

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.....	4
II.	OBJETIVOS.....	5
II.1.	Objetivo General.....	5
II.2.	Objetivos Específicos	5
III.	EL MODELO DE GESTIÓN DESDE EL MINISTERIO PÚBLICO.....	5
III.1	Dimensión de Procesos	5
III.1.1.	Procesos Principales	8
a.	Proceso Principal 1. <i>Selección de casos y uso de facultades discrecionales;</i>	9
b.	Proceso Principal 2. <i>Recopilación y manejo de información de cada caso</i>	14
	<i>Primera cuestión a considerar: la lupa de Sherlock Holmes</i>	14
	<i>Segunda cuestión a considerar: Reorientación de la Investigación</i>	14
	1) Recopilación de la información de Flagrancia	15
	2) Recopilación de la información del lugar del hecho	16
	3) Acceso a información pública y bases de datos relevantes	17
	4) Antes de terminar: ¿Y la información en los casos desestimados?	22
c.	Proceso Principal 3. <i>Ejercicio de la acción penal pública de conformidad a las distintas alternativas procesales</i>	23
d.	Proceso Principal 4. <i>Litigación de audiencias</i>	25
III.1.2.	Procesos de Apoyo Estratégico	27
a.	Proceso de Apoyo Estratégico 1. <i>Atención a Víctimas y Testigos</i>	27
	<i>a.1. Víctimas y Testigos como consumidores inmediatos</i>	27
	<i>a.2. Aliados estratégicos de la persecución</i>	29
	<i>a.3. Legitimidad política</i>	30
	<i>a.4. Pero si tengo tanto que hacer... ¿Cómo cumplir estas tareas?</i>	31
	<i>a.5. Acerca de las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos</i>	31
b.	Proceso de Apoyo Estratégico 2. <i>Coordinación con Organismos Policiales</i>	32
	<i>b.1. Clarificación de roles institucionales</i>	33
	<i>b.1.1. La función específica de cada actor.</i>	33
	<i>b.1.2. Las metodologías de capacitación.</i>	34
	<i>b.1.3. Generación de instrumentos de trabajo consensuados.</i>	34
	<i>b.2. Procesos de comunicación eficiente entre instituciones</i>	34
	<i>b.2.1. Comunicaciones iniciales</i>	35
	<i>b.2.2. En la investigación de casos</i>	36
III.2.	Logro efectivo de procesos propios del Ministerio Público. Ideas sobre organización y gestión de los procesos	37
III.2.1.	Modelos Organizacionales de Fiscales.....	37
a.	Organización territorial	38
	<i>a.1. Organización Tradicional de las Fiscalías</i>	38
	<i>Una breve caracterización de los procesos</i>	38
	<i>a.2. Modelo de Gestión Territorial</i>	39
b.	Organización conforme a materias (delitos o categorías de delitos)	41
c.	Organización por funciones críticas	43
d.	Organización mixta.....	45
	<i>d.1. Una cuestión de necesidades</i>	45
	<i>d.2. Dinamismo como característica central</i>	45
III.2.2.	Herramientas de gestión en fiscalías	46
a.	Unificación de los Despachos	46

a.2. <i>Unificación como primer paso</i>	48
a.3. <i>Ventajas y desventajas</i>	48
b. Plataformas de servicios o líneas de tramitación	49
b.1. <i>Ruptura de la pirámide fiscal</i>	49
b.2. <i>Y otra vez el problema del poder...</i>	50
c. Externalización o tercerización de tareas	51
<i>Más allá del aseo</i>	51
d. Uso intensivo de tecnologías	52
d.1. <i>Nuestro punto de partida</i>	52
<i>Pero no confundirse</i>	55
III.2.3. Dimensión de Facilitadores	56
a. Política y Estrategia	56
a) <i>Política de persecución</i>	56
b) <i>Política de calidad del servicio</i>	58
b. Liderazgo	60
<i>Una breve aclaración</i>	60
<i>Una extraña paradoja</i>	61
III.2.4 Dimensión de Resultados	65
a. Acerca de los indicadores intitucionales	65

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 registrá 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”.	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. 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. 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. 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. 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. 6. Discreción. La función institucional exige reserva y actuar siempre con ponderación en el trabajo, principalmente con los usuarios e instituciones relacionadas. 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.

Fiscalía Regional Metropolitana Sur de Chile	Desarrollar prácticas de 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.	Ser una Fiscalía Regional 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.	
Costa Rica	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.	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.	Al realizar su misión y en su razón de su ser o visión, el Ministerio Público se desempeña de acuerdo a los valores de excelencia, objetividad, honestidad, lealtad, valentía, verdad, transparencia e integridad.
Ecuador	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.	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.	- Ética - Transparencia - Compromiso - Lealtad - Creatividad - Liderazgo - Responsabilidad Social - Equidad - Objetividad
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	La fiscalía tiene como función principal: - 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.

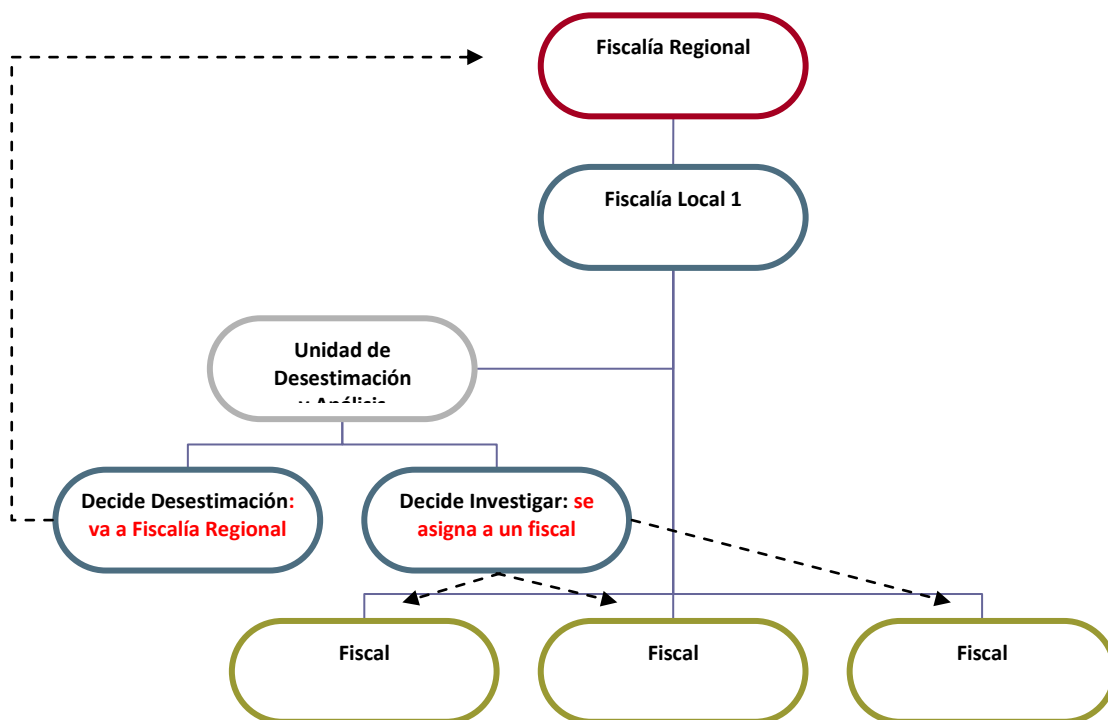
Entonces, la correcta organización de este proceso resulta clave para el cumplimiento eficiente de la función de la fiscalía. Lo que nos interesa destacar es que esta es una faceta indispensable de gestionar de un modo adecuado.

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 cuenta 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 inmediación 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:

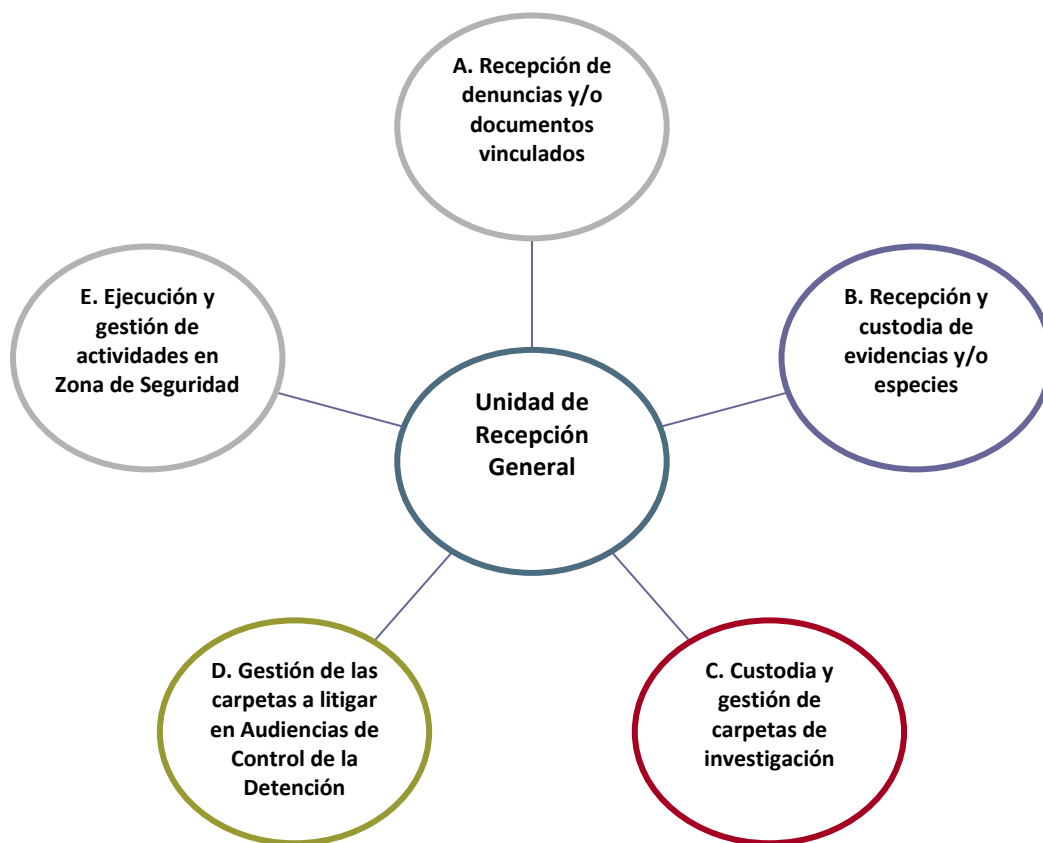
- De ellas se derivan una serie de actividades que deben ser tomadas en cuenta al momento de planear el diseño.
- A la vez, también de estas tareas se derivan una serie de relaciones con otras instituciones que no pueden ser descuidadas.

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 georeferenciaciones. 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>
(DROPPELMANN, 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.cejamericas.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.

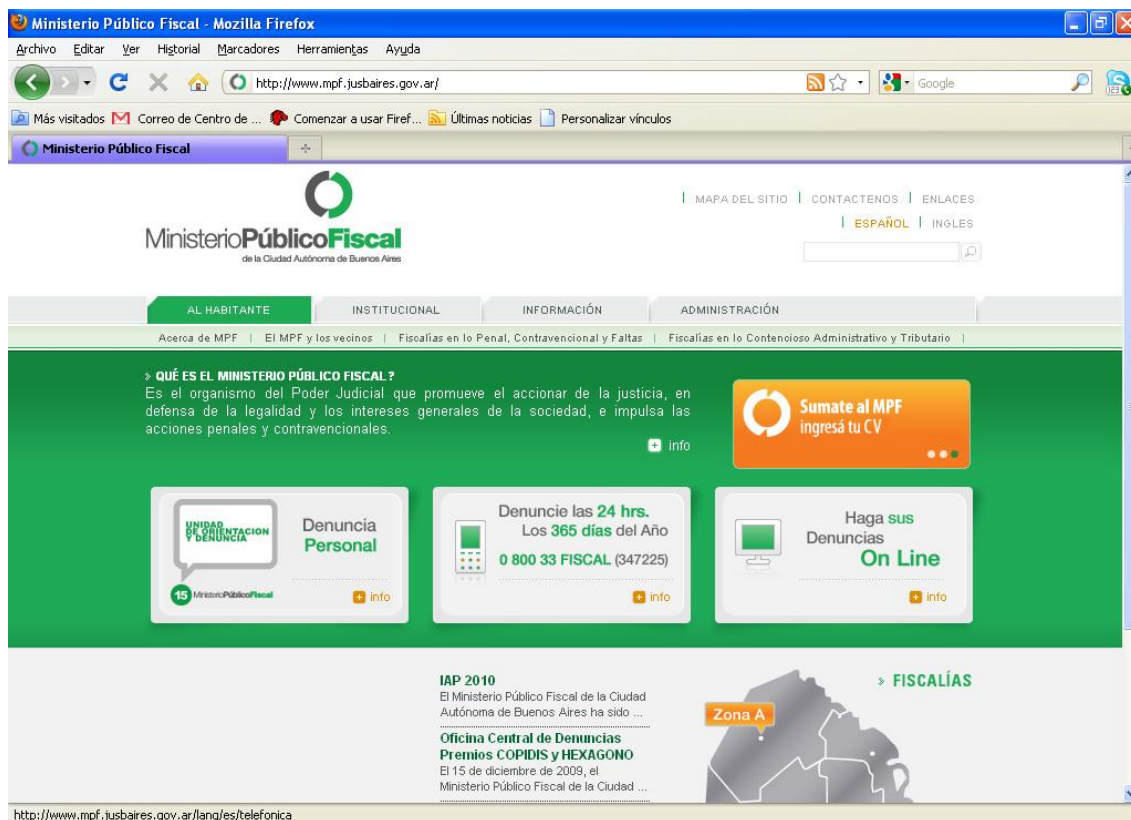
Concebir a víctimas y testigos como consumidores (pensando siempre en el cumplimiento de los procesos principales) nos lleva a pensar que es una **necesidad** para la fiscalía retener a estas personas y brindarles una atención que los invite a colaborar con el trabajo realizado. Esta necesidad a su vez,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

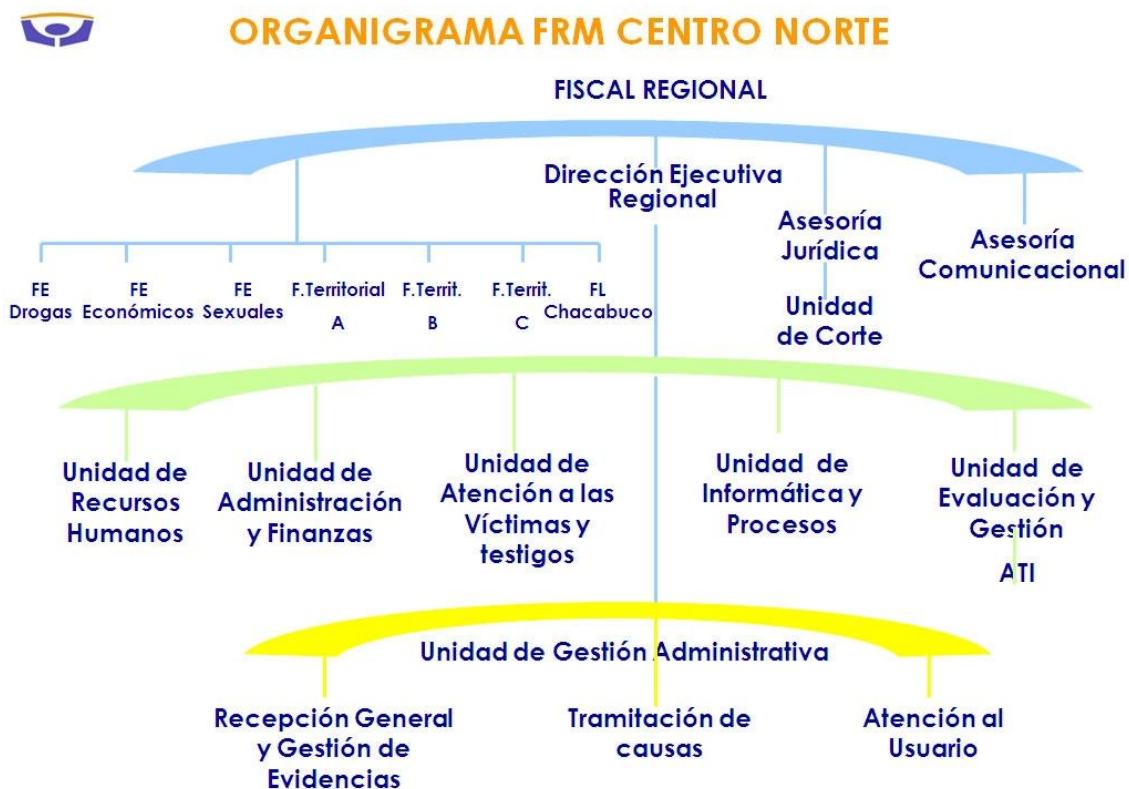
Posteriormente, mediante resolución FG n° 177/09 se decidió rediseñar la estructura de los comités de fiscales, los cuales se reformularon de la siguiente manera:

- 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 a 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.