

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE

Alberto Binder
Fernando Grafe (coordinador)
Gabriel Oddone

Responsabilidad técnica en el Banco Interamericano de Desarrollo: Carlos Cordovez (ICS/CCH)

Versión final, diciembre 2010
(Contiene sugerencias de la DIPRES de enero, 2011)

Contenido

Resumen ejecutivo	i
1. El Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público y el nuevo Plan de Seguridad Pública (2010-2014): implicancias en la política penal	1
2. Rasgos principales del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010—2013	8
3. Análisis del proyecto “Fiscalía supraterritorial”	10
3.1. Pertinencia y consistencia del proyecto.....	10
3.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario.....	13
3.3. Conclusiones y recomendaciones.....	15
4. Análisis del proyecto “Control de suspensión condicional del procedimiento”	16
4.1. Pertinencia y consistencia del proyecto.....	16
4.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario.....	19
4.3. Conclusiones y recomendaciones.....	20
5. Análisis del Proyecto “Nuevo modelo de atención a víctimas y testigos”	21
5.1. Pertinencia y consistencia del proyecto.....	21
5.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario.....	24
5.2.1. Estimación PFMP.....	24
5.2.2. Reevaluación de las estimaciones de demanda del modelo de atención OPA	27
5.3. Conclusiones y recomendaciones.....	30
6. Análisis del Proyecto “Ajuste por criminalidad compleja y menos compleja”	32
6.1. Pertinencia y consistencia del proyecto.....	32
6.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario.....	37
6.2.1. Consideraciones referentes al ingreso de causas	37
6.2.2. Modelo de carga de trabajo	38
6.2.3. Resultados alcanzados bajo criterios originales del PFMP	40
6.2.4. Resultados con actividades reformuladas según las sugerencias del equipo consultor.....	42
6.2.5. Estimaciones originales del PFMP versus las que surgen de los escenarios 1 y 2.....	49
6.2.6. Cálculo del impacto presupuestario	51
6.2.7. Comparación del impacto presupuestal: estimaciones PFMP versus los escenarios 1 y 2 .	54
6.3. Conclusiones y recomendaciones.....	55
Anexos	57
Anexo I. Dotación según la legislación y dotación según la DIPRES	58
Anexo II. Cartera actualizada de actividades utilizada en el Escenario 1	60
Anexo III. Escala de remuneraciones del Ministerio Público (Año 2009).....	63
Anexo IV. Extracto del Informe de Avance de la Consultoría (agosto 2010).....	64
Anexo V. Referencias a materiales revisados y consultados	66
Anexo VI. Personas entrevistadas (además del equipo de la Fiscalía Nacional)	68
Anexo VII. Glosario de siglas	70

Índice de tablas

Tabla 1 - Evolución de la carga de trabajo y fiscales	3
Tabla 2 - Dotación solicitada para la nueva FST	13
Tabla 3 - Dotación FST, por estamento y grado	14
Tabla 4 - Costos estimados en el PFMP de la FST	14
Tabla 5 - Calendario de despliegue de las unidades de control de SCP	18
Tabla 6 - Calendario previsto de dotación en las unidades de control de SCP	19
Tabla 7 - Dotación final en las unidades de control de SCP	19
Tabla 8 - Costos estimados en el PFMP de las unidades de control de SCP	19
Tabla 9 - Dotación por grado y estamento de las unidades de control de SCP	20
Tabla 10 - Gasto anual estimado en remuneraciones	20
Tabla 11 - Matriz de modelo de atención de víctimas	25
Tabla 12 - Demanda estimada 2008 por modelo de atención y requerimientos	25
Tabla 13 - Costos estimados nuevo modelo de atención	26
Tabla 14 - Costos estimados del <i>call-center</i> según PFMP	27
Tabla 15 - Matriz de modelo de atención (reevaluado)	27
Tabla 16 - Metodología estimación de la demanda potencial (modelo reevaluado)	29
Tabla 17 - Demanda prevista y requerimientos (modelo reevaluado)	29
Tabla 18 - Términos registrados en cada uno de los focos de gestión sugeridos - Año 2009	37
Tabla 19 - Dotación requerida según complejidad en la tramitación	41
Tabla 20 - Correspondencia entre perfiles funcionarios del modelo CEAL - UCV y la base de datos de la División RRHH del Ministerio Público	41
Tabla 21 - Dotación adicional requerida por "Ajuste por Criminalidad Compleja y Menos Compleja"	41
Tabla 22 - Dotación efectiva actual del MP asociada a tramitación de casos de menos complejos	45
Tabla 23 - Dotación simulada mediante modelo CEAL- UCV	45
Tabla 24 - Cálculo de la dotación total requerida en el Escenario 1	45
Tabla 25 - Dotación estimada <i>unidad de análisis y métodos de mercados delictuales</i>	47
Tabla 26 - Dotación estimada para equipos de trabajo focalizado	48
Tabla 27 - Cálculo de la dotación total requerida en el escenario 2	48
Tabla 28 - Dotaciones incrementales estimadas en el PFMP y en el modelo reformulado	49
Tabla 29 - Participación relativa (%) de cada estamento en las dotaciones estimadas	51
Tabla 30 - Estructura de costo total del PFMP original	51
Tabla 31 - Costo del Proyecto de "Ajuste por criminalidad compleja y menos compleja" previsto en el PFMP original	52
Tabla 32 - Remuneraciones mensuales asignadas a cada cargo	53
Tabla 33 - Costo asociado al Escenario 1 (gestión de archivo provisional y procedimiento monitorio)	53
Tabla 34 - Costo asociado al Escenario 2 (UAEF)	53
Tabla 35 - Comparación de costos entre estimación PFMP versus escenarios	54

Ilustraciones

Ilustración 1 - Modelo de tramitación de causas según complejidad	40
Ilustración 2 – Actividades del proceso de gestión del archivo provisional con imputado desconocido.....	43
Ilustración 3 – Actividades del proceso de gestión del archivo provisional con imputado conocido sin ACD	44
Ilustración 4 – Proceso de gestión de las faltas con término procedimiento monitorio	44
Ilustración 5 – Esquema de funcionamiento de las UAEF.....	46
Ilustración 6 – Actividades y sub actividades previstas para las UAEF	49

Nota introductoria

A diez años de la creación del Ministerio Público de Chile, sus autoridades y técnicos han elaborado un proyecto de desarrollo institucional denominado "Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público" (en adelante PFMP), que contando con el aval del Ministerio de Justicia, dio pie a una solicitud dirigida al Ministerio de Hacienda para un aumento presupuestario con el fin de financiar las actividades contempladas en este proyecto.

En este sentido, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo utilizar el Programa de Servicios de Asesoría (PSA) para contratar un estudio internacional que analice la propuesta del Ministerio Público y la justificación de un eventual aumento presupuestario, o, en su caso, que otorgue alternativas y recomendaciones institucionales concretas que viabilicen un mejoramiento de las funciones de esa organización.

En el transcurso de la elaboración de este estudio, se produjo un acontecimiento de capital importancia, como fue la presentación por parte del Gobierno de Chile del Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro. Este nuevo plan contempla todo un conjunto de iniciativas que afectan de forma directa a las actividades de la institución responsable de la persecución penal, como es el Ministerio Público.

Como es natural, se consideró conveniente que el equipo de consultores, que estaba analizando el proyecto de fortalecimiento institucional del Ministerio Público, tomara en consideración el nuevo plan del Gobierno y analizara a la luz de sus lineamientos la pertinencia de los proyectos y planes que se incluyen en el documento del Ministerio Público.

Los resultados de estos análisis son los que se presentan en el cuerpo de este documento. En efecto, en el capítulo 1 se estudia de forma detallada la coherencia del PFMP con el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro (PSP). En el capítulo 2 se presentan los rasgos principales del PFMP, y en los capítulos 3, 4 y 5 se exponen los principales resultados del análisis de los proyectos contenidos en el PFMP. Mención especial es necesario realizar al capítulo 6, dedicado al análisis del proyecto "Ajuste por criminalidad compleja y menos compleja", en el que se consideró conveniente compartir con el Ministerio Público una reformulación que obviamente no está contenida en el documento seminal u original del PFMP.

Es importante hacer notar que esta reformulación de la propuesta de TCMC no formaba parte de los objetivos del equipo consultor. De acuerdo con las especificaciones técnicas, el aporte experto tendría como misión la valoración crítica del Plan de Fortalecimiento del Ministerio Público en cuanto a la consistencia lógica del modelo conceptual de cada uno de los proyectos, los supuestos implícitos y explícitos de los mismos, su coherencia con las estrategias de persecución del delito de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y las bases de información que soportan las estimaciones de carga de trabajo y dotaciones. Sin embargo, en el caso del TCMC el Ministerio Público propuso hacer una excepción por un triple motivo: (i) el modelo de TCMC incorporado en el PFMP no planteaba una opción consistente con las mejores prácticas en los ámbitos internacionales; (ii) tampoco se identificaba de manera inequívocamente coherente con las políticas de seguridad pública que se están discutiendo en el ámbito del Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro, explicable porque la elaboración del PFMP fue muy anterior (año 2008) a la presentación del PSP (2010); y (iii) su impacto en términos de recursos de dotación de personal y presupuestarios lucían, a priori, muy elevados. Es por ello que, a partir de los comentarios y sugerencias realizados por el equipo experto, el Ministerio Público consideró conveniente presentar una opción alternativa al modelo TCMC incluido en el PFMP, a través de la reformulación de las actividades, que permitiera superar las limitaciones expresadas anteriormente. Este planteamiento fue recibido de buena manera por el equipo consultor en tanto se entendió que las modificaciones mencionadas mejoraron el PFMP. Por tales motivos estos cambios fueron incluidos en el informe.

Finalmente, en el capítulo 7 se analizan los datos consolidados de los costos incorporados en el PFMP, y se comparan con los costos que arrojaría un plan reestimado de acuerdo con los criterios expuestos en los distintos capítulos. Es importante señalar que estos costos reestimados son aproximaciones que bajo ningún motivo deben constituir la base ni el fundamento para una eventual negociación presupuestaria.

Para cada uno de estos proyectos, se estudia su pertinencia con las políticas de seguridad y persecución del delito, tanto a nivel nacional de Chile como a nivel internacional, para posteriormente valorar la consistencia lógica interna del proyecto. Una vez realizados estos dos niveles de análisis, se exponen las dotaciones de recursos humanos y materiales previstos en el PFMP, y su adecuación a los objetivos del proyecto. Finalmente, se analiza el impacto presupuestario de la propuesta.

El equipo de consultores quiere agradecer a las autoridades de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, a las autoridades del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Interior, por toda la colaboración prestada. Sus opiniones han sido muy valiosas para la realización del presente informe. Además, el equipo de consultores considera necesario resaltar muy especialmente la contribución, dedicación y disposición ofrecidas por la Fiscalía Nacional de Chile (Ministerio Público) para poder discutir con sus autoridades y equipos técnicos todos los detalles del PFMP de forma desinteresada, amplia y leal.

Finalmente, agradecer al Banco Interamericano de Desarrollo por todo el apoyo técnico ofrecido. Obviamente todo el contenido de este informe es responsabilidad exclusiva del equipo consultor.

Resumen ejecutivo

La convergencia de estrategias entre el PFMP y el PSP (2010-2014)¹

La implementación de la reforma procesal penal supuso un gran esfuerzo de diferentes instituciones del Estado para instalar progresivamente nuevas prácticas de trabajo y nuevas organizaciones. En la actualidad, la fase de instalación del nuevo proceso penal puede darse por concluida y ahora se enfrentan nuevos desafíos que van a suponer nuevas estrategias y nuevos arreglos institucionales.

La finalización de este primer ciclo puede caracterizarse como exitoso. Sin embargo, existe la convicción que si bien lo hecho es indudablemente importante, en el transcurso del tiempo se han producido también cambios en la sociedad, tanto en el plano objetivo --nuevas formas de criminalidad -- como en el subjetivo --nuevas expectativas sociales respecto de una institución ya instalada y nuevas demandas de seguridad--. De este modo, la situación actual del Ministerio Público puede ser vista tanto desde una perspectiva de superación exitosa del proceso de instalación como de la necesidad de iniciar un nuevo proceso de adaptación a nuevas demandas que reclaman nuevos procesos de trabajo. Esta distinción es importante dado que ambas situaciones coexisten y marcan el espíritu y el debate actual de la organización.

En este contexto cabe esperar que todo recurso solicitado por el Ministerio Público esté orientado a *fortalecer su capacidad de innovación y de respuesta a nuevas demandas* tanto sociales como de otras políticas públicas, especialmente en materia de *seguridad pública*.

Estos aspectos relacionados con la seguridad han sido considerados prioritarios por la actual gestión de gobierno, expresados con claridad en el Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro. Los desafíos que se plantea el Ministerio Público tienen directa relación con esta preocupación, y es por ello que parece insoslayable analizar el PFMP en relación con las políticas de seguridad propuestas como acción prioritaria de gobierno.

Tras una atenta lectura del PFMP y del PSP, puede concluirse que existe coincidencia entre ambas estrategias en cuanto a que existen nuevos elementos objetivos y nuevas expectativas que implican un aumento de la carga de trabajo que pesa sobre el Ministerio Público (ver sección 1 de este informe).

El PSP propone cinco órdenes de acciones: (i) acciones vinculadas al cambio de orientación en la persecución penal, mediante la introducción de una visión estratégica; (ii) acciones vinculadas al control del tráfico de drogas, mediante la introducción de nuevos enfoques y una decidida coordinación de todas las instituciones, entre ellas también el Ministerio Público; (iii) la creación de Fiscalías Especializadas para delitos de Alta Complejidad (FIDAC) con el fin de aumentar la eficiencia mediante la especialización de ciertos delitos; (iv) acciones vinculadas con el control de medidas y sanciones que se cumplen en libertad, que buscan ordenar y fortalecer todo el sistema de medidas alternativas a la prisión; y (v) acciones vinculadas al aumento de la capacidad de apoyo a las víctimas, mediante el diseño de una Política Nacional de Atención a las Víctimas de Delitos que permita coordinar e integrar la oferta de distintos sectores.

El conjunto de respuestas que propone el PFMP coincide con la orientación estratégica central del Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro. Esta visión estratégica se concreta en cinco proyectos que conforman cuatro líneas de acción específicas, cuyo contenido y pertinencia particular será objeto de otra parte de este informe: (i) fiscalía supraterritorial de criminalidad altamente compleja; (ii) modelo de atención de víctimas y testigos (junto con el *call-contact center*); (iii) control de la suspensión condicional del procedimiento; y (iv) ajuste de procedimientos para los casos de criminalidad compleja y menos compleja. Se debe aclarar que si bien el mejoramiento del *call-contact center* aparece en algunos

¹ En el 6.3.Anexo VII puede consultarse el glosario de siglas.

documentos como un proyecto separado, forma parte del modelo de atención integral a víctimas y testigos, por lo que se lo considera en conjunto.

Rasgos principales del PFMP 2010—2013 y principales proyectos

El PFMP parte de tres consideraciones relevantes desde el punto de vista de su justificación: (i) la creciente demanda de servicios del Ministerio Público como consecuencia directa de cambios legislativos que se traducen en la aparición de nuevos asuntos ilícitos que deberían incorporarse a la competencia del Ministerio Público; (ii) nuevos desafíos y retos originados, en parte por cambios en las formas delictivas existentes, y en parte por la necesidad de adaptarse mejor a los convenios internacionales suscritos por Chile en el marco de la lucha contra el crimen organizado y de alta sofisticación; y (iii) incremento sostenido de ingresos de nuevas causas, que según el PFMP supera ampliamente la capacidad de respuesta de la organización. Todo ello en un contexto donde las cuestiones referidas a la seguridad pública aparecen de forma prioritaria en la agenda de las políticas públicas, como así lo atestigua el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro.

El PMFP fue elaborado en el año 2008 y comprende cinco proyectos articulados en cuatro líneas de trabajo -objeto de análisis en el presente informe-, estimando mediante un modelo matemático desarrollado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Universidad Católica de Valparaíso su impacto en la carga de trabajo de fiscales y demás personal, las brechas con respecto a la situación actual y los costos asociados.²

Análisis del proyecto "Fiscalía supraterritorial"

El Proyecto consiste en la creación de una nueva estructura dentro de la organización de la Fiscalía, dedicada a casos de criminalidad compleja.³ Esta propuesta fue realizada desde el año 2009 y se encuentra en consonancia con las propuestas del Plan de Seguridad Pública -- Chile Seguro (2010). Se trata de una fiscalía especial porque rompe con la lógica existente hasta la actualidad según la cual el tratamiento de los casos se realiza exclusivamente por las fiscalías regionales, según una distribución territorial.

De acuerdo con el PFMP, las características básicas de la Fiscalía Supraterritorial son las siguientes: (i) funcionamiento supraterritorial y autónomo, de modo de garantizar la independencia de los fiscales; (ii) orientada a delitos de alta complejidad en materia de corrupción, crimen organizado y lavado de dinero (se entiende que narcotráfico ingresa en la categoría de crimen organizado); (iii) mediante convenios interinstitucionales, incorpora funcionarios de Carabineros y la Policía de Investigaciones en forma permanente. Se trata de un nuevo modelo de trabajo, que acentúa la especialización, la integración interinstitucional y el trabajo multidisciplinario en la lucha contra la criminalidad organizada. Además, este planteamiento de fiscalía especializada en este tipo de delitos es coincidente con otras iniciativas similares impulsadas en otros países, y está en la línea de las recomendaciones expresadas en las distintas convenciones internacionales en materia de lucha contra la criminalidad organizada, el lavado de dinero y la corrupción.

La Fiscalía Supraterritorial requiere para su organización la aprobación de una ley, por lo que existe aún cierta incertidumbre sobre sus características. Según la propuesta del PFMP se trata de un solo organismo, de la misma entidad que las fiscalías regionales y, por lo tanto, con la misma relación funcional que ellas tienen respecto del Fiscal Nacional. Según el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro, se trataría de más de una entidad, con una división por especialidad --no por territorio--, por ejemplo Narcotráfico separada de otros delitos de Alta complejidad. No es competencia de este equipo consultor opinar sobre estas dos posibilidades ya que responden a diseños políticos y no técnicos, ambos admisibles. De todos

² Para detalles, se puede consultar el capítulo 2.

³ Para más detalles, consultar el capítulo 3.

modos, ello no generaría una gran alteración respecto de las previsiones presupuestarias, ya que el volumen de trabajo que deberían atender puede ser visto como una totalidad.

Por tanto, se considera que el tipo de fiscalía propuesta, su modalidad y amplitud es una respuesta adecuada al problema detectado. Como se ha visto, este problema tiene tanto dimensiones objetivas (tipo de criminalidad, tipo de especialización y cooperación requerida) como subjetivas, vinculadas a la visibilidad de la respuesta eficaz. Por ello, con la propuesta del proyecto PFMP se encaran ambas dimensiones, permitiendo una verdadera especialización.

De acuerdo con el PFMP, la dotación solicitada al Ministerio de Hacienda para la creación de los equipos especializados de investigación de alta complejidad supone la contratación de 83 nuevos cargos.

En cuanto al número de causas previstas a ser asumidas por esta fiscalía, no se explicita en el PFMP la base concreta del cálculo. Sin embargo, se considera como una cifra realista que el 5% de las causas ingresadas fueran de alta complejidad. No obstante, el mecanismo de asignación de casos propuesto debe permitir la regulación de la entrada para ajustar el trabajo por la complejidad e importancia de los casos.

Desde un punto de vista del impacto presupuestario, la estructura permanente planteada por el PFMP supone un costo anual de \$3.192 millones, de los cuales el 78% son remuneraciones y el 22% restante gastos operacionales.

Tanto la dotación de personal planteada, como su impacto presupuestario, son razonables y mantienen una cierta racionalidad en la estructura orgánica propuesta, aunque esta afirmación debe tomarse con la necesaria cautela al no estar completamente explícito el modelo de gestión y funcionamiento de la fiscalía supraterritorial. Esta indefinición del modelo final es comprensible que exista, dado que los interrogantes sobre la solución institucional que finalmente se adopte dependen de decisiones políticas externas al propio Ministerio Público.

En cualquier caso, el planteamiento recogido en el PFMP es suficientemente claro como para servir de base a las necesarias conversaciones que deberán tenerse para precisar finalmente su estructura orgánica y su modelo de gestión. A falta de mayores concreciones, que obviamente deberán producirse en el marco del debate político y legislativo, puede afirmarse que la propuesta debería ser merecedora del apoyo por parte de las instituciones implicadas en el proceso de toma de decisiones (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia, principalmente).

Análisis del proyecto "Control de suspensión condicional del procedimiento"

Este proyecto consiste en la creación de *equipos de control*.⁴ El problema que se busca solucionar es el siguiente: el nuevo sistema de justicia penal establece y propende el uso de alternativas a la prisión que se materializan en acuerdos para la reparación del daño o en una serie de condiciones o instrucciones que debe cumplir el imputado. Existen en la actualidad problemas para cumplir adecuadamente con el seguimiento de estas medidas. Esta debilidad es percibida por la población como impunidad. Este control no le compete en su totalidad al Ministerio Público, de tal manera que sólo una parte del control lo realiza el Ministerio Público, aunque no sea su cometido especial.

Si bien la respuesta que se busca a este problema debe ser integral, en la línea de lo planteado en el PSP, ello no implica que el Ministerio Público no deba fortalecer su capacidad, incluso para interactuar en el corto plazo con una entidad de tal naturaleza o con una reorganización total del sistema.

Estos equipos cumplirían dos funciones: (i) mantener actualizado el registro de condiciones impuestas; y (ii) efectuar el seguimiento de las medidas registradas. De este modo se busca generar un

⁴ Para más detalles, ver capítulo 4.

modelo de consulta y control que ponga a disposición del fiscal la información oportuna para tomar decisiones de revocación u otorgamiento de una nueva medida y brindar una información actualizada y segura a la víctima a través de los programas de orientación a la víctima y *call-contact center*.

Desde un punto de vista de la pertinencia del proyecto, es coincidente la apreciación de su conveniencia, tanto por el PFMP como por el PSP. También existe coincidencia en cuanto a la necesidad de fortalecer este tipo de salidas. Desde esta perspectiva, la propuesta de los equipos de control del Ministerio Público aparece como una medida adecuada dentro de la reorganización general del sistema que se propone en el PSP. Finalmente, la propuesta se condice con una preocupación generalizada en distintos países sobre el rumbo de las salidas y medidas alternativas, tanto por los altos costos del sistema carcelario, como para tratar de mejorar los sistemas actualmente existentes, cuyos mecanismos de control se consideran aún insatisfactorios.

Si bien en el PFMP no se explicita el desarrollo gradual de los nuevos equipos de control de suspensión condicional de procedimiento, en ulteriores conversaciones con el MP se pudo establecer un calendario para el despliegue por regiones, de acuerdo con el volumen de suspensiones condicionales. En principio estos equipos se establecerían con el personal actualmente existente en las fiscalías locales y regionales, aunque en años posteriores (año 3 y 4) se haría con la contratación de nuevo personal técnico (49 en total).

A partir del año 3, para la instalación de los equipos de control está previsto que bajo jurisdicción de cada fiscalía regional se constituya un equipo de apoyo a todas las fiscalías, equipo que estaría formado por un abogado asistente y dos funcionarios que ejercerían funciones de soporte, además de un equipo nacional que sería el responsable de la coordinación.

En términos presupuestarios, la implementación de todos los proyectos del PFMP se estima que requeriría \$ 1.166 millones, de los cuales \$ 882 millones serían *anuales* para financiar los gastos de carácter permanente (79% remuneraciones y 21% gastos operacionales). También se contemplan \$ 284 millones como gastos *transitorios* de primera instalación (compra de mobiliario de oficina y equipos computacionales) a ser desembolsados en el año 3 (\$116.686 miles) y año 4 (\$167.462 miles).

Desde un punto de vista de dotación y costo, la propuesta del PFMP es razonable. Se propone un esquema de implantación gradual que posibilita generar una curva de aprendizaje y extraer las necesarias lecciones de las experiencias que vayan implementándose. Los costos que se deriven de la implementación de los equipos de apoyo en las fiscalías regionales serían más que compensados por los beneficios, tanto en términos intangibles (percepción por parte de las víctimas del cumplimiento de las medidas), como de una eventual reducción de la población carcelaria, entre otros beneficios esperados.

Análisis del Proyecto "Nuevo modelo de atención a víctimas y testigos"

El modelo de atención a víctimas y testigos constituye un proyecto clave en la reorganización estratégica de la Fiscalía, coincidente con la importancia que le otorga el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro a una nueva política en materia de asistencia a las víctimas.⁵ En la actualidad, además de la crisis producto del delito, a la víctima se le agrega la frustración por lo que ella considera la deficiente respuesta de las instituciones del Estado, y se vuelve reticente, reactiva al trabajo de los fiscales. Este salto cualitativo en materia de atención a las víctimas y el aumento de cobertura se propone realizar a través de dos proyectos concretos: (i) el *nuevo modelo OPA* de atención a víctimas y testigos; (ii) el aumento de la capacidad operativa del *call-contact center*. El primero implica un cambio completo de estrategia de intervención. El OPA (Orientación, Protección, Apoyo) es un nuevo modelo de atención que *ya se encuentra en funcionamiento, con capacidad de cobertura limitada* (URAVIT -Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos).

⁵ Para más detalles, ver el capítulo 5.

En cuanto a la especialización se proponen en principio cuatro grupos diferenciados: (i) víctimas y testigos de delitos violentos (homicidios, robos, etc.); (ii) víctimas de delitos sexuales; (iii) víctimas de violencia intrafamiliar; (iv) víctimas y testigos que concurren al juicio oral. En cada uno de estos grupos existen proyectos pilotos. La atención especializada que de este modelo se deriva implica una innovación. La segunda característica del proyecto propuesto implica una preocupación por vincular los intereses de la víctima con los intereses de la persecución penal. Lo que se busca es estrechar los vínculos entre los intereses propios de las víctimas y los intereses más generales del Ministerio Público como gestor de intereses sociales. Finalmente se debe tener en cuenta la necesidad de estandarizar los tipos de atención.

El segundo proyecto relacionado con la atención a las víctimas es la *plataforma telefónica de atención única*, que pretende establecer nuevos estándares y métodos de atención telefónica. Ello forma parte de un proyecto de atención general en las fiscalías locales, dentro del marco del aumento de cobertura en la atención a los usuarios. Se estima que hoy se puede cubrir el 20% de la demanda real.

El universo de víctimas que reclama atención no es el del total de personas victimizadas, sino el de aquellas que de un modo u otro han tomado la iniciativa de acercarse al MP, ya sea mediante una denuncia, pedido de información u otro signo de preocupación. Esa es la demanda potencial. El Ministerio Público se plantea arribar a una atención del 100 % de su demanda potencial en un plazo muy breve (en el plazo que dura el PFMP) y sobre la base de esa meta hace su cálculo de dotación requerida. Este objetivo se considera como muy ambicioso. En base a la experiencia de otros países no es irrazonable bajar la expectativa de atención al primer ciclo a la mitad de la propuesta -y sobre ello realizar el cálculo de recursos, pero conviene diseñar ya un sistema de incentivos.

Para el cálculo de la dotación de los recursos necesarios en el nuevo modelo de atención a las víctimas, en el PFMP se parte de una estimación de la demanda potencial de usuarios del servicio, para lo cual se tomaron en consideración los delitos ingresados al Ministerio Público en el año 2008. Bajo estos supuestos, la demanda que inicialmente deberá asumir el nuevo modelo de atención es de 325 mil usuarios, aproximadamente, lo que traducido en términos de personal es de 157 profesionales y 124 técnicos/administrativos. Ahora bien, dado que la actual dotación de las URAVIT es de 117 profesionales y 44 técnicos/administrativos, la brecha detectada es de 42 profesionales y 80 técnicos/administrativos.

Además de estas nuevas dotaciones relacionadas con el modelo de atención, en el PFMP se contempla el traspaso de la administración del Fondo de Aportes Económicos desde las actuales URAVIT a las Unidades Regionales de Administración y Finanzas (URAF). Consecuencia de este planteamiento, se solicita la contratación de 19 profesionales y 13 técnicos con el fin de reforzar las funciones de las URAF. Por tanto, el aumento de planta solicitado es de 61 profesionales y 93 técnicos.

En términos de costos presupuestarios, el aumento de la dotación para el nuevo modelo de atención supone \$ 4.738 millones adicionales con carácter permanente, suponiendo las remuneraciones el 87,8% del total. Asimismo, se estiman otros \$ 893 millones, con el fin de financiar gastos transitorios.

Además de estos requerimientos asociados al nuevo modelo de atención, hay que agregar el nuevo modelo de *call-contact center* propuesto en el PFMP, que formaría parte del mismo planteamiento de mejorar la atención a las víctimas. En efecto, el *call-contact center* cumpliría un doble objetivo: (i) atender más adecuadamente a las víctimas, de tal forma que la capacidad de respuesta del Ministerio Público sea más diligente y proactiva con respecto a la información a proveer a las víctimas; e (ii) incrementar la participación de los testigos, de tal forma que desempeñen un rol activo en la investigación fiscal. Todo ello redundaría en una mayor información para las víctimas y testigos, y tal una mejora en la percepción de la acción de las instituciones públicas en la lucha contra la delincuencia.

La dotación de personal solicitada en el PFMP es 66 personas, que operarían bajo la supervisión de 3 personas con perfil profesional de abogado y un administrador general de la plataforma. A ello hay que

añadir los costos asociados al reclutamiento, selección y capacitación de los ejecutivos, los costos operacionales y una campaña de difusión y uso de la plataforma de atención. El presupuesto estimado asciende a \$ 1.152 millones, de los cuales el 60,4% serían remuneraciones del personal adscrito a la unidad de atención. Además, se prevé un gasto transitorio de \$ 183 millones.

En una reciente reevaluación del modelo contenido en el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público, el MP reordena el modelo de atención a las víctimas, proponiendo un desarrollo más avanzado del modelo OPA con respecto al que se presentó en el PFMP y que correspondía a una versión conceptual del año 2008. En esta nueva reevaluación se modifican los criterios para la estimación de la demanda prevista para el año 2012, mostrando un fuerte crecimiento del número de usuarios: 404.000 víctimas, aproximadamente, frente a las 126.434 atendidas en el año 2010. Se estima que al cierre del año 2010 el grado de cobertura del modelo OPA se estará situando en torno al 34% de la demanda potencial.

Estas consideraciones llevan a concluir que: (i) los montos presupuestarios ofrecidos en el PFMP hacen referencia a los gastos por concepto de remuneraciones y operacionales, así como gastos transitorios que están sin detallar su finalidad. Sin embargo, no se especifican los gastos de instalación de las unidades; (ii) los datos empleados para estimar la demanda potencial proceden de las causas ingresadas en el año 2008, aunque una reevaluación con los datos de 2009 muestra un fuerte crecimiento de la demanda potencial para el año 2012; (iii) el objetivo de una cobertura casi total de las demandas de las víctimas aparece como excesivo, siendo más realistas plantearse una reducción a la mitad, lo que obviamente reduciría las necesidades de dotación de personal; y (iv) no es evidente la necesidad de ampliar las URAF (Unidades Regionales de Administración y Finanzas) por el traspaso del Fondo de Aportes Económicos (fondo de la Fiscalía Nacional para atender asuntos básicos para su funcionamiento), al menos no en todos los casos.

En cuanto al proyecto del *call-contact center*, el planteamiento señalado en el PFMP supone internalizar el servicio a través de una plataforma telefónica y de atención única a usuarios. Es posible que existan razones que aconsejen optar por un modelo soportado con recursos internos, pero no están explícitas en el documento del PFMP.

Análisis del Proyecto “Ajuste por criminalidad compleja y menos compleja”

El proyecto de ajuste de procedimientos en los casos identificados como de criminalidad compleja y menos compleja (TCMC) presentado en el PFMP, pretende solucionar el problema derivado de que el 46% de las causas ingresadas al MP llegan a archivo provisional (bajo distintas modalidades), es decir, no se puede avanzar en la identificación de los agresores o se carece de prueba para procurar su sanción.⁶ Esto implica la insatisfacción de un número importante de víctimas. Estas causas ingresadas y que son archivadas provisionalmente corresponden principalmente a delitos contra la propiedad y que además forman parte de aquéllos que se denominan *delitos de mayor connotación social* (DMCS).

En este contexto, el Ministerio Público dio prioridad a los casos de mayor importancia y a todos aquéllos que podían ser llevados a los tribunales y ha dado como resultado una tasa de judicialización del 41%, una tasa de término anual del 107%, lo que puede ser considerado como un buen desempeño. Sin embargo, al Ministerio Público se le plantea el desafío de revertir la actual tasa de archivos provisionales que generan insatisfacción (46%) con una organización que ha logrado un desempeño valioso en otro tipo de casos (41%, judicializados) y que internamente necesita no sólo modificar su perfil de productividad sino generar procesos de trabajo y mecanismos internos que *reorienten el trabajo institucional*. Este es el problema que se pretende resolver con el proyecto de intensificación del TCMC.

Frente a este problema, el Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro propone fomentar la capacidad de descubrimiento de los autores mediante el trabajo más estrecho entre fiscales y policías. En la primera

⁶ Para más detalles, ver capítulo 6.

formulación del proyecto el Ministerio Público proponía un aumento de la dotación de fiscales y auxiliares con el fin de: (i) mejorar la calidad de la evaluación inicial de los antecedentes para identificar mejor aquéllas en las que es posible una salida de mejor calidad para las víctimas; (ii) mejorar la calidad de la gestión de las actuaciones principalmente administrativas que existen en muchos de estos casos; y (iii) precisar los criterios de asignación específica en equipos de trabajo. Este esquema de mejoramiento del trámite actual y afinamiento de los equipos de trabajo dentro del Proyecto es lo que se viene realizando ya en el último año y se pretende aumentar la cantidad y calidad de ese mismo proyecto.

En las diversas reuniones realizadas por el equipo consultor con los equipos de trabajo del Ministerio Público se formularon observaciones al tipo de respuesta proyectada en el PFMP, que básicamente trataban de encontrar opciones alternativas a un modelo de TCMC que proyectaba más recursos para tratar de reducir de forma marginal los archivos provisionales. Esta reformulación del modelo buscaba reforzar el actual TCMC e incorporar equipos regionales para el análisis y la generación de métodos que fortalezcan la persecución sobre focos o mercados delictivos específicos, para lo cual se propusieron dos objetivos: (i) mejorar las primeras diligencias y la información que obtienen los fiscales al momento de determinar el término probable de una denuncia, mediante el fortalecimiento de la actual tramitación de casos menos complejos; y (ii) incorporar a nivel regional unidades de análisis y métodos sobre mercados delictuales. Este nuevo enfoque se logra mediante dos líneas de acción: (i) unidades de análisis y métodos sobre mercados delictuales y (ii) equipos de trabajo focalizados.

Como resultado de este planteamiento, se obtuvieron dos estimaciones de cargas de trabajo y de dotaciones. En el caso del modelo propuesto en el PFMP, el número de fiscales adicionales estimados ascendió a 126 (de un total de 151 fiscales requeridos para el PFMP en su conjunto). Dichos fiscales estarían dedicados a reforzar la evaluación inicial de los casos que ingresen a las fiscalías locales, así como a investigar y gestionar las audiencias. La constitución de equipos de tramitación de casos menos complejos, conformados esencialmente por personal administrativo y técnico - jurídico, permitiría que los fiscales se enfoquen en las funciones en las que son esenciales, reorientando su carga de trabajo hacia la tramitación más compleja. En este sentido, el proyecto de "Ajuste por Criminalidad Compleja y Menos Compleja" incluido en el PFMP requiere una dotación de personal de apoyo considerable (técnicos y administrativos), la que se destina a la conformación de tales equipos de tramitación de casos menos complejos.

Los resultados para el *modelo reformulado* arroja resultados distintos. La dotación requerida para fortalecer la tramitación de causas menos complejas ascendería a 305 funcionarios de promedio (carga máxima: 362 funcionarios; carga mínima 248 funcionarios). Por otra parte, los mayores aumentos en la dotación de recursos humanos, en comparación con las estimaciones realizadas originalmente por el PFMP, corresponden a los cuadros de técnicos y administrativos. Si a este modelo se le agrega la dotación para las *unidades regionales de análisis y métodos sobre mercados delictuales*, así como de *equipos regionales de trabajo focalizado*, los resultados dan una dotación promedio de 214 funcionarios, especialmente fiscales y ayudantes de fiscal.

Comparando la propuesta original del TCMC incorporada en el PFMP y los resultados de la reformulación, las diferencias en dotación son las siguientes (valores promedio):⁷

	PFMP	Reformulado	Diferencia
Fiscales	126	156	30
Abogados asistentes	106	109	3
Profesionales	53	52	-1
Técnicos	212	77	-135
Administrativos	106	126	20
TOTAL	603	519	-85

⁷ En ambos casos, las cifras son aumento adicional sobre la dotación actualmente existente.

Las necesidades presupuestarias resultantes del modelo reformulado pueden observarse en el cuadro siguiente (valores promedio anuales, en miles de pesos2009). Hay que resaltar que el modelo reformulado de TCMC supone una reducción de casi el 9% de los recursos estimados para este proyecto en el PFMP.

Cargo	PFMP	Reformulado	Diferencia
Fiscales		6.202.974	6.202.974
Abogados asistentes	3.089.648	3.089.648	0
Profesionales		1.480.753	1.480.753
Técnicos		1.095.559	1.095.559
Administrativos	1.149.807	1.149.807	0
TOTALES	14.289.656	13.018.739	-1.270.917

INFORME

1. **El Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público y el nuevo Plan de Seguridad Pública (2010-2014): implicancias en la política penal**

1. El análisis de la justificación del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013 (PFMP), así como la pertinencia de sus proyectos específicos, no puede ser realizado sin una precisa referencia al entorno de las nuevas políticas públicas encaradas por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera referidas a la seguridad pública (Plan de Seguridad Pública- Chile Seguro – PSP), así como a la evolución de la reforma de la justicia penal y las nuevas etapas de desarrollo institucional, pensadas por el Plan Estratégico del Ministerio Público 2009-2015 (PEMP). Estos tres documentos brindan el sustento necesario para poner en perspectiva a cada uno de los proyectos específicos que reclaman nuevas inversiones. Ello, por otra parte, constituye una perspectiva adecuada, dado que la persecución de los delitos o persecución penal –la principal aunque no única tarea de la Fiscalía-- forma parte de las herramientas con que cuenta el Estado chileno para generar un control de la criminalidad que influya sobre el estado de seguridad de su población. Un análisis por fuera de ese contexto no permitiría evaluar la pertinencia de los cambios propuestos y de las inversiones requeridas ya que esos requerimientos deben ser *confrontados con específicas necesidades sociales y no con necesidades meramente institucionales*.

2. En primer lugar, se debe tener en cuenta el grado de desarrollo de la justicia penal chilena. Desde los inicios de la reforma procesal penal –hacia finales del 2000- hasta prácticamente el presente, el mayor esfuerzo del Estado estuvo orientado a instalar progresivamente las nuevas prácticas de trabajo y las nuevas organizaciones que debían llevarlo a cabo. Como señalan las propias autoridades del Ministerio Público:

“Otro aspecto a relevar de esta gradualidad, dice relación con un discurso transversal referente a que la fase de instalación del Ministerio Público ha concluido y ahora se enfrentan nuevos desafíos. Esta aseveración es común entre autoridades y funcionarios, representando una importante oportunidad para darle una característica única a esta nueva etapa, *la cual pasa necesariamente por readecuar la estructura organizacional y normativa interna en función de los nuevos desafíos y proyectos estratégicos.*” (PEMP: 23)”

3. La finalización de este primer ciclo, que ha sido caracterizado como exitoso y ha puesto tanto a la reforma procesal penal chilena como a la Fiscalía en un lugar de consideración dentro del contexto latinoamericano,⁸ implica la consolidación de un *punto de equilibrio* resultante de las fuerzas necesarias para realizar dicha instalación, por una parte, y de las resistencias que todo cambio produce. En el transcurso de ese tiempo se han producido también cambios en la sociedad, tanto en el *plano objetivo* (en nuestro caso, nuevas formas de criminalidad) como en el *subjetivo* (nuevas expectativas sociales respecto de una institución ya *instalada* y nuevas demandas de seguridad). De este modo, la situación actual del Ministerio Público puede ser vista tanto desde una perspectiva de *éxito* –la superación exitosa del proceso de instalación-- como de *carencia* –la necesidad de iniciar un nuevo proceso de adaptación a nuevas demandas que reclaman nuevos proceso de trabajo--. Esta distinción es importante dado que ambas situaciones coexisten y marcan el espíritu y el debate

⁸ Comisión de Expertos para evaluar la reforma procesal penal. (Ministerio de Justicia. 12-03).

actual de la organización, que se expresa tanto en el PFMP como en el PEMP. Una organización que ha finalizado un ciclo, que en dicho ciclo ha logrado profesionalizar y darle experiencia a un plantel joven, pero que se encuentra, por las condiciones sociales, *ante un desafío de innovación de sus procesos de trabajo*.

4. Se quiere destacar este primer punto dado que nutrirá una de las perspectivas principales de este informe: *todo recurso solicitado por el Ministerio Público debe estar orientado a fortalecer su capacidad de innovación y de respuesta a nuevas demandas tanto sociales como de otras políticas públicas*. Ello surge, como se ha visto, de las claves de su propio plan estratégico. Por otra parte, cabe destacar que la experiencia de la etapa anterior, en la cual fue necesario adaptarse a un cambio muy profundo y crear prácticamente desde la nada una nueva e importante institución, muestra que la Fiscalía cuenta con la cultura organizacional, la reserva de experiencia y los liderazgos necesarios como para afrontar una nueva etapa de cambio, adaptación e innovación.
5. Tal como lo reconoce el propio PFMP, la función de la Fiscalía no se circunscribe a procesar las denuncias o llevar los casos a juicio:

“La labor del Ministerio Público no se agota sólo en la persecución penal. Por el contrario, el Ministerio Público debe colaborar y trabajar más estrechamente en la definición de políticas públicas orientadas a mantener un diagnóstico actualizado de los fenómenos delictuales y la prevención del crimen, teniendo como referencia toda la información recabada durante la tramitación de las investigaciones criminales. (...)El rol persecutor del Ministerio Público es una parte más del sistema penal. Por lo tanto, se deben realizar múltiples relaciones de colaboración y complementariedad con otras instituciones” (PFMP: 4).

6. Esta afirmación es importante porque muestra con claridad no sólo la interdependencia de varias políticas públicas (criminal, de seguridad, carcelaria) sino la gran influencia que tiene la labor de la Fiscalía a la hora de afrontar diversos problemas vinculados con el control de la criminalidad y la seguridad de la ciudadanía. Temas y problemas que han sido considerados prioritarios por la actual gestión de gobierno, tal como surge con claridad del Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro: *“Hay una tarea que ha sido la principal causa de preocupación de los chilenos por la mayor parte de la última década: la seguridad pública”* (PSP: 3). Los desafíos que se plantea a sí misma la Fiscalía tienen directa relación con esta preocupación, y es por ello que parece insoslayable analizar el pedido de fortalecimiento en directa relación con las políticas de seguridad propuestas como acción prioritaria de gobierno.
7. En efecto, el primer punto a destacar es el *diagnóstico* del que parte el PSP y que, en términos generales, es correlativo a los puntos de partida del PFMP. Según el Plan de Seguridad, las principales variables de la situación actual son:
 - (i) Los delitos de mayor preocupación social (hurtos, robos, lesiones, violaciones y homicidios) conocidos mediante denuncias son actualmente *2,6 veces más* que hace una década (~~1:125 por 100.000 habitantes en 1997 frente a 2890 en el año 2009~~); (PSP: 11).

- (ii) Según el índice de victimización (Paz Ciudadana- Adimark, julio 2010) en el año 2000 el 30,8% de los hogares fue victimizado, mientras que actualmente lo es el 38,1%. Los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) indican una disminución del 38,3% (2005) al 33,6% (2009), pero de todos modos implica que en los último doce meses 1.4 millones de hogares fueron víctimas de delitos en las zonas urbanas. (PSP: 11).⁹
- (iii) Cerca del 50% de los establecimientos comerciales son victimizados cada semestre. El 15% de las mujeres y el 33% de los niños son víctimas de violencia física grave. (PSP: 12).
- (iv) El alza sostenida en la población reclusa ha implicado que las cárceles presenten un déficit de plazas promedio de 60%, siendo crítico en algunos centros penitenciarios. (100.000 personas cumpliendo condenas, el 50% de ellas en el medio libre) (PSP: 13).

“En síntesis, Chile no sufre de un problema generalizado de violencia o de inseguridad grave como otros países de la región o del mundo. El problema delictivo chileno se caracteriza, en cambio, por una alta frecuencia de delitos contra la propiedad, tanto en hogares como en establecimientos comerciales, y por la existencia de barrios urbanos críticos en los cuales se ha instalado el narcotráfico.”
(PSP: 15).

8. Si se comparan estas cifras que cuantifican y califican el problema con los datos presentados por el PFMP, pueden encontrarse importantes puntos de coincidencia:

- (i) La estructura actual del Ministerio Público fue calculada sobre la base de las expectativas y estudios realizados durante el proceso de implementación de la reforma y no tuvieron en cuenta –ni podían hacerlo dada la novedad del sistema- complejidades organizativas y de gestión que sólo el funcionamiento real pudo demostrar.

Tabla 1 - Evolución de la carga de trabajo y fiscales

Año	Causas ingresadas		Nº fiscales (adjuntos) ¹⁰		Ingresos por fiscal (adj.)	
	Nº	2006=100	Nº	2006=100	Nº	2006=100
2006	944.357	100,0	625	100,0	1.511	100,0
2007	1.076.981	114,0	647	103,5	1.665	110,2
2008	1.247.040	132,1	647	103,5	1.927	127,5
2009	1.322.113	140,0	647	103,5	2.043	135,2
2010	1.490.476	157,8	647	103,5	2.304	152,5

Fuente: Elaboración propia con datos de: Comunicación Ministerio Público (11/11/2010) y Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

- (ii) Según esos estudios (Paz Ciudadana 1999 – Modelo de simulación) la carga ideal de trabajo de un fiscal era de 1.250 causas al año; hoy se encuentra en un promedio de 2.238 por año,

⁹ Se debe indicar que las cifras de (i) y (ii) son complementarias, porque la primera está mucho más influida por la actividad propia del sistema penal (mide mayor carga de trabajo de persecución) y la segunda tiene mayor relación con la actividad criminal en sí, sea o no denunciada, lo que señala demandas de prevención.

¹⁰ Acerca de las discrepancias entre los datos de dotación del MP y DIPRES, ver 6.3. Anexo I.

es decir, casi mil causas más de lo proyectado inicialmente.¹¹ (PFMP: 12). Además, durante ese período se verificó un incremento de las denuncias cercano al 58% (ver Tabla I).

- (iii) Por otra parte, el aumento de la demanda de trabajo no sólo tiene relación con las condiciones objetivas de la criminalidad sino con las decisiones parlamentarias de *crear nuevos delitos* (lo que implica siempre una nueva asignación de tareas). Según los documentos “Modificaciones legales en materia penal que impactan carga de trabajo de los fiscales” (ML) y “Cartera actualizada” (CA) de actividades asociadas a la estimación de dotación (6.3.Anexo II): *“un fenómeno que ha incidido fuertemente en la carga de trabajo sobre la dotación existente, es el aumento constante de normas que incorporan nuevos delitos y por tanto, amplían la base de ingresos de casos al sistema del Ministerio Público”*. En efecto, “desde el inicio de la reforma a la fecha, es posible identificar 15 leyes que aumentan la carga de trabajo de la Fiscalía, las cuales crean 33 nuevos delitos, que representan al menos 500.000 ingresos adicionales”. (CA: 2).
 - (iv) Finalmente, se destaca que aun tomando como un dato el alto porcentaje de archivos que existen, en todos ellos se produce una demanda creciente de actividad de informes, respuestas a las víctimas y denunciantes, etc. (CA: 3).
9. En definitiva y a modo de primera conclusión se puede decir que *existe coincidencia entre el PSP y el PFMP en cuanto a que existen nuevos elementos objetivos y nuevas expectativas que implican un aumento de la carga de trabajo que pesa sobre la Fiscalía. Ahora toca analizar si la matriz de respuestas o la estrategia de intervención de ambos planes son armónicos o compatibles.*
10. El PSP sostiene una visión de sistema según la cual “el nivel de delincuencia de un país depende en lo inmediato de la calidad del diseño y la ejecución y de la cobertura de programas en materia de prevención situacional, prevención social, persecución social, *persecución penal* y rehabilitación (PSP: 17, figura 1). Esto significa que la actuación del Ministerio Público forma parte directa de los factores que contribuyen a enfrentar el problema del control de la criminalidad. “La capacidad de reducir la delincuencia en Chile depende, entonces, de la *efectividad de ese conjunto de políticas públicas*. En consecuencia, a partir del *Centro Estratégico de Análisis del Delito* propuesto por el Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro (PSP: 21) se conjugan las acciones de prevención, protección, sanción, apoyo y rehabilitación. Específicamente en el segmento de la sanción, el modelo estratégico del PSP busca:
- (i) Aumentar la probabilidad de que quienes cometen un delito sean detectados y sancionados, potenciando el efecto disuasivo del sistema de penas.
 - (ii) Trabajar la “puerta giratoria”, mejorando el control de la imposición de medidas y sanciones en todo el proceso penal.
 - (iii) Otorgar a las policías y al sistema de justicia criminal más capacidades para mejorar el proceso de sanción.

¹¹Para los años 2009 y 2010, la cifra de ingresos de causas por fiscal adjunto no es exactamente la que se presenta en el PFMP; ya que se ha modificado la dotación de fiscales a partir de la modificación del art. 72 de la Ley Orgánica del Ministerio Público incluida en la Ley de Responsabilidad Adolescente.

11. Esto implica de un modo muy concreto asumir todos los logros que ha alcanzado el nuevo sistema de enjuiciamiento penal, pero reconociendo, a la vez, que todavía existen problemas que “impiden materializar la totalidad de los potenciales beneficios sociales del nuevo sistema de justicia” (PSP: 36). Estos problemas se pueden agrupar en dos dimensiones: (i) en relación a la investigación de los delitos; (ii) en relación a la imposición de medidas cautelares y penas. En cuanto a la primera dimensión, el Ministerio Público se enfrenta al hecho de que en la actualidad el 46% del total de casos termina en archivo provisional.¹² (PSP: 36) Es aquí donde se encuentra la insatisfacción de un número importante de víctimas. En cuanto a la segunda dimensión “dado que en el año 2009 se dictaron 61.429 medidas cautelares¹³ y 197.023 suspensiones condicionales del procedimiento¹⁴ (que también implican medidas cautelares), es evidente que el escaso seguimiento y control sobre tan alto volumen de medidas impacta en la sensación de impunidad y la “puerta giratoria”. Para encarar de un modo concreto estos problemas, el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro propone cuatro órdenes de acciones:

- (i) Acciones vinculadas al *cambio de orientación en la persecución penal*, mediante la introducción de una visión estratégica (Persecución Penal Estratégica PPE), que se materializa en: (i) *la necesidad de que el Ministerio Público realice Planes de PPE, de tipo regional y en coordinación con el Ministerio del Interior* (PSP: 39); (ii) mejorar las primeras diligencias; (iii) mejorar la información para procedimientos de controles preventivos e investigaciones policiales; (iv) *reducir los archivos provisionales*. (PSP: 40) Si bien todas las acciones tienen influencia sobre la carga de trabajo del Ministerio Público es evidente que (i) y (iv) implican cambios de trabajo con incidencia directa sobre el modelo organizacional de la Fiscalía y sus demandas de trabajo.
- (ii) Acciones vinculadas al control del tráfico de drogas, mediante la introducción de nuevos enfoques y una decidida coordinación de todas las instituciones, entre ellas también el Ministerio Público. En particular se buscará crear un *Centro de fusión de información investigativa delictual*, que podrá consolidar la información con que se cuenta en investigaciones específicas, según un sistema diseñado y controlado por el Ministerio Público (PSP: 42).
- (iii) La creación de Fiscalías Especializadas para Delitos de Alta Complejidad (FIDAC) con el fin de aumentar la eficiencia mediante la especialización de ciertos delitos que han generado dificultades para ser llevados adelante por las fiscalías territoriales. (PSP: 42)
- (iv) Acciones vinculadas con el control de medidas y sanciones que se cumplen en libertad, que buscan ordenar y fortalecer todo el sistema de medidas alternativas a la prisión, área en la

¹² CPP Art. 167. *Archivo provisional*. En tanto no se hubiere producido la intervención del juez de garantía en el procedimiento, el ministerio público podrá archivar provisionalmente aquellas investigaciones en las que no aparecieren antecedentes que permitieren desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos. Si el delito mereciere pena afflictiva, el fiscal deberá someter la decisión sobre archivo provisional a la aprobación del Fiscal Regional. La víctima podrá solicitar al ministerio público la reapertura del procedimiento y la realización de diligencias de investigación. Asimismo, podrá reclamar de la denegación de dicha solicitud ante las autoridades del ministerio público.

¹³ Las “medidas cautelares” son un conjunto de medidas restrictivas de la libertad antes del juicio destinadas a asegurar la presencia del imputado, evitar que obstaculice la averiguación de la verdad o proteger a las víctimas. Se encuentra entre ellas la prisión preventiva. (Art. 122 y ss., del CPP).

¹⁴ Suspensión del proceso, supeditado al cumplimiento de ciertas condiciones (fijar domicilio en un lugar determinado, presentarse regularmente a la policía, reparar el daño, etc.). Artículo 237 del Código Procesal Penal.

que el “Ministerio Público ha asumido un control de facto sobre aquéllos casos relevantes para la institución, el cual usualmente delega en las policías”. (PSP: 42). Este sistema es deficiente y requiere el nuevo diseño de políticas públicas que permitan perfeccionar el sistema.

12. Finalmente el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro propone aumentar la capacidad de *apoyo a las víctimas*, mediante el diseño de una Política Nacional de Atención a las Víctimas de Delitos que permita *coordinar e integrar la oferta de distintos sectores*. “Esta política permitirá ampliar el catálogo de prestaciones existentes, aumentar la cobertura, contar con adecuados sistemas de registro y evaluación e incorporar acciones específicas para prevenir la victimización secundaria y la revictimización.” (PSP: 46). De este modo se pretende superar los tres problemas principales, a saber: (i) falta de diagnóstico actualizado sobre el universo de víctimas y los tipos de respuestas; (ii) una oferta pública disgregada; y (iii) una cobertura deficitaria (sólo el 11 % de las víctimas de delitos violentos).
13. Se debe analizar ahora, si el *conjunto de respuestas que propone el PFMP participa de la orientación estratégica* central del Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro o, por lo menos, si los cambios, ajustes e innovaciones que propone la Fiscalía son compatibles y complementarias con las medidas allí diseñadas. La estrategia de respuesta del Ministerio Público se encuentra tanto en el PEMP como en el PFMP. En efecto, “en el PEMP, realizado durante el año 2008, se consideró como uno de los ejes centrales de la actividad institucional, la *profundización de la persecución penal*. En este sentido, entendemos que dicha definición conlleva trabajar con mayor intensidad las investigaciones y hacerlo por vías administrativas diferenciadas, por una parte los *delitos de menor complejidad y mayor volumen* (robos, hurtos, lesiones) y por otra, los *delitos de mayor complejidad* (crimen organizado, corrupción, trata de personas). Paralelamente se ha identificado un *eje transversal*, que *tiene por objeto desarrollar un modelo de atención de usuarios (comunidad en general), víctimas y testigos*. Finalmente, en complemento a las líneas de acción ya referidas, el Plan Estratégico plantea la *“coordinación con otras Instituciones”*. Esta línea de acción es un factor crítico de éxito, dado que el ingreso de información útil desde el punto de vista de la investigación es determinante para desestimar o no un caso. En efecto, y conforme a la evidencia estadística disponible, en la medida que exista un aumento en la magnitud de causas con imputados conocidos que tramita el Ministerio Público, el nivel de salidas no judiciales tiende a disminuir, mejorando la gestión institucional y, en definitiva, los resultados del sistema criminal en su conjunto. Luego, la información con que se cuenta al inicio de la causas, así como aquella proveniente de los resultados de las diligencias instruidas por los fiscales, son factores de éxito del sistema, siendo las policías un actor relevante en esta relación *información – resultado*. (CA: 5).
14. Esta visión estratégica se concreta en el PFMP en *cinco proyectos* que conforman *cuatro líneas de acción específicas*, cuyo contenido y pertinencia particular será objeto de otra parte de este informe: (i) Fiscalía supraterritorial de criminalidad altamente compleja; (ii) Modelo de atención de víctimas y testigos (junto con el *call-contact center*); (iii) Control de la suspensión condicional del procedimiento; y (iv) Ajuste de procedimientos para los casos de criminalidad compleja y menos compleja. Se debe aclarar que si bien el mejoramiento del *call-contact center* aparece en algunos

documentos como un proyecto separado, forma parte del modelo de atención integral a víctimas y testigos, por lo que se lo considera en conjunto.

15. El primer punto que interesa destacar es que tanto el PSP como el PFMP *coinciden* en la toma de conciencia institucional acerca de que es imperioso *dar un salto de calidad* en el modo como el Estado se enfrenta a la criminalidad. Ese salto de calidad, también *concuerdan* ambos documentos, implica *un cambio de forma de trabajo* en los casos más numerosos, aunque sean de menor gravedad pero que hoy generan insatisfacción en volúmenes altos de ciudadanos victimizados. Ya sea que ese fenómeno sea visto desde el caso ya denunciado (PFMP) o desde la necesidad de prevenir su ocurrencia, la visión sobre el problema es la misma. En este sentido, coincide esta opinión con otros analistas (Robert, Philip – El Estado, la ley, el ciudadano- en relación a Francia.) para quienes la gran ocurrencia de hechos de este tipo, que en sí mismos suelen ser vistos como “menores” no puede ser subestimada, dada la influencia que ellos tienen en la creación de malestar social y percepción de inseguridad. Se puede observar que el conjunto de acciones del punto 11.1 (PSP) y 13 (PFMP) buscan enfrentar el mismo *problema, identificado de modo similar*.
16. El segundo punto presenta una identidad evidente entre el PFMP y el PSP. Ambos planes prevén la creación de nuevas estructuras para encarar la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de narcotráfico, integrado a una redefinición completa de todo el sistema de control de drogas y narcotráfico (PSP: 40), así como la investigación de delitos complejos que hoy no pueden ser llevados adelante por las fiscalías territoriales. En otra parte de este documento se observa con mayor detalle las características del proyecto del Ministerio Público, pero ahora debe quedar claro que la coincidencia de visiones y diseño de propuestas es completa. Si, como dice el PSP se tratará de dos o más fiscalías o, como señala el PFMP, se tratará en definitiva de una sola estructura, no es una diferencia determinante ya que existe total coincidencia acerca de los casos que deben ser llevados por una o varias Fiscalías. En definitiva, este tema forma parte de la Agenda Legislativa (PSP: 67) y se resolverá en el Congreso Nacional.
17. En cuanto al tercer punto, vinculado al control de las medidas alternativas, existe una *convergencia de soluciones*. Como se verá luego, el Ministerio Público ha optado por un modelo donde prioriza la coordinación, es decir, no absorbe el control de esas medidas sino que *aumenta su capacidad de intervenir en el sistema*. Cómo será en definitiva el diseño completo de la coordinación de todas las instituciones involucradas en el control de medidas es algo que tampoco tiene mayor precisión en el PSP. Basta destacar que la decisión del PFMP de fortalecer la capacidad de incidencia del Ministerio Público en el control –aun cuando ello implique aumentar la capacidad de monitoreo sobre el accionar de las instituciones encargadas directamente o fortalecer la capacidad de coordinación con otras instancias estatales-- se encuentra *en la misma línea de acción* propuesta por el Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro.
18. Finalmente el cuarto punto coincide plenamente con uno de los ejes centrales del PSP. Se trata de fortalecer la atención de víctimas. El PFMP lo hace desde la específica tarea que le compete a la Fiscalía, pero sus propuestas son compatibles –luego se verá en detalle la pertinencia- con la política nacional propuesta por el PSP.

19. Se puede concluir, en consecuencia, que analizado el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público en el contexto de las nuevas propuestas y políticas que ha lanzado a la agenda pública el Plan de Seguridad del actual gobierno (PSP), existe una *convergencia de diagnóstico y de estrategia de intervención en los problemas*. Desde esta perspectiva se analizarán luego las características y detalles de cada plan, tanto en su capacidad de responder a la orientación general señalada como desde la justificación de las inversiones requeridas.
20. Por otra parte, se debe destacar, que no sólo existe complementariedad de acciones entre el Plan de Seguridad Chile Seguro y el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público sino que, *en un número significativo de acciones del PS la correcta articulación con el Ministerio Público y la capacidad real de esa institución de acompañar el Plan de Seguridad se convierte en una de los puntos críticos de ese Plan*. En efecto, acciones del Ejecutivo, acciones de la Policía y acciones del Ministerio Público son el trípode donde se juega la eficacia y posibilidad real del PS. En particular, en todo lo referente a persecución de delitos vinculados al narcotráfico o criminalidad organizada, pero también en lo referente a la eficacia de acciones que ataquen puntos focales y mercados vinculados a la criminalidad común relacionada con delitos contra la propiedad. Del mismo modo, si lo que se busca es cambiar la *atención objetiva a las víctimas, pero también la percepción del grado de preocupación estatal sobre ellas*, la capacidad real de la Fiscalía es un punto crítico para ese objetivo.
21. Se puede concluir, por tanto, que la capacidad de acompañamiento y la compenetración de la Fiscalía –se debe recordar, una entidad autónoma– con los objetivos y acciones del Plan de Seguridad es uno de los puntos críticos a la hora de evaluar la viabilidad y posibilidad de éxito de dicho plan. Por otra parte, el tipo de acciones propuestas por el Ministerio Público tienen valor en sí mismas. Exista este o cualquier otro Plan de Seguridad en el futuro, las acciones propuestas por el PFMP constituyen acciones que son consideradas como necesarias en el desarrollo de la política criminal de los próximos años. No se vislumbra en el corto o mediano plazo que haya que abandonar la mayor protección a las víctimas o que pueda ser descuidado el control de la criminalidad, tanto en los casos de mayor envergadura como en las estrategias de reducción de riesgos y agresiones de menor monta pero numerosas. Se ha tomado conciencia que los problemas de seguridad y de criminalidad son de unas características que reclaman una política constante y sometida a desafíos de eficacia de un modo permanente. Es por eso que, más allá de la importancia que tiene el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público para la eficacia del Plan de Seguridad, ello no significa que ese plan no tenga valor permanente para el futuro.

2. Rasgos principales del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010—2013

22. El Ministerio Público de Chile fue creado por la Ley Orgánica Constitucional en el año 1999. En el momento de su instalación, en Chile no había antecedentes de una institución similar, por lo que hubo que recurrir a dos grandes fuentes de inspiración para el diseño de su estructura funcional y orgánica. La primera fue tomar como referencia instituciones más o menos similares de aquellos países que tenían implementados procesos penales acusatorios, en los que el Ministerio Público desempeña un rol esencial en las funciones de persecución delictual. La segunda fuente provino de la realización de diversos estudios contratados, que pudieron proporcionar visiones más concretas de

cuáles deberían ser las características organizaciones y de procesos de trabajo a instalar en el Ministerio Público.

23. Transcurridos diez años del comienzo de la institución del Ministerio Público de Chile, y poco más de cinco desde que el proceso penal acusatorio está implantado en todas las regiones del país, el actual equipo de autoridades de la Fiscalía Nacional presentó un Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013 (PFMP) al Ministerio de Hacienda, con el auspicio del Ministerio de Justicia, con la finalidad de impulsar ajustes a la estructura orgánica y funcional en la línea de afrontar los nuevos desafíos y retos, entre ellos y muy principalmente, los nuevos requerimientos de la ciudadanía en materia de seguridad pública.
24. Este PFMP parte de tres consideraciones relevantes desde el punto de vista de su justificación. La primera de ellas se refiere a la creciente demanda de servicios del Ministerio Público como consecuencia directa de *cambios legislativos* que se traducen en la aparición de nuevos asuntos ilícitos que deberían incorporarse a la competencia del Ministerio Público. La segunda consideración hace referencia a los *nuevos desafíos y retos* identificados, en parte por cambios en las formas delictivas existentes, y en parte por la necesidad de adaptarse mejor a los convenios internacionales suscritos por Chile en el marco de la lucha contra el crimen organizado y de alta sofisticación. Finalmente, la tercera consideración tiene que ver con el incremento sostenido de ingresos de nuevas causas, que según el PFMP supera ampliamente la capacidad de respuesta de la organización. Todo ello en un contexto donde las cuestiones referidas a la seguridad pública aparecen de forma prioritaria en la agenda de las políticas públicas.
25. El PFMP se formuló en una primera versión en el año 2008 con el objetivo de “dar una respuesta adecuada a la actual problemática de la sobrecarga de trabajo, y con ello aminorar el potencial riesgo de saturación que pudiese reflejar en la gestión del sistema procesal penal, producto del incremento sostenido en el ingreso de casos” (PFMP: 9). Al mismo tiempo, tal y como se ha expuesto en la sección anterior, el Ministerio Público elaboró un Plan Estratégico 2009-2015, en el que se establecen los lineamientos básicos de la política de la institución para los próximos años.
26. Con estos dos elementos básicos, el Ministerio Público definió los cinco proyectos anteriormente mencionados –articulados en cuatro líneas de trabajo que serán analizados a continuación--, estimando mediante un modelo matemático desarrollado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Universidad Católica de Valparaíso (2007) su impacto en la carga de trabajo de fiscales y demás personal, las brechas con respecto a la situación actual y los costos asociados. A continuación se analizan de forma detallada los proyectos, para lo cual se toman en consideración los siguientes aspectos:
 - (i) La pertinencia del proyecto con respecto a las estrategias del Gobierno y otras instituciones involucradas en materia de seguridad pública.
 - (ii) La consistencia lógica del modelo propuesto, tomando como referencia las mejores prácticas en otros contextos internacionales.
 - (iii) La adecuación de la dotación requerida (recursos humanos y materiales) solicitados a las funciones asignadas; y su dimensionamiento presupuestario.

- (iv) Recomendaciones y sugerencias.

3. Análisis del proyecto “Fiscalía supraterritorial”

3.1. Pertinencia y consistencia del proyecto

- 27. El Proyecto consiste en la creación de una *nueva estructura* dentro de la organización de la Fiscalía, dedicada a casos de *criminalidad compleja*. Se entiende por tales los vinculados a *alta corrupción, crimen organizado y lavado de dinero* (PFMP: 17), y surge de la propuesta de diferenciación de procesos de trabajo según complejidad (PEMP: 24): Esta propuesta fue realizada desde el año 2009 (consta ya en la Cuenta Pública de ese año) y se encuentra en consonancia con las propuestas del Plan de Seguridad Chile Seguro, que propone la creación de varias fiscalías especializadas para delitos muy complejos, definidos del mismo modo que lo hace el PFMP (PSP: 42.). Se trata de una *fiscalía especial* porque rompe con la lógica existente hasta la actualidad según la cual el tratamiento de los casos se realiza *exclusivamente por las fiscalías regionales, según una distribución territorial*.
- 28. Las razones que se aducen para esta creación son las siguientes:
 - (i) Chile ha optado por un modelo social y económico de apertura al mundo y ello implica estar preparado para las acciones criminales transnacionales que, sin duda, aprovecharán también esa apertura.
 - (ii) Independientemente de las cifras objetivas, existe una fuerte sensación de que no se persigue a la corrupción con eficacia.
 - (iii) Se debe fortalecer e incentivar las acciones destinadas a desbaratar organizaciones criminales dedicadas a la importación y distribución de drogas dentro del país.
 - (iv) En el modelo actual las fiscalías regionales no tienen capacidad ordinaria para llevar adelante estos casos y cuando le asignan a estos casos funcionarios con exclusividad distorsionan y debilitan el funcionamiento en las otras causas.
 - (v) A estas razones, formalmente expuestas en los documentos citados, habría que agregarle que los niveles de *cooperación internacional* que necesita o debe brindar la Fiscalía en fenómenos delictivos transnacionales exigen una centralización y alto nivel de especialización.
- 29. Acerca de las características de esta Fiscalía Supraterritorial (PFMP: 20) son destacables para su consideración los siguientes elementos: (i) tiene un funcionamiento *supraterritorial y autónomo*, de modo de garantizar la independencia de los fiscales; (ii) se ocupará de los delitos de alta complejidad en materia de corrupción, crimen organizado y lavado de dinero (se entiende que narcotráfico ingresa en la categoría de crimen organizado) pero será el Fiscal Nacional *quien determine los criterios generales para la calificación de las investigaciones de alta complejidad*. Este diseño es importante porque permite regular la carga de trabajo, evitando la saturación por causas que pueden ser tramitadas en las fiscalías regionales; (iii) Carabineros y la Policía de Investigaciones destinarán funcionarios en forma permanente a esta Fiscalía. Se trata, pues, de un *nuevo modelo de trabajo*, que acentúa la integración interinstitucional y el trabajo

multidisciplinario. Contar con un mecanismo de regulación del trabajo que ingresa a esa unidad, facilita al mismo tiempo las relaciones con las fiscalías regionales y evita planteos de “competencia” entre una y otros, que siempre redundan en pérdidas de tiempo y eficacia.

30. La Fiscalía Supraterritorial en cualquiera de sus modalidades requiere para su organización la aprobación de una ley, por lo que existe aún cierta incertidumbre sobre sus características. Según la propuesta del PFMP se trata de un solo organismo, de la misma entidad que las fiscalías regionales y, por lo tanto, con la misma relación funcional que ellas tienen respecto del Fiscal Nacional. Ello implica, como se señala a continuación, que se mantiene un área de competencia común de las unidades especializadas con respecto al conjunto de fiscalías, incluida la supraterritorial que se cree, lo que limita la posibilidad de transferir simplemente recursos de ellas hacia la nueva estructura. Según el Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro, se trataría de más de una entidad, con una división por especialidad --no por territorio--, por ejemplo Narcotráfico separada de otros delitos de Alta complejidad. No es competencia de este equipo consultor opinar sobre estas dos posibilidades ya que responden a diseños políticos y no técnicos, ambos admisibles. De todos modos, ello no generaría una gran alteración respecto de las previsiones presupuestarias, ya que el volumen de trabajo que deberían atender puede ser visto como una totalidad. Respecto a ese punto, lo que se prevé no es una *asignación fija de competencia*, es decir, que los casos asignados a esa Fiscalía no están fijados con anterioridad y de un modo automático, sino que depende de la complejidad inicial, o que adquiera la investigación, o de otras variables tales como importancia de los imputados, compromisos internacionales o repercusión pública del hecho. Ello implica que sólo se puede hacer una proyección razonable de casos tal como lo ha hecho el PFMP. Se debe entender que dadas las características y complejidad de los casos que pueden presentarse a la consideración de la Fiscalía Supraterritorial, una sola causa abierta puede demandar recursos técnicos y humanos excepcionales, totalmente imprevisibles por la naturaleza de las actividades delictivas que escapan obviamente del control de la institución fiscal. De todos modos, se debe tener en cuenta que todo ello será parte del diseño final que establezca la ley. Sin embargo, dado que tanto el Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro como el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público comparten la filosofía, en el sentido de que se debe tratar de una estructura orientada a casos muy complejos (ya sea de narcotráfico, corrupción, lavado o criminalidad económica), se puede admitir que el volumen total de carga de trabajo no sea modificado por el hecho de que se trate de una o dos Fiscalías, con centralidad total o incluso algún tipo de división territorial.
31. Por tal razón es correcto que la asignación de casos depende de decisiones concretas en base a *prioridades*, lo que permite mantener en un nivel adecuado de ocupación a los recursos asignados, en base a las decisiones y planificación propia del Ministerio Público. Dado el tipo de trabajo es aconsejable, como se ha dicho, la incorporación de otros profesionales y detectives provenientes de instituciones policiales o estatales especializadas. Pero ello se resuelve mediante asignaciones temporarias según los casos (en especial respecto a Carabineros o Policía de Investigaciones), o mediante acuerdos interinstitucionales usuales entre las agencias estatales, por lo que no importa en lo que refiere a este informe cálculos sobre su impacto presupuestario.
32. Por tanto, se considera que el tipo de fiscalía propuesta, su modalidad y amplitud es *una respuesta adecuada al problema detectado*. ~~Como se ha visto, este problema tiene tanto dimensiones~~

objetivas (tipo de criminalidad, tipo de especialización y cooperación requerida) como subjetivas, vinculadas a la visibilidad de la respuesta eficaz. Por ello, con la propuesta se encaran ambas dimensiones, permitiendo una verdadera especialización y a la vez, dado el alto nivel de la unidad propuesta, haciendo ostensible la preocupación y los resultados. En la actualidad la Fiscalía cuenta con unidades especiales (delitos económicos, corrupción, etc.) que cumplen funciones de asesoramiento a las fiscalías regionales sin tener operatoria en la persecución penal. Este esquema *no puede ser reconvertido, transfiriendo esos recursos a la nueva unidad* porque deben seguir cumpliendo su función de apoyo a las investigaciones propias de las fiscalías regionales, porque existe un nivel de delitos vinculados a corrupción y criminalidad económica que no es absorbido por la nueva unidad y porque los protocolos de trabajo creados por la nueva unidad necesitan también de un sistema de traslado a las fiscalías regionales, para que se instale un mecanismo de aprendizaje organizacional.

33. Por otra parte, *existe una tendencia consolidada a nivel de las experiencias internacionales a fortalecer respuestas del tipo de la diseñada*. En efecto, la existencia de fiscalías especializadas en corrupción se puede encontrar en España, México, Perú (3,4% de sus fiscalías superiores), Colombia, Inglaterra (Serious Fraud Office). Se debe tener en cuenta que en los países federales (Estados Unidos, Argentina, Brasil, México) la federalización de ciertos delitos (entre los que se encuentran siempre los vinculados a la criminalidad organizada) produce de hecho una especialidad supraterritorial. Por otra parte, existe una marcada tendencia a generar organismos especializados en el área de lavado de dinero y criminalidad vinculada a los delitos financieros. Esto, por otra parte, forma parte de recomendaciones internacionales y convenios que de un modo claro confluyen hacia la especialización que permita el intercambio de información y la realización de investigaciones conjuntas (*FATG-GAFI Recomendación 27; Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 27-28*).
34. En los inicios del proceso de reforma, la creación de una unidad de investigación supraterritorial especializada formó parte de las discusiones legislativas preliminares sobre la estructura del Ministerio Público. Esta idea fue finalmente descartada para darle prioridad al despliegue territorial de la Fiscalía en las distintas regiones lo que era evidentemente prioritario en ese momento. Tal reflexión era necesaria y ajustada a un proceso de implementación que buscaba, antes que nada, el despliegue en todo el territorio del país. Tal etapa ya culminó y las fiscalías locales y regionales se encuentran en la actualidad dando cobertura a la totalidad del territorio nacional y constituyen el eje de la actuación del Ministerio Público. Por tal razón se pueden considerar superadas esas objeciones iniciales. De todos modos las tensiones entre estructuras nacionales y locales siempre existirán: por ello es importante que las unidades especializadas —que no desaparecen— cumplan la función de nexo y coordinación entre un tipo y otro de unidades. La relación más compleja no es entre las unidades especializadas y las fiscalías complejas (que ya existe y se funda en necesidades claras de las fiscalías locales) sino entre las unidades especializadas y la Fiscalía Supraterritorial. Este es un punto sobre el cual el PFMP no avanza demasiado, aunque hay que reconocer que es una relación que debe construirse en la práctica. De todos modos es bueno tener claro que aquí puede existir un problema respecto del cual es mejor anticiparse.

35. En consecuencia, la creación de la Fiscalía Supraterritorial especializada en delitos de alta complejidad no sólo es una respuesta pertinente para los problemas que han sido detectados en Chile sino que responde a las recomendaciones y experiencias internacionales preocupadas por alcanzar mayor eficacia en la persecución de delitos transnacionales tales como el narcotráfico, la trata de personas, el terrorismo internacional, la criminalidad financiera y otros, ya sea directamente o mediante la sanción de uno de sus mecanismos principales que es el lavado de dinero.

3.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario

36. De acuerdo con el PFMP, la dotación solicitada al Ministerio de Hacienda para la creación de los equipos especializados de investigación de alta complejidad supone la contratación de 83 nuevos recursos humanos, con el siguiente desglose por categoría de personal:

Tabla 2 – Dotación solicitada para la nueva FST¹⁵

Dotación	Nº	(%)
Fiscales	25	30,1
Abogados asistentes	10	12,0
Profesionales	20	24,1
Técnicos	23	27,7
Administrativos	2	2,4
Auxiliares	3	3,6
Total	83	100,0

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013

Puede observarse cómo los fiscales a contratar son 25, de los cuales uno de ellos ejercería la función de fiscal jefe, lo que supone aproximadamente el 30% de las nuevas contrataciones (PFMP: 65). Asimismo, los abogados asistentes y profesionales acumulan el 36%. Ello estaría indicando un diseño de oficinas de fiscalía supraterritorial de fuerte componente técnico y de alto valor agregado. En efecto, está previsto que la nueva fiscalía se dote de un fiscal jefe (grado III), tres fiscales grado IV y 21 fiscales grado VI. (PFMP: 65) Este esquema organizacional podría ser interpretado en el sentido de que estas fiscalías se apoyarían en las unidades especializadas ubicadas en la Fiscalía Nacional y que como se mencionó en la sección anterior, tienen funciones que recorren transversalmente el conjunto de la organización. Este esquema es sin duda eficiente en su diseño, pues pretende compatibilizar las ventajas de un modelo organizacional más racional –con predominio de funciones altamente especializadas ubicadas en la nueva fiscalía supraterritorial-- con las economías de escala instaladas en la institución a través de servicios comunes (unidades especializadas).

37. En cuanto al número de causas previstas a ser asumidas por esta fiscalía, no se explicita en el PFMP la base concreta del cálculo. Sin embargo, en el transcurso de las conversaciones mantenidas con los equipos de la Fiscalía Nacional, se consideró como una cifra realista que el 5% de las causas ingresadas fueran de alta complejidad.¹⁶ Por tanto, se estaría estimando que el número de causas se

¹⁵ FST es la Fiscalía Supraterritorial (ver glosario en el 6.3.Anexo VII).

¹⁶ En el PFMP: 63 se utilizan como referencia las causas de las unidades especializadas de la Fiscalía Nacional - UNAC y ULDDECO -, que pasaron de 44.260 en el año 2006 a 72.032 en el año 2008; pero no se detalla la línea de partida.

situaría en torno a las 65.000 anuales, es decir, que a cada fiscal supraterritorial le corresponderían aproximadamente 2.600 causas nuevas al año.¹⁷ No obstante, el mecanismo de asignación de casos propuesto debe permitir la regulación de la entrada, en base a decisiones del Fiscal Nacional, para ajustar el trabajo por la complejidad e importancia de los casos. Por tanto, no se trata de una competencia rígida, sino flexible que depende de múltiples factores que calificarían a una causa como susceptible de ser asumida por la fiscalía supraterritorial, así como el modelo de gestión por el que finalmente se opte, que como es sabido, deberá ser establecido por ley. Por lo tanto, resulta muy difícil tratar de ajustar una cifra realista de demanda en un contexto tan modificable, como se ha mencionado anteriormente, lo que de alguna manera debería llevar a considerar que la dotación prevista por el PFMP es de máximos.

38. En el siguiente cuadro se presenta el detalle de la dotación del proyecto, por estamento y grado:

Tabla 3 – Dotación FST, por estamento y grado

Cargo	Grado	Estamento (escalafón presupuestario)	Cantidad de Cargos
Fiscal Especial Coordinador	III	Fiscal Regional	1
Fiscales Adjuntos Jefes	IV	Fiscal	3
Fiscales Adjuntos	VI	Fiscal	21
Analistas	VI	Profesional	18
Profesional Administrador y comunicacional.	VI	Profesional	2
Asistente de Fiscal	X	Profesional	10
Técnicos	X	Técnicos	23
Secretarias	XI	Administrativo	2
Auxiliares	XVIII	Administrativo	3
Total cargos			83

Fuente: Ministerio Público. Petición adicional de información.

39. Desde un punto de vista del impacto presupuestario, la estructura permanente planteada por el PFMP supone un costo anual de \$3.192 millones, de los cuales el 78% se estima que son remuneraciones y el 22% restante gastos operacionales.

Tabla 4 – Costos estimados en el PFMP de la FST

Permanente			Transitorio	Costo total
Remuneraciones	Operaciones	Total		
2.500.432	691.418	3.191.850	635.682	3.827.532
78,3	21,7	100,0		

En miles de pesos 2009. Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

40. Dentro de los gastos operacionales permanentes, se contemplan los gastos de operación básicos de una fiscalía nueva, tales como arriendos, materiales de oficina, servicios generales, insumos computacionales, vigilancia, aseo y mantenciones, entre otros. Los costos transitorios reflejan básicamente los gastos y las inversiones para la puesta en funcionamiento de la Fiscalía Supraterritorial: gastos de primera instalación (habilitaciones, cableado de datos y voz, selección de personal, llamados a concurso, y equipos menores, etc.), un vehículo, mobiliario (estaciones de

¹⁷ En la actualidad, un fiscal está asumiendo una carga de trabajo en torno a las 2.300 causas al año (PFMP: 12).