundarios, de la Defensa Pública. Las entidades académicas también pueden tener actividades, o el interés de desarrollar actividades en estos ámbitos (y no sólo las escuelas de derecho, vinculadas generalmente al trabajo en litigación, sino otras instancias que pueden coadyuvar en los procesos secundarios de trabajo de la Defensa Pública).

a.3.3. Recursos privados

Las condiciones reales de la defensa penal privada y sus prácticas influirán en la carga de trabajo de la Defensa Pública, y en función a ello es necesario conocer qué sucede en ese ámbito. Partiendo de la base de que es derecho de toda persona procesada penalmente contar con un defensor técnico que busque el mejor resultado posible para su caso, asumimos que la Defensa Pública tendrá un *carácter subsidiario* para atender aquellos casos en que la persona no pueda por sus propios medios nombrar un defensor.

En este contexto, es importante por ejemplo verificar la cantidad de casos que contando inicialmente con un defensor privado pasan a ser atendidos en el transcurso del proceso por la

Defensa Pública y las causas de esos traspasos, ya que es muy distinta la situación del defendido que no pudo sostener los costos de un abogado privado a la situación de aquél que prescindió de los servicios de un abogado privado en función a no estar satisfecho y pasó a ser atendido por la Defensa Pública. Este tipo de información permitirá a la Defensa Pública tener mayor claridad sobre la demanda que tendrá el servicio y, a la vez, contar con información sobre la calidad del servicio que está siendo prestado por el mercado privado que, como hemos dicho, influirá en la mayor o menor demanda que tenga la institución.

b. Diagnosticar para la acción. La planificación política y estratégica como tarea periódica de la institución

El trabajo de diagnóstico sobre la situación de la Defensa Pública, juntamente a la definición de los procesos de trabajo principales y de apoyo estratégico que deben cumplirse para lograr la finalidad de la institución, serán los insumos a considerar al momento de desarrollar la planificación institucional. Este trabajo de planificación debe convertirse en una tarea periódica de la Defensa Pública, que permita evaluar los logros alcanzados, poner el énfasis en la mejora de los aspectos que aún no se han concretado y estudiar la posibilidad de ampliar los procesos de trabajo tendientes al cumplimiento de la finalidad.

Consideramos que a fin de planificar la mejor forma de lograr procesos de trabajo eficientes, es necesario considerar algunas áreas en las que deberán pensarse las acciones a desarrollar. Estas áreas de planificación son, en principio, las que a continuación se detallan (siempre con la salvedad de que en este documento estamos abordando los mínimos que deben considerarse para montar un servicio de Defensa Pública adecuado a la finalidad de la institución, pero que esto no quiere decir que en función a las necesidades o particularidades institucionales, esto no pueda ampliarse a otros temas que no son desarrollados por estos contenidos).

b.1. Organización Institucional

En este aspecto será de suma relevancia tener un conocimiento sobre la posibilidad de tener una organización flexible, que pueda intentar diversos modelos de acuerdo a las necesidades para brindar el servicio. Diagnosticada la situación del sistema, resulta importante pensar en varias cuestiones vinculadas a la mejor forma de cumplir con los procesos de trabajo.

Antes de partir con los puntos que deben considerarse en materia de organización institucional, veamos algunos ejemplos de organización del servicio.

Algunos ejemplos de organización

Defensoría Penal Pública de Chile

La Defensoría Penal Pública atiende en todo Chile, con una dotación cercana a las 600 personas, de las cuales **145 son defensores** (abogados profesionales que prestan asistencia a los usuarios directos). Además, mantiene contrato con unos **300 abogados privados**, a través de licitaciones públicas, para el desarrollo de su misión.

Licitaciones de defensa penal

Corresponden a un proceso para seleccionar personas jurídicas o naturales que cuenten con abogados para desempeñar defensa de personas imputadas en el nuevo proceso penal.

Las adjudicaciones de defensa pasan a formar parte del sistema mixto que lo integran

prestadores públicos y licitados.

Para los procesos de licitación, las definiciones de zonas se hacen por proximidad geográfica y cobertura de los juzgados de garantía. Además se agrupan bajo el criterio de constituir un número de causas interesantes de ser servidas a través de contratos con privados y que hagan rentables los proyectos de defensa. El mecanismo de selección es por competencia en atributos técnicos (nivel de calidad) y económicos (menor precio) que permite elegir a los prestadores que firmarán contratos.

A partir del Proceso de Licitaciones 2006 se introdujo un examen, cuya aprobación es obligatoria para todos los abogados que quieran licitar causas. Se trata de una prueba con materias de Derecho Penal, Litigación, Derecho Procesal Penal y Garantías Constitucionales, mediante la cual los prestadores demuestran sus conocimientos en esas áreas; y por ende, se asegura la prestación de servicios de defensa de buena calidad.

Quienes adjudican suscriben contratos por un plazo determinado, de 18 meses a tres o cuatro años, dependiendo de la región y zona donde se licite, para prestar esos servicios a un determinado precio por cada una de las causas que se atiendan.

Consejo de Licitaciones

Es el cuerpo técnico colegiado encargado de cumplir las funciones relacionadas con el sistema de licitaciones de defensa penal pública. El Consejo está constituido por diversos estamentos que permiten que los procesos cumplan con los criterios de transparencia, objetividad y simpleza. Lo integran el Ministro de Justicia, o en su defecto, el Subsecretario de Justicia, quién lo preside; el Ministro de Hacienda o su representante; el Ministro de Planificación o su representante; un académico con más de cinco años de docencia universitaria en las áreas de Derecho Procesal Penal o Penal, designado por el Consejo de Rectores y un académico con más de cinco años de docencia universitaria en las áreas del Derecho Procesal Penal o Penal, designado por el Colegio de Abogados con mayor número de afiliados del país.

Comités de Adjudicación Regional

Son los Comités de especialistas que tiene como objetivo seleccionar a los proponentes a nivel regional y decidir las licitaciones. Cuentan con una integración mixta, pública y privada. Además integran la realidad regional, con profesionales y representantes que conocen de cerca las particularidades locales de la defensa, e incorporan el componente judicial, mediante un juez con competencia penal elegido por sus pares.

Fuente: Sitio Web <http://www.dpp.gov.cl/>

Sistema Público de Defensa del Estado de Montana

Sistema mixto: defensores empleados y defensores contratados

La gran extensión territorial del Estado de Montana y las distancias existentes entre las diferentes sedes de las cortes y tribunales han resultado factores determinantes en el diseño del SDP, que está compuesto por defensores empleados – que trabajan con exclusividad en la oficina estatal – y defensores contratados – abogados particulares que actúan como defensores públicos en el litigio de determinados casos.

Actualmente el sistema cuenta con 100 defensores empleados, 217 defensores contratados y 100 empleados administrativos.

Los **defensores empleados** se encuentran asignados a una defensoría determinada y son remunerados mensualmente por las funciones que desempeñan de acuerdo a escalas salariales que se ajustan según la experiencia y desarrollo profesional de cada defensor.

Existen defensores empleados que se denominan “**defensores volantes**” porque no están asignados a una oficina en particular. Llevan casos en diferentes regiones o en distintas ciudades de una misma región. Esta ha sido la solución que se dispuso desde la oficina central para dar respuesta a la realidad de contar con grandes extensiones de territorio a cubrir y pocos casos en cada uno de los tribunales de las ciudades más pequeñas. En aquellos casos en los que este sistema no resulta adecuado se acude a los abogados contratados.

Los **defensores contratados** mantienen una relación contractual con la defensoría. Suscriben un contrato marco en el que se convienen pautas generales para la actuación en el servicio de defensa pública. La derivación se realiza por caso y son remunerados mensualmente de acuerdo a la cantidad de horas trabajadas en cada uno de ellos.

Cada defensoría regional, con la supervisión del gerente de contrataciones de la oficina central, se encarga de derivar casos a los defensores contratados.

Fuente: Claves para lograr un servicio de defensa pública eficaz y eficiente. La experiencia de la Oficina de Defensa Pública del Estado de Montana. Florencia G. Plazas

De los ejemplos presentados surgen algunas cuestiones que deberán considerarse al momento de organizar la prestación del servicio, mismas que trataremos a continuación.

b.1.1. Cómo deben distribuirse los casos entre los defensores públicos

Veamos distintas posibilidades de distribución de los casos:

Posibilidad 1. Distribución por funciones críticas. Estableciendo grupos de defensores dedicados a

- Atender los casos que puedan terminarse sin necesidad de llegar a juicio (en la etapa previa, a través de la aplicación de salidas alternativas o mecanismos simplificados);
- Para aquellos casos que requieran llegar a juicio, dedicados a planificar la estrategia de litigación desde el inicio del caso hasta la sentencia;
- Dedicados a la etapa de recursos; etc.

Dimensionando adecuadamente la carga de trabajo de la Defensa Pública y proyectando los porcentajes de causas que probablemente culminarán en cada una de las etapas del proceso y la complejidad del trabajo requerido para terminar los casos, este tipo de organización puede permitir una optimización de los recursos humanos, a partir de la división del trabajo de los defensores en función a la necesidad del servicio.

Es decir, a partir del diagnóstico podría establecerse que:

- Un 70% de los casos termina usualmente por la vía de la aplicación de una salida alternativa o un mecanismo simplificado (es decir, en el transcurso de la etapa previa al juicio) en tanto el 30% restante llega a juicio;
- Adicionalmente, podría establecerse que sólo un 20% de los casos precisan de la presentación de un recurso posterior a la sentencia.

La primera tendencia, con estos porcentajes, será proyectar una cantidad de defensores mayor para la etapa que más volumen de causas tiene (es decir, la etapa previa al juicio); sin embargo, si se incorpora al dato numérico, el nivel de complejidad que conlleva la solución posible en cada etapa, se comprobará que el 30% de causas que llegan a juicio requieren un trabajo mayor y más complejo que el propio de las soluciones de la etapa previa al juicio; en función a ello, es probable que se requiera un número mayor de defensores para tramitar el

porcentaje de casos que llegarán hasta el juicio, que aquellos necesarios para tramitar causas buscando salidas durante la etapa previa.

El desafío que presentará este tipo de organización tendrá relación con generar mecanismos que permitan que los defensores puedan variar sus funciones de forma tal de no “burocratizarse” con una misma tarea, sino que puedan transitar por los distintos espacios de trabajo y desarrollarse en los mismos.

Organización por funciones en el proceso

Ventajas:

- *Optimización en el uso de los recursos.*
- *Especialización de los defensores en determinadas funciones específicas.*
- *Mayor agilidad en el trabajo a partir de la asignación de funciones específicas.*

Desventajas:

- *Posibilidad de “burocratización” de los defensores (mucho tiempo en la misma función).*
- *Posibilidad de formalización/ rigidez de determinadas prácticas.*

Posibilidad 2. Distribución por tipo de delito / características propias del caso. Estableciendo grupos de defensores dedicados a atender determinados casos (delitos contra la libertad sexual, delitos contra la propiedad, delitos contra la vida, etc.), que permita una especialización de los defensores.

Este tipo de organización posibilita una distribución de los defensores públicos que garantice efectivamente el cumplimiento de *la mejor asistencia legal posible* en sentido que, al estar distribuidos por tipos de delitos, será poco común que un defensor presente una objeción de conciencia para atender un caso determinado (ya que podrá estimarse la organización de los defensores tomando en cuenta las posiciones personales de los mismos con relación a los delitos que se definan en los distintos grupos de trabajo) y en ese sentido puede resultar ventajosa; sin embargo, es importante considerar que genera el riesgo de generar “organizaciones espejo”, en sentido de copiar la distribución por delitos de la acusación o los organismos de investigación sin tomar en consideración las necesidades propias del servicio.

Por ejemplo: la complejidad de la investigación de delitos económicos suele imponer a la acusación e investigación la necesidad de tener grupos especializados en la persecución de los mismos; sin embargo, desde el punto de vista de la Defensa Pública esa división no parece, a priori, como una necesidad, ya que generalmente las personas perseguidas penalmente por esos hechos suelen contar con recursos suficientes para contratar abogados privados. Es importante entonces que si se asume este tipo de organización, se realice una división en función a las necesidades del servicio.

Organización por tipo de delito

Ventajas:

- *Especialización en el trabajo de determinadas defensas específicas.*
- *Optimización en la distribución para brindar defensas de calidad.*

Desventajas:

- *Riesgo de generar “organizaciones espejo” de la distribución propia del Ministerio Público u organismos de investigación.*

Posibilidad 3. Distribución por territorio. Dividiendo el ámbito geográfico en el que opere la Defensa Pública en territorios más pequeños asignados a un defensor o grupo de defensores específicos. Este tipo de organización puede generar una mayor proximidad y conocimiento del medio por parte de los defensores que se desarrollen en cada ámbito determinado; sin embargo, siempre estará presente la dificultad de que las cargas de trabajo pueden ser muy dispares entre un territorio y otro. Adicionalmente, la consideración del territorio como característica para determinar la organización, genera la posibilidad de defensores “itinerantes”, que no estén destinados a un territorio fijo sino que puedan atender varios lugares, de acuerdo a las necesidades, en ámbitos geográficos dilatados y con escasa población y conflictos en los distintos lugares.

Organización por territorio

Ventajas:

- *Posibilidad de mejor conocimiento del contexto.*
- *Mayores lazos de confianza con los usuarios.*
- *Posibilidad de optimizar los tiempos de los defensores de acuerdo a las necesidades del ámbito geográfico.*

Desventajas:

- *Dificultades en la distribución de acuerdo a las cargas de trabajo.*

Posibilidad 4. Distribución por agencias de persecución penal. Estableciendo grupos de defensores en cada unidad de la acusación y/o las agencias de investigación, de forma tal que cualquier intervención penal sobre una persona pueda ser conocida en forma inmediata por la Defensa Pública y la persona perseguida penalmente pueda comunicarse al momento con un defensor (independientemente que luego la Defensa Pública continúe con la atención del caso o la persona pueda nombrar a un abogado particular). Este tipo de organización posibilita que la Defensa Pública tenga un control mayor sobre la actuación de las agencias de investigación y, de esa forma, disminuyan las posibilidades de coerción sobre las personas imputadas. Sin embargo, es cierto también que la dificultad en este tipo de organización está dada porque, por una parte, se requieren muchos recursos humanos para cubrir las distintas agencias de investigación y, por la otra, esos recursos humanos terminan siendo muchas veces subutilizados en función a que sólo atienden consultas iniciales de personas que más tarde terminarán contratando los servicios de abogados privados.

Organización por agencias de persecución penal

Ventajas:

- *Mayor control sobre las agencias de persecución penal.*

Desventajas:

- *Dificultades para la organización del personal.*
- *Dificultades para generar especialización en el trabajo de los defensores.*
- *Posibilidad de constituir relaciones de connivencia con las agencias de persecución.*

Es importante considerar que a partir de las formas de organización expuestas, la institución puede asumir determinadas características de una organización y otras, asumiendo organizaciones mixtas, de acuerdo a las necesidades específicas identificadas para el servicio

b.1.2. Cuál debe ser el carácter de los defensores públicos

Posibilidad 1. Planta permanente de abogados. Determinar el número necesario de defensores públicos de acuerdo a la carga de trabajo proyectada e incorporarlos al servicio con estabilidad en el cargo. El beneficio de este tipo de incorporación se da en que al tener estabilidad, los defensores podrán realizar su tarea sin temor a que cambios políticos, presupuestarios u organizacionales generen un cese en sus funciones. Una posible dificultad presente en esta modalidad está dada por la posibilidad de “burocratización” en los defensores públicos que genera la asimilación entre su función y la de cualquier funcionario público.

Planta permanente de abogados

Ventajas:

- *Garantía de estabilidad laboral impide que los cambios políticos afecten a la institución.*
- *Posibilidad de generar una carrera dentro de la institución.*
- *Posibilidad de controles periódicos más concentrados (sobre parámetros laborales comunes).*
- *Construcción de experiencia colectiva a partir del trabajo de los defensores.*

Desventajas:

- *Posibilidades de burocratización al interior de la institución, que hace perder dinámica;*
- *La distribución de los recursos suele volverse rígida;*

Posibilidad 2. Abogados contratados por periodos. Otra posibilidad está dada a partir de la realización de contrataciones de abogados que ejercen la profesión en el ámbito privado, bien por periodos en los que se proyecte una mayor carga de trabajo (determinadas épocas del año que por características previamente identificadas indiquen un aumento en los casos por encima de la media) o para la atención de casos cotidianos (contratación de abogados para la atención de audiencias por día en el caso de la etapa previa al juicio, o contratación de abogados para la atención de casos que llegarán a juicio de acuerdo a pautas de atención previamente establecidas). La ventaja de este tipo de contratación es que permite al servicio flexibilidad para el aumento o disminución de recursos de acuerdo a la carga de trabajo y, adicionalmente, genera en los abogados contratados una necesidad de prestar un buen servicio ya que de ello dependerá no sólo que su contratación para este tipo de actividades en la Defensa Pública se vuelva periódica, sino también les generará prestigio y mejorará su cartera personal de clientes. El desafío de este tipo de contratación está dado por la necesidad de definir estándares de calidad en la prestación del servicio y aplicarlos efectivamente a los abogados que sean contratados, de forma tal de comprobar, desde el nivel gerencial de la Defensa Pública, que se está cumpliendo con la finalidad del servicio en forma adecuada.

Abogados contratados por periodos

Ventajas:

- *Mayor flexibilidad para disponer de los recursos en función a las necesidades coyunturales.*
- *Posibilidad de contar con un universo mayor de técnicos para ingresarlos al trabajo en función a las necesidades detectadas.*
- *Posibilidad de disponer de las contrataciones de acuerdo a las mayores o menores demandas de diversos contextos geográficos.*

Desventajas:

- *El control de calidad en la prestación del servicio se vuelve más complejo en función a que los abogados que lo prestan no están concentrados en un mismo ámbito.*

- *Riesgo de contar con postulantes sin experiencia.*
- *Dificultad para el monitoreo de que quien haya sido contratado sea efectivamente el que cumple la tarea encomendada.*

Posibilidad 3. Sistema mixto entre abogados permanentes y abogados contratados. Esta modalidad constituye una combinación de las dos descritas anteriormente. En el caso de optarse por un sistema mixto, será importante determinar cuáles serán las funciones de cada sector (qué harán los abogados contratados como planta permanente y qué harán los abogados contratados en forma temporal) y cómo se les evaluará

En resumen, hemos visto que al pensar en la organización institucional, tres temas clave a considerar serán el de la distribución del tiempo de trabajo, la forma de distribución del trabajo entre los defensores y el carácter que tendrán (las modalidades de contratación de los mismos) Para cada uno de estos temas, hemos desarrollado algunas posibilidades de organización, mismas que deben ser consideradas a la luz de las siguientes reflexiones finales:

- Ningún criterio debe ser absoluto (pueden distribuirse los casos por etapas del proceso y a la vez diferenciar aquellos casos que por determinados criterios se consideren paradigmáticos y asignar un defensor de inicio a fin; habrá casos que ingresen al sistema en etapas avanzadas y allí puede destinarse un equipo de defensores que sólo trabaje en ese tipo de causas – o los casos que la defensa pública atienda sólo en etapa de ejecución penal quizá no requieran la asunción de los mismos por parte de un defensor, etc.);
- Es importante definir tiempos de evaluación de las formas de organización que se adopten, de manera tal de evaluar su funcionamiento, posibilidad de sostenerlas o necesidad de cambiarlas para cumplir mejor con los procesos de trabajo;
- Si se planifica un servicio a nivel nacional, considerar que es posible que distintos factores (cobertura, geografía, tipo de criminalidad, etc.) determinen distintas organizaciones de acuerdo a cada sector.

Si el lector vuelve sobre los ejemplos de organización que presentáramos al inicio de este apartado, comprobará lo recién dicho.

b.1.3. ¿Y el tiempo? Cómo debe distribuirse el tiempo de trabajo de los defensores públicos

Una posibilidad será organizar al universo de defensores de acuerdo a uno o más de los criterios de distribución de casos (que se desarrollarán en el punto siguiente) y determinando la cantidad de defensores necesaria sobre la base de evaluar la carga de trabajo posible por defensor, haciendo asignación de los casos en cuanto van conociéndose por la Defensa.

Otra posibilidad está dada por el establecimiento de un sistema de turnos, consistente en atribuir **todos los casos** que se inician durante un lapso siempre considerable (7, 10, 15, 30 días) a **un defensor** que está “*de turno*” durante todo esos días, según un orden correlativo de todos los defensores que se desempeñan en el mismo ámbito territorial. El orden se establece de manera indefinida, es decir hasta tanto surjan circunstancias que determinen la necesidad de modificarlo: ejemplo clásico de esto es el cambio en el número de defensores. O se fija

anualmente, generalmente con el único interés de evitar que siempre el mismo defensor esté de turno durante la feria judicial o los fines de semana.

b.1.4. ¿Qué pasa con el concepto de defensor de confianza?

Una de las preocupaciones que suele ser recurrente al momento de pensar en la organización de los defensores públicos, es la vinculada al concepto de “defensor de confianza”. Se recordará que al inicio de este documento, cuando planteábamos el núcleo central del trabajo de la Defensa Pública, referíamos que para cumplir con una defensa efectiva uno de los aspectos a considerar se vincula, justamente, con la necesidad de generar relaciones de seguridad y respaldo suficiente hacia la persona defendida, para que ésta pueda expresarse sin temores, es decir, la necesidad de trabajar sobre la base de brindar a las personas penalmente perseguidas un defensor de confianza.

Hemos desarrollado, dentro de lo que a organización de los defensores se refiere, tres aspectos: distribución de casos, carácter y distribución de tiempo de trabajo entre los defensores públicos. Una primera mirada podría llevar a sostener que algunas de las posibilidades planteadas – sobre todo en lo que refiere a la distribución de casos – rompe con el concepto de defensor de confianza (entendido este como un único defensor para trabajar durante todo el proceso penal). Sin embargo, si reflexionamos con mayor profundidad encontraremos que esto no es así en función a que el planteo de formas de organización posible para los defensores se basa en el cumplimiento efectivo de los procesos de trabajo y estos, a su vez, tienen su base en la consecución del rol nuclear de la defensa. Si hemos dicho que uno de los procesos principales (el inicial) es el de conocer el caso y tener una mirada estratégica del mismo, estamos en condiciones de pretender que, en la medida en que ese proceso se cumpla podrá contarse con una cierta predicción sobre el futuro de un caso.

Esto a su vez generará que si el caso es asignado a un defensor que se ocupa de litigar en etapas previas al juicio (pensemos en una organización por funciones críticas de la defensa), este defensor sea el que vea el caso de principio a fin, ya que el caso culminará antes de llegar a un juicio. La excepción, en este marco, sería un caso inicialmente proyectado para una determinada salida que se presenta luego como un caso que debe llegar a juicio. Y ante la excepción la organización pensada para la defensa bien podría ceder y permitir que sea el mismo abogado quien continúe con el caso hasta dicha instancia.

Es decir, si asumimos que este aspecto, como parte de la planificación, debe ser flexible y revisado en forma permanente, el riesgo de romper con la obligación de brindar un defensor de confianza es bastante menor que si pensamos en un contexto en el que la organización se vuelve tan rígida que constituye una camisa de fuerza para pensar en opciones alternativas ante problemáticas puntuales que vayan identificándose.

b.2. Comunicación

Desarrollaremos tres aspectos que son importantes de considerar en la planificación.

b.2.1. De la institución hacia el exterior

El trabajo de la institución debe ser difundido y la misión de la misma debe estar clara. Considerar que a los efectos de lograr legitimidad y mejorar las posibilidades (de recursos) institucionales, es importante transparentar los procesos de trabajo, la evaluación de los

funcionarios, los logros y las falencias. Construir un discurso sólido que permita construir una imagen institucional respetada por la comunidad. Diferenciar la comunicación de “logros institucionales” (que debe ser pensada y ejecutada por personal idóneo en el área) con la comunicación de “casos concretos” (la información que los defensores o el personal a cargo de los diversos procesos de trabajo debe estar en disposición y posibilidad de proporcionar a los interesados, sean los imputados, los familiares, los testigos, etc.).

Un ejemplo

La **Oficina de Asistencia Legal de Ontario, Canadá (Legal Aid Ontario)**, dentro de su sitio web ha desarrollado una sección específica para los medios de comunicación:

En el sector central, se encuentran las principales noticias vinculadas con el Servicio de Asistencia Legal de interés para la prensa. Adicionalmente, en el sector derecho se encuentra un link a las preguntas más usuales formuladas en las que se encuentran los datos de la persona encargada de prensa, se explica sobre qué

aspectos puede obtenerse información y sobre cuáles el Servicio no la brinda en función a sus deberes de confidencialidad con el cliente y, adicionalmente, se explica el proceso de envío de la información para garantizar los tiempos más breves posibles al medio de comunicación que la solicite. Estos datos pueden encontrarse en <http://www.legalaid.on.ca/en/news/newsarchives.asp>.

The screenshot shows the 'Newsroom' section of the Legal Aid Ontario website. It includes a navigation menu on the left with items like 'Newsroom', 'News Archives', 'Eyes on LAO', 'Hot Bytes', 'Dashboards', 'Newsletters', 'Media FAQ', and 'Fact Sheets'. The main content area is titled 'News Archive' and features a list of news items from 2010, such as 'Province Moves Forward with Legal Aid Transformation' (Thursday, January 28) and 'Legal Aid Ontario transforms services with new family law centre' (Tuesday, January 19). There are also sections for 'Media Inquiries' and 'Hot Bytes' on the right side of the page.

b.2.2. Relaciones interinstitucionales

En función a lo que se desarrolló en el diagnóstico sobre la “demanda derivada” es importante que la Defensa Pública identifique aquellos puntos en que debe buscar acuerdos y consensos con el resto de las instituciones para mejorar el cumplimiento de sus propios procesos de trabajo: coordinar con los funcionarios encargados del traslado de detenidos formas idóneas de acceder a las entrevistas rápidamente; buscar con el ministerio público consensuar criterios para la aplicación de salidas alternativas; compartir los resultados de las investigaciones generadas en forma tal de variar – en la medida de lo posible – los criterios de trabajo del resto de las instituciones, etc. Es importante que este trabajo se planifique como política institucional y no como una obligación caso a caso de cada defensor en particular.

Un ejemplo

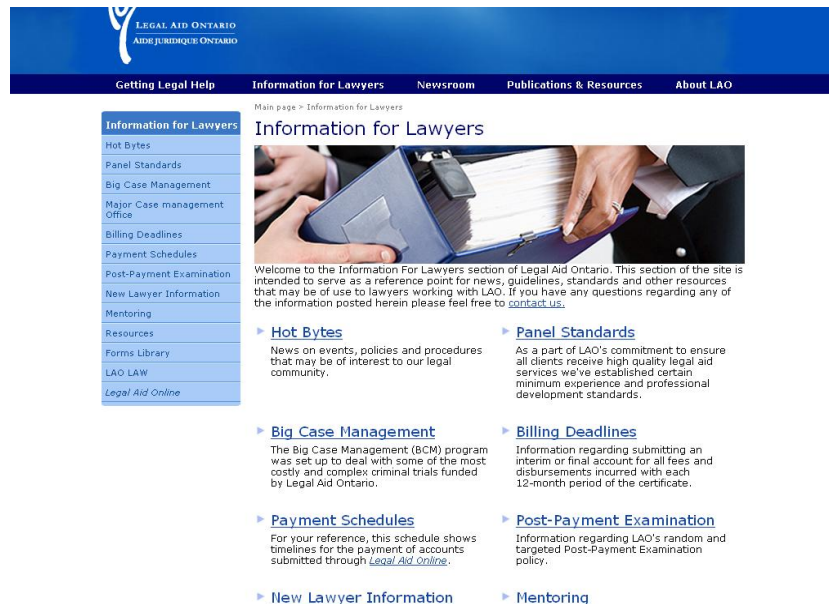
Un ejemplo se encuentra en la Defensa Pública de Chubut (República Argentina), entidad que como parte de su planificación se ha propuesto promover e implementar convenios con distintas instancias y en la actualidad muestra como uno de sus logros el contacto con instituciones para fines específicos, vinculados a su rol:

- Colegios de Abogados, para organizar servicios de asistencia jurídica gratuita en distintas ciudades de la provincia;
- Municipalidades para la puesta en marcha de consultorios jurídicos barriales;
- Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, consultorios jurídicos gratuitos
- Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) para profundizar acciones en defensa de los Pueblos Indígenas

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y la Municipalidad de Puerto Madryn, para favorecer el acceso a la justicia.

b.2.3. Al interior de la institución

También debe planificarse una política de comunicación en términos internos, que permita que el personal de la Defensa Pública sepa cuáles son las políticas macro de la institución, cuáles las metas específicas y cuáles las expectativas puestas en las distintas personas trabajando en el servicio. En la medida en que se subdividan o amplíen los procesos de trabajo, esto debe ser comunicado internamente, como así también debe existir un acceso pronto y efectivo a los distintos cambios en la organización, en los protocolos de trabajo, en los criterios de evaluación individual, etc. Nuevamente, esto debe ser planificado en forma institucional, generando mecanismos de acceso fácil a todo el personal (aquí juega un rol relevante la innovación tecnológica, ya que el desarrollo de intranets de información o el uso de diversas herramientas virtuales permite tener una comunicación al instante con los miembros de una institución).



The screenshot shows the 'Information for Lawyers' page of the Legal Aid Ontario website. The page has a blue header with the organization's name in both English and Spanish. Below the header is a navigation menu with links to 'Getting Legal Help', 'Information for Lawyers', 'Newsroom', 'Publications & Resources', and 'About LAO'. The main content area features a sidebar with a list of links: 'Hot Bytes', 'Panel Standards', 'Big Case Management', 'Major Case management Office', 'Billing Deadlines', 'Payment Schedules', 'Post-Payment Examination', 'New Lawyer Information', 'Mentoring', 'Resources', 'Forms Library', 'LAO LAW', and 'Legal Aid Online'. The main content area includes a welcome message and several sections with links: 'Hot Bytes', 'Panel Standards', 'Big Case Management', 'Billing Deadlines', 'Payment Schedules', 'Post-Payment Examination', 'New Lawyer Information', and 'Mentoring'. Each section provides a brief description of the information available.

En la imagen, puede observarse nuevamente el sitio del **Servicio de Asistencia Legal de Ontario** (<http://www.legalaid.on.ca/en/info/default.asp>). En la sección específicamente destinada a los abogados del servicio, estos pueden encontrar información sobre estándares en la prestación del servicio, el manejo de casos complejos, modalidades de pago a abogados que brindan el servicio, información para nuevos abogados, una serie de recursos de utilidad para cumplir con la finalidad de una asistencia efectiva etc.

b.3. Capacitación

La capacitación debe incorporarse como una herramienta para la mejora en el cumplimiento de los procesos de trabajo. Esto implica que la misma debe ser una constante y estar vinculada con las distintas finalidades existentes (mejoras en la forma de construir proyecciones en los casos, en las habilidades de negociación y/o litigación, en las técnicas de búsqueda de información, en metodologías de investigación, en mecanismos de seguimiento, etc.). A la vez, será necesario tomar en cuenta el tipo de organización asumida y las responsabilidades otorgadas al personal de la Defensa Pública para, en función a ello, pensar en capacitaciones que sirvan específicamente para la finalidad que deben cumplir.

A modo de ejemplo, si una determinada Defensa Pública decide dividir a sus defensores de acuerdo a funciones en el procedimiento, y se planifica una capacitación en técnicas de negociación específicas, esta capacitación deberá orientarse a aquellos defensores que se encuentran ejerciendo sus labores en la fase en la que la negociación puede llevarse adelante, ya que serán ellos quienes tengan mayores posibilidades concretas de utilizar los contenidos de la capacitación. En tanto si se organiza una capacitación destinada a otorgar a los participantes herramientas para construir credibilidad en los testigos, dicha capacitación deberá orientarse en forma prioritaria a aquellos defensores que litigan en juicios orales, donde dichos contenidos serán de mayor utilidad. Por su parte, si la Defensa cuenta con personal dedicado en forma específica a la carga y mantenimiento de un sistema informático de seguimiento de causas, deberá desarrollar capacitaciones en esa área para ese personal específico; en tanto si son los propios defensores los que tienen esa tarea a su cargo, deberán ser ellos mismos quienes participen. Si se desarrollan programas vinculados a formas de encarar investigaciones teóricas funcionales a la Defensa Pública, esa capacitación estará destinada al personal a cargo del proceso secundario vinculado a la realización de estudios, etc. Habrá que considerar, como parte de la planificación:

- Capacitación específica tanto para defensores públicos como para personal diferente
- Analizar resultados de diagnóstico (y resultados de investigaciones desarrolladas) para determinar temas de capacitación
- Determinar pautas de evaluación a partir de las capacitaciones realizadas (evaluar la utilización de los contenidos en las actividades prácticas del personal de la Defensa Pública)

b.4. Innovación tecnológica

Uno de los desafíos mayores para las instituciones en la actualidad es incorporar las nuevas tecnologías en su trabajo cotidiano, de forma de optimizar los tiempos y mejorar la utilización de recursos. En organizaciones que deben mantenerse en contacto y a la vez cubrir espacios geográficos extensos, la videoconferencia o los nuevos mecanismos de comunicación vía internet (programas de videollamadas, chats, trabajo conjunto en documentos comunes, etc.), pueden importar herramientas para mejorar la comunicación sin necesidad de trasladar al personal cada vez que deba consensuarse un tema o trabajarse algún punto específico.

El desarrollo de programas para el seguimiento de los casos y la puesta on line del mismo para el acceso de todos los defensores, también resulta una forma efectiva de optimizar los tiempos de los defensores tanto en lo que hace a su trabajo interno como en lo vinculado con las relaciones con las demás instituciones (resulta mucho más rápido enviar por correo electrónico una determinada actuación al juzgado, fiscalía, organismo de investigación, etc., que realizar un oficio, presentarlo, esperar la respuesta, incorporar en un expediente la

constancia de realización de la actuación, etc.). A la vez, estos programas aportan al seguimiento en el trabajo de los defensores sin generar una obligación “extra” a los funcionarios, ya que puede obtenerse del mismo software reportes periódicos sobre el curso de los casos, sin agregarle una tarea más de informar a los funcionarios.

Las bases de datos de información (personas, jurisprudencia, jurisprudencia, proyectos desarrollados) accesibles al personal, también pueden implicar una mejora en la calidad del trabajo de la Defensa Pública.

La construcción de sitios webs direccionados a brindar información sobre las funciones de la defensa pública y la forma de acceder al servicio es una forma de transparentar el trabajo realizado por la institución, a la vez que permite a los usuarios una primera aproximación a lo que pueden esperar de la Defensa Pública.

En definitiva, afirmamos que el uso de las nuevas tecnologías en la Defensa Pública es una cuestión transversal en función a que constituye una herramienta que permite mejoras en el desarrollo y cumplimiento de todos los procesos existentes al interior de la institución.

Algunos ejemplos de lo dicho

El Programa Informático Justware en Montana

Este programa informático permite tener en red toda la información de los casos que se encuentran dentro del sistema. Cada caso tiene un espacio en el programa con categorías prefijadas que deben ser completadas. Así deben registrarse la fecha de audiencias, la prueba de la fiscalía, los contactos con el cliente que se mantuvieron, los trabajos de investigación que se solicitaron, los datos del cliente, de los testigos, etc.

Esta información es utilizada e ingresada diariamente por los defensores, quienes además tienen su agenda cargada en la misma red. Esto posibilita que los empleados administrativos puedan ponerse en contacto con los clientes y testigos de los casos, fijar entrevistas y manejar la agenda de los defensores.

Además de ser un instrumento para el trabajo diario de las defensorías locales, es útil para el control de la gestión de los casos y el sistema tanto a nivel gerencial como de gobierno. EN este sentido, el mencionado programa permite, a través de la elección de diferentes variables, obtener: la cantidad total de casos del sistema público de defensa según las cortes y tribunales ante los que tramitan; el número de casos por defensor; la cantidad de casos asignados a defensores contratados; el total de clientes detenidos; la cantidad de apelaciones presentadas; etc.

En la experiencia de Montana el uso de este programa se volvió una herramienta fundamental para la producción de la información estadística del sistema que necesita la Comisión de la Defensa Pública para tomar decisiones de gobierno, entre ellas la elaboración del pedido anual de presupuesto a la Legislatura, así como decisiones en cuanto a su ejecución.

Fuente: Claves para lograr un servicio de defensa pública eficaz y eficiente. La experiencia de la Oficina de Defensa Pública del Estado de Montana. Florencia G. Plazas

En cuanto a construcción de sitios webs orientados a brindar información al usuario sobre las formas de acceso a la defensa pública, resulta interesante visitar algunos de los que a continuación se brindan:

- <http://www.legalaid.on.ca> Defensa Penal de Ontario – Canadá
- http://www.ccjm.qc.ca/pages/profil_eng.html Defensa Penal de Montreal – Canadá
- <http://www.lss.bc.ca/> Defensa Penal de British Columbia – Canadá

LECCIÓN 4. EL LOGRO DE LOS PROCESOS DE TRABAJO

III.2.2. Personas

Cada actividad que se planifique, dentro de cada área, para el cumplimiento de cada proceso de trabajo, estará dirigida a unas personas en particular y, a la vez, deberá estar encargada también a determinadas personas.

Es importante en principio distinguir los distintos niveles que consideramos deben estar presentes en la organización de una Defensa Pública. Consideramos que, en términos de personas, la institución debe construirse a partir de tres ámbitos diferenciados:

- **Ámbito de Gobierno.** Para la definición de políticas macro. En términos generales, diremos que corresponde a este nivel la representación política y la dirección general de la institución.
- **Ámbito Gerencial.** Para planificar en concreto, de acuerdo a la realidad propia de cada unidad de defensa, la forma de organización y sistema de seguimiento. Este será el nivel encargado de gestionar localmente la institución.
- **Ámbito Operativo.** Para cumplir el rol específico de la defensa pública, a partir del desarrollo concreto de los procesos de trabajo.

a. Algunas consideraciones generales

Consideramos necesario, a la hora de pensar en las personas que harán parte de la institución, tendrán a su cargo el diseño de las políticas y estrategias de gestión y, en definitiva, velarán por el cumplimiento de los procesos de trabajo que llevarán a lograr la finalidad de la Defensa Pública, pensar en algunas dimensiones que deben clarificarse con relación a cada nivel de trabajo dentro de la institución:

a.1. Rol específico de la dimensión

En cuanto al rol, hemos adelantado la división de funciones que consideramos debe estar clara en una Defensa Pública. Sin embargo, al momento de organizar el servicio en concreto, es importante definir el alcance de ese rol. Hasta dónde podrá llegar, por ejemplo, la dimensión de gobierno en términos de “definir las políticas macro”. Parece que si bien esto involucra a dicha dimensión en la planificación, en función a la actividad concreta que desarrollará la dimensión gerencial es imposible pensar en una planificación que no involucre a las dos dimensiones, al menos. En ese sentido, definir las políticas macro puede implicar, en términos de potestad exclusiva de la dimensión de gobierno, el establecimiento de ciertos principios rectores, pero no así el establecimiento de las actividades que cada dimensión gerencial deberá desarrollar en el transcurso del tiempo de ejecución de la planificación. A la inversa, hemos establecido que la dimensión gerencial debe planificar en concreto de acuerdo a su propia realidad, sin embargo, esto no implicará salirse de la estructura trazada por la dimensión de gobierno, de una parte y, de otra, tampoco podrá hacer esta planificación a espaldas de la dimensión operativa, de la cual depende para el cumplimiento de los objetivos de gestión. Vemos entonces cómo cada una de las dimensiones debe clarificarse en su rol. Esta clarificación dependerá, en mucho, de la importancia específica que se le de al cumplimiento de cada uno de los procesos de trabajo y de las actividades concretas que se piensen para cada dimensión de la planificación.

a.2. Composición específica

Un segundo aspecto que debe definirse para cada dimensión es cuál será el perfil para nombrar a determinada persona o personas en la misma. A modo de ejemplo:

a.2.1. La dimensión de gobierno

Siendo que esta será la dimensión más política, en términos de promoción del servicio y generación de consensos para lograr la implementación de la planificación estratégica (difusión de resultados, relaciones interinstitucionales, discusión presupuestaria, etc.) parecería que en esta dimensión será más importante tener a una persona con capacidad de liderar, dialogar y generar esos consensos que a un “buen abogado litigante”.

a.2.2. La dimensión gerencial

En esta dimensión, pensando que las actividades que le serán propias no serán las vinculadas con la litigación o generación de información para un caso concreto sino antes bien las vinculadas al seguimiento y a la mirada macro del funcionamiento del sistema, en este ámbito resulta adecuado pensar en una estructura orientada a la mejor y más eficiente administración de los recursos, con capacidades para la planificación estratégica y la evaluación de resultados.

a.2.3. La dimensión operativa

Es en esta dimensión donde parte integrante deberá estar constituida por abogados con experiencia en el área penal y la litigación. Pero es importante aquí señalar que no toda la dimensión operativa deberá tener esta composición, ya que como hemos señalado en secciones anteriores, muchas de las actividades vinculadas al cumplimiento de los procesos de trabajo, podrán ser llevadas adelante por funcionarios distintos al abogado defensor público (trabajadores sociales, psicólogos, investigadores en áreas específicas, etc.)

En adición, una cuestión a resolver para la composición de cada una de las dimensiones de la Defensa Pública, será la vinculada a la necesidad de contar con personal permanente o la posibilidad de tener, en determinados períodos de acuerdo a las necesidades específicas, personal temporal. Por ejemplo, si para un caso determinado se requiere la realización de una pericia en un área científica muy específica, no parece razonable pensar que deba contratarse como personal permanente, para siempre, al investigador que lleve adelante el trabajo de pericia para ese caso puntual. En el mismo sentido, si se ha determinado en el diagnóstico institucional que hay determinadas épocas del año en las que el ingreso de casos aumenta significativamente, una opción a pensar podrá ser la de contratar temporalmente a abogados con el perfil para atender ese tipo de casos en esa época determinada, antes de tener personal contratado en forma indefinida que luego será subutilizado al evaluar la demanda total existente.

b. El ámbito gerencial

Nos detendremos en el nivel gerencial en función a que, como se ha indicado, será éste el nivel encargado de conectar las políticas de la institución a nivel macro con el trabajo operativo del personal. En función a ello, quienes cumplan funciones en el nivel gerencial tendrán la responsabilidad de, por una parte, generar los insumos necesarios para que la planificación institucional que hemos estudiado anteriormente sea de utilidad en el ámbito operativo y, a la

vez, evaluar el desempeño de las personas que se encuentren en el ámbito operativo, de forma tal de lograr el cumplimiento de los objetivos de gestión.

A nivel gerencial pueden también darse ejemplos similares a los que veíamos en la dimensión operativa con relación a la necesidad o no de contar con personal estable: si se precisa desarrollar una aplicación informática con un grado de sofisticación que supera las posibilidades del personal existente en el servicio, parece adecuado pensar en terciarizar el desarrollo de esa aplicación y generar luego la capacidad interna de manejar la misma, antes que contratar a una empresa en forma permanente para tales fines. Como se ve, en términos de composición las variaciones pueden ser múltiples y deben ser tomadas en consideración a la hora de pensar en la estructuración del servicio.

Los aspectos centrales en la labor gerencial, serán:

- Organización
- Administración de recursos humanos
- Administración de recursos materiales
- Seguimiento institucional

Veamos a continuación algunas tareas concretas vinculadas con cada aspecto a desarrollar desde la labor gerencial.

b.1. Organización

- a. Organizar las unidades de defensa y las distintas áreas a través de las cuales se cumplirán los procesos de trabajo. Implica definir su diseño, las pautas generales acerca de cómo se debe organizar el trabajo hacia el interior de cada una de ellas y cómo deben relacionarse.
- b. Distribuir equitativamente el trabajo, logrando la prestación oportuna y eficaz del servicio de defensa en todos los casos que sea requerido. Implica fijar métodos para la distribución de los casos, para reasignarlos cuando ello sea necesario y formar equipos de defensa para los casos que lo requieran.
- c. Establecer estándares de calidad para la prestación del servicio y realizar las acciones necesarias para que se cumplan. Implica:
 1. Fijar criterios jurídicos y operativos de actuación. En este punto es importante destacar que se debe ser muy cuidadoso al efecto de no invadir la estrategia que en cada caso particular es decisión y responsabilidad del defensor. Las instrucciones generales que se dicten siempre deben dejar abierta la posibilidad al defensor de actuar de manera diferente, lo que no significa que pueda escudarse en tal argumento para hacer cualquier cosa. En todos los casos su actuación deberá estar justificada desde una estrategia coherente definida según pautas también predeterminadas, de la que, de ser necesario, deberá dar cuenta internamente.
 2. Detectar prácticas innovadoras, exitosas y transmitir las a todos los miembros de la organización.
 3. Fijar procedimientos de control predeterminados de los estándares.

b.2. Administración de los recursos humanos

- a. Intervenir en la selección e incorporación de personal y determinación de sus modalidades de incorporación. Dado que la dimensión gerencial será la que permanentemente cuente con información sobre las necesidades de la dimensión operativa, su criterio para la

incorporación de nuevo personal será clave. En el mismo sentido, tal como hemos mencionado con anterioridad, también será importante considerar su parecer a la hora de definir las modalidades de contratación de personas y/ o servicios en sentido de determinar si estos se requieren en forma permanente, temporal, etc.

- b. Generar insumos para la planificación institucional. Hemos revisado cuatro áreas de planificación que deben considerarse: la organización de la institución; la comunicación institucional; la capacitación; la innovación tecnológica. La labor gerencial tendrá mucho que aportar en cada una de esas áreas, en función a su conocimiento de las necesidades y avances en materia de recursos humanos para el cumplimiento de la finalidad del servicio.
- c. Ejecutar las políticas de comunicación interna planificadas. En el área de comunicación, específicamente considerando la labor interna, la labor gerencial deberá mantener un nivel que permita al personal conocer la visión, valores y objetivos institucionales.
- d. Evaluar el desempeño y retroalimentar al personal.
- e. Ejercer las potestades disciplinarias que conceden las leyes o reglamentos respectivos.

b.3. Administración de los recursos materiales

- a. Disponer el uso eficiente de los bienes inmuebles y muebles que son asignados para el cumplimiento de la función.
- b. Proveer lo necesario para su mantenimiento y controlar su adecuada utilización.
- c. Evaluar las necesidades y efectuar los requerimientos pertinentes.
- d. En los casos de autonomía financiera, manejar con eficiencia y transparencia los recursos asignados para amplificar la efectividad de la defensa y ganar la mayor cantidad posible de casos.

b.4. Seguimiento institucional

- a. Generar mecanismos de obtención de información fidedigna sobre la marcha de la institución (sistemas informáticos, etc.)
- b. Efectuar diagnósticos en base a tal información y al análisis del contexto, anticipando los posibles escenarios futuros.
- c. Planificar y/o implementar cambios en la organización, en materia de seguimiento.
- d. Utilizar las nuevas tecnologías como herramienta de optimización del seguimiento institucional.

III.2.3. Liderazgo

A partir del estudio que venimos realizando hasta aquí de las necesidades a considerar en la gestión de una Defensa Pública, estamos en condiciones de distinguir dos tipos de liderazgo:

a. El liderazgo institucional (al exterior de la institución)

Nos referimos con esto a la necesidad de que la dimensión de gobierno de la Defensa Pública, asuma su rol específico generando una línea institucional, un “sello” que distinga a la Defensa Pública, posibilite conocer cuál es su función específica y legitime accionar ante la sociedad. La Defensa Pública arriesga problemas de legitimidad en función a que los discursos de “mano dura” se vinculan generalmente a pedidos de más penas, más prisiones, más sanciones en general; la labor del defensor público será contraria a esos discursos y eso puede generar anticuerpos a nivel social. En este contexto, es importante que la cabeza de la institución

siente presencia no sólo en términos de dar claridad a la misión de la Defensa Pública sino también en cuanto a la necesidad de construir relaciones con las otras instituciones vinculadas al sistema de administración de justicia penal. Hemos hablado anteriormente sobre la demanda derivada que la Defensa Pública tiene, vinculada generalmente a las políticas que son propias de otras instituciones (Ministerios Públicos, policías); asumiendo ese hecho, resulta de fundamental importancia que la cabeza de la Defensa tenga habilidades suficientes para posicionarse ante esas instituciones y dialogar con ellas para, sin desviar las misiones propias de cada una, sí generar un ámbito de coordinación y respeto que posibilite un mejor cumplimiento de los procesos de trabajo propios de la Defensa Pública. En este sentido hablamos de un liderazgo al exterior de la institución: es necesario que quienes desempeñen la tarea de gobierno de la Defensa Pública sienten presencia institucional en el relacionamiento con el resto de las instituciones del sistema de justicia penal y con los actores que, por fuera del sistema, influyen en la forma de llevar adelante el trabajo propio de la institución.

b. El liderazgo gerencial (al interior de la institución)

En un ámbito distinto, resulta también importante que quienes estén a cargo de la dimensión gerencial de la Defensa Pública tengan clara su función y cuenten con capacidades suficientes para posicionarse, al interior de la Defensa Pública y en su ámbito específico de intervención, como conductores de los procesos. Hemos visto con detalle que quienes estén desempeñando funciones en el nivel gerencial de la Defensa Pública tendrán que desarrollar tareas muy distintas a las operativas de la institución y es por ello que resulta de fundamental importancia que sepan establecer esas diferencias ante la dimensión operativa, que será la que esté bajo su control. En este sentido, hablamos de la necesidad de establecer un liderazgo al interior de la institución, que permita que quienes están desarrollando las tareas propias de los procesos de trabajo de la Defensa Pública – la dimensión operativa – vean en quienes desarrollen la labor gerencial una colaboración y no una competencia, dividiendo las tareas y aclarando los ámbitos de responsabilidad existentes.

III.2.4. Recursos

Otra herramienta fundamental para la gestión de la defensa y la confección de propuestas de sistemas de defensa consiste en saber con precisión cuál es su costo, en forma desagregada y monitorearlo de manera permanente.

La estimación del costo, es decir, del presupuesto de la entidad, debe al menos incluir los ítems que se describen a continuación:

a. Gastos de funcionamiento

En principio, cada una de las actividades que ha sido proyectada para las distintas áreas de la planificación, debe ser cuantificada y agregada al presupuesto. Adicionalmente, deberá considerarse:

- Salarios y cargas laborales de los defensores.
- Salarios y cargas laborales del personal de apoyo y del personal administrativo, dentro del cual deben considerarse no solamente quienes integran la unidad de defensa, sino también funcionarios que se encargan de tareas no permanentes y en función a ello tendrán contrataciones temporales.
- Gastos de contratación: recursos que se requieren para llenar la planta de personal o sustituir funcionarios. De acuerdo con el sistema de selección que se adapte, puede requerirse personal profesional (psicólogos), publicidad de avisos, etc.

- Gastos de servicios públicos y funcionamiento de la oficina: todo tipo de gasto que se genere por el normal funcionamiento de toda oficina.
- Gastos por auxilios investigativos: presupuesto para peritos y demás pruebas técnicas.
- Mantenimiento de la infraestructura física.

b. Gastos de inversión

Otra cuestión que debe estar presente en la planificación presupuestaria es la referida a la inversión proyectada. Si se ha definido la necesidad de extender el servicio a áreas donde en la actualidad no tiene presencia, por ejemplo, esa definición traerá aparejados ciertos requerimientos de dotación de infraestructura que deben considerarse (oficina para el personal, equipamiento, instalación informática, etc.); si se define la necesidad de ampliar el número de funcionarios permanentes, también deberá analizarse si esta decisión implica una obligación de ampliar los espacios de trabajo y, en consecuencia, proyectar gastos en infraestructura y equipamiento. También debe tomarse en consideración la necesidad de renovación tecnológica (equipos que se vuelven obsoletos, nuevas necesidades en términos de software, etc.) a los efectos de planificar la inversión que la Defensa Pública deberá realizar en estas áreas.

c. El copago de los servicios de defensa

Los sistemas latinoamericanos parten de la definición legal de que todo imputado tiene derecho a un defensor público, si carece de uno de confianza. En esta definición, no se discrimina si cuenta con recursos para financiarlo o no. El sistema de defensa debiera contar con las herramientas para distinguir estos casos y cobrarle un copago a quienes no han designado un defensor de confianza teniendo medios suficientes para hacerlo.

Generalmente se ofrecen por razones de principio, coberturas demasiado extensas para las posibilidades presupuestales reales, que luego no se pueden cumplir de manera adecuada. No debe olvidarse que el servicio de defensa es financiado con recursos públicos, por lo cual se encuentra frente a una serie de prioridades igualmente competitivas, por ejemplo salud, seguridad ciudadana, pensiones, educación, etc., por lo cual los limitados recursos no tenderán fácilmente a crecer. Las definiciones legales que se contengan deben respetar los principios (es decir, ofrecer un abogado en aquellos casos y para las actividades en que es realmente imprescindible) y, en todo lo demás, ser realistas y contener un compromiso adquirido por el Estado que efectivamente se cumpla. Cuando ello no se hace así, o bien derechamente se incumplen las expectativas y no existen los defensores prometidos, o bien la variable de ajuste es la calidad, dándose una defensa nominalmente para todos, pero generalizadamente de mala calidad. En otras palabras, no se quiere significar que la situación económica del imputado condicione la entrega del servicio. No se altera la regla de que todo imputado que carezca de defensor tendrá uno asignado por la Defensoría. Lo que queremos mostrar es que hay dos aspectos involucrados en la provisión: uno de ellos son los requerimientos legales de proveer defensor, y otro completamente distinto es si quien recibe este servicio debe o no pagarlo. Las exigencias del proceso, por las cuales hay que brindar defensa a todo imputado que carezca de ella, sin distinguir su situación económica, en ningún caso implican que los imputados que la reciban deban quedar exentos de su pago. Además, es en todo caso positiva la recuperación de los recursos de la Defensoría invertidos en personas con capacidad de pago, de forma tal que se mantenga la focalización del gasto público y la Defensoría no se convierta en una competidora desleal del mercado privado de los abogados.

Por ello, es necesario atender a la alternativa de sistemas de financiamiento compartido de defensa. Estos sistemas deben contar con la capacidad de discriminar con posterioridad a la

prestación los beneficiarios que deberán pagar por ella, así como asegurar mecanismos para el cobro correspondiente. La suma puede determinarse de acuerdo con una tabla fijada por el Estado, discriminando la carga efectiva que implica el caso, así como la capacidad de pago de ese imputado concreto. Es fundamental que se desarrollen mecanismos que controlen que el pago sea efectivo por parte de los defendidos con capacidad, ya que muchos sistemas lo contemplan, pero en pocos se ha podido concretar en la práctica.

En estos términos, el sistema debe adoptar las siguientes definiciones:

- **Quién debe pagar:** es decir, dónde se fijará la línea de atención. Puede hacerse coincidir con la línea de pobreza, o cubrir un poco más, dependiendo básicamente del presupuesto de la institución.
- **Qué precio debe pagar:** no todos los imputados que tienen capacidad de pago la tienen en la misma proporción. Lo ideal es cobrar de acuerdo con el nivel de ingreso, y en aquellos casos en que este es alto, debiera cobrarse un poco más de lo que cobra el mercado privado, para desalentar el uso de los defensores públicos por parte de quienes tienen recursos.
- **Creación de sistemas adecuados para el cobro:** Debe incluirse una ponderación de cuánto vale la causa, de acuerdo con el tipo de término que tenga, y un incentivo para impulsar a los abogados a ganar el caso, estimulando a estos a hacer un buen trabajo.
- **Destino del copago:** pueden generarse estímulos negativos, si el copago se destina al presupuesto de la Defensoría, debido a que puede crearse la tentación de cobrar más allá de la línea de pobreza que convendría, con el fin de aumentar los recursos de que dispone la institución. En consecuencia, los recursos del copago deben ir a rentas generales.

Un ejemplo del **sistema de copago** lo podemos encontrar en el siguiente ícono que muestra la información de la **Defensoría Penal Pública de Chile** que al efecto indica su página Web www.defensoriapenal.cl (año 2009).

Descripción General

El servicio de defensa penal que presta la Defensoría Penal Pública será gratuito, excepto para quienes cuenten con recursos económicos, los que deberán pagar parcial o totalmente.

El arancel a pagar se define anualmente, a través de una resolución del Defensor Nacional.

Los usuarios deben ser informados sobre el sistema de aranceles en la primera entrevista con el defensor. Él solicitará algunos datos para calcular su capacidad de pago (años de estudios, sexo, experiencia laboral, el ingreso potencial, las personas que de ella dependen, la región en la que vive, entre otros) los que quedan registrados en una ficha confidencial de la que el usuario tendrá copia.

Si la persona cuenta con Ficha CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional), el monto del arancel se calculará en forma automática de acuerdo a los antecedentes anteriormente señalados. Si la persona no posee esta Ficha, su capacidad de pago se determinará en base a la información entregada.

El arancel de defensa establece un listado de servicios definidos como salidas o resultados posibles en el sistema procesal penal; precios para cada grupo de servicio de defensa; y un

mecanismo para determinar la capacidad de pago de cada beneficiario, con distintas tasas de co-pago.

La escala de co-pagos va desde la gratuidad -para quienes tienen una capacidad de pago de 0 a 320 mil pesos- hasta el pago total del servicio para quienes cuentan con capacidad de pago superiores a 640 mil pesos.

Los jóvenes mayores de 14 años y menores de 18 años de edad no pagan la defensa prestada por un abogado, cualquiera sea la situación social y económica de sus padres o sostenedores.

Una vez finalizado el servicio, el Defensor Regional correspondiente dictará una resolución con el monto a pagar, que será notificada al usuario en la dirección que haya entregado al defensor.

El imputado que no esté conforme tiene derecho a apelar ante el Defensor Regional y si aún no está conforme con este resultado, puede recurrir al Juez que conoció la causa en un plazo máximo de cinco días.

El imputado deberá pagar el servicio en la Tesorería General de la República o en cualquier banco, presentando el "Aviso de Recibo" obtenido en la Tesorería o en la Defensoría. La Defensoría Penal Pública no recibe dinero por motivo alguno.

Etapas del Sistema

Los usuarios deben ser informados al inicio de las gestiones en su favor sobre del costo de los aranceles y las respectivas modalidades de pago de los distintos servicios. Es decir, en la primera entrevista, el Defensor informa al imputado respecto del sistema de aranceles y le solicita algunos datos para calcular su capacidad de pago, los que quedan registrados en una ficha confidencial de la que el usuario tendrá copia.

La Defensoría Penal Pública determinará el monto que el beneficiario pagará al concluir su defensa penal, de acuerdo a los precios previamente establecidos para cada grupo de servicios y a la capacidad de pago que se hubiese calculado.

Una vez finalizado el servicio penal, el Defensor Regional correspondiente dictará una resolución con el monto a pagar que le será notificada al usuario en la dirección señalada a su abogado.

El imputado que no está conforme tiene derecho a apelar ante el Defensor Regional y si aún no está conforme con este resultado, puede recurrir ante el Juez que conoció del asunto, ambos en un plazo no superior a cinco días.

Si el imputado no es habido en el domicilio declarado, se le notificará a través del Diario Oficial, los días 1º y 15 de cada mes.

El cobro corresponde a la Tesorería General de la República. Es decir, el imputado debe pagar el monto adeudado en la Tesorería General de la República o en cualquier banco, pero para ello debe tener el "Aviso de Recibo" que se obtiene a través de la página web de la Tesorería o en las mismas oficinas de la Defensoría, en donde consta que la deuda contraída por el usuario ya se encuentra informada al órgano recaudador. La Defensoría no recibe dinero por motivo alguno.

TABLA DE TRAMOS			
Tramo	Co-pago	Desde CP	Hasta CP
1	0%	\$0	\$350.000
2	42%	\$350.001	\$690.000
3	100%	\$690.001	\$infinito

TABLA DE ARANCELES (Indica el precio de cada grupo de servicios penales)		
Servicios de Defensa	Grupo de Salidas	Precios
Facultad de la Fiscalía	Salidas Básicas	0
Derivación		
Sobreseimiento Temporal	Salidas Intermedias	\$1.093.317
Sobreseimiento Definitivo		
Salida Alternativa, Acuerdo Reparatorio		
Salida Alternativa, Suspensión Condicional del Procedimiento		
Sentencia de Término, Procedimiento Simplificado		
Sentencia de Término, Acción Privada		
Conciliación, Acción Privada	Salida Abreviado	\$1.498.197
Sentencia de Término, Procedimiento Abreviado		
Sentencia de Término, Juicio Oral	Salida Juicio Oral	\$3.565.812

d. Limitaciones a tener en cuenta

Como queda dicho, los sistemas de defensa no constituyen generalmente una prioridad en la asignación de los recursos públicos, debido a que compiten con inversiones sociales de mayor popularidad. Por ello, la competencia por la obtención de recursos debe hacerse de acuerdo con una estrategia de apoyo, basada en antecedentes fuertes y caracterizada por el compromiso creíble del uso óptimo de los recursos que se obtengan. Resulta útil evaluar la forma de acercamiento al tema que tienen los actores que deciden las políticas públicas a implementar (Parlamento - Gobierno), en la medida que ello supondrá considerar hipótesis de mayor eficiencia en la implementación. Es decir, es necesario diagnosticar la opinión previa que estos actores tienen, por ejemplo, sobre la forma de proveer servicios públicos (privados, puramente públicos o mixtos). La atracción de recursos requiere establecer criterios que permitan determinar los costos, no solamente del funcionamiento y la inversión de la entidad de Defensa Pública, sino de la implementación del sistema.

Debe ilustrarse que si un fiscal sabe que la exigencia que le demandará la defensa para ganar el caso es poca o ninguna, naturalmente no tiene incentivos para investigar su caso y blindarlo más allá de lo elemental, con lo cual hay probabilidad de un deterioro generalizado del sistema judicial si la defensa no es buena. En otras palabras, el nivel de investigación y preparación, y por consiguiente, el margen de error de las decisiones judiciales, dependen de las exigencias que la defensa plantee, y quien represente a la Defensoría debe ser capaz de hacer valer que por esta razón es indispensable tener sistemas de defensa fuertes. Y no solamente debe calcularse la rentabilidad social desde este punto de vista, sino también con el objetivo de mostrar la mucha mayor legitimidad que le otorga al sistema en general una Defensa Pública que funcione, para que el público no perciba que el sistema judicial está montado para favorecer la condena de quien se encuentre imputado.