

POLÍTICA NACIONAL DE PERSECUCIÓN PENAL

MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE





POLÍTICA NACIONAL DE PERSECUCIÓN PENAL

MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE

ÍNDICE

| 7 | | | | | |
|---|----------|-------|-----|--------|---------|
| 5 | Presenta | cián | 441 | Eigeal | Magiana |
| _ | rresenta | CIOII | uei | FISCAL | Naciona |

5 Preámbulo

- 6 Necesidad de una política nacional de persecución penal
- 8 Fundamentos normativos
- 16 Facultades del Fiscal Nacional
- 18 Principios rectores de la Política Nacional de Persecución Penal
- 22 Priorización como elemento fundamental de la Política de Persecusión Penal
- 24 Desarrollo de la Política Nacional de Persecución Penal al interior del Ministerio Público
- 26 Carácter dinámico y flexible de la Política Nacional de Persecusión Penal

27 Prioridades nacionales

- 28 Metodología para definir las prioridades nacionales
- 29 Priorización de delitos contra la propiedad en la Ley N° 20.861
- 29 Delitos para una priorización nacional

3 | Prioridades regionales

- 32 Definición de las prioridades locales por las fiscalías regionales
- 33 Metodología para el trabajo con los delitos priorizados
 - 34 Metodología
 - 35 Trabajo en macrozonas
- **37** Los criterios de actuación

Presentación del Fiscal Nacional

Cada persona afectada por un delito considera que su causa debería ser de la más alta prioridad para todo el sistema judicial. Y tiene razón. La sensación de indefensión es una de las peores experiencias por la que una persona puede pasar y es deber del Estado dar respuesta a cada demanda de sanción y reparación del daño causado.

En su rol institucional y en el marco legal que le compete, el Ministerio Público ha entendido esa demanda, a la que responde con la puesta en marcha de la primera Política Nacional de Persecución Penal, como guía del actuar de la Fiscalía, y consecuencialmente de las policías y de otros actores auxiliares vinculados a estos procedimientos.

Se trata de un desafío sumamente complejo, que ha requerido determinar qué hechos se deben perseguir con mayor fuerza, explicando a la sociedad y actores relevantes estas decisiones, las que podrán y deberán ser revisadas —y modificadas si corresponde—, atendido tanto el interés y debate social que esta política convoque como el dinamismo inherente al fenómeno delictivo, y el propio paso del tiempo.

La tarea que nos compromete apunta a asumir que los delitos más frecuentes y las ofensas aisladas pueden y deben ser tratadas con mayor análisis, perspectiva e inteligencia. Y con ese enfoque, hemos puesto el objetivo más allá de lo evidente, de modo de dar con respuestas coordinadas e integrales al fenómeno de la delincuencia. Mientras más y mejor entendemos cómo operan las bandas delictuales y el delito organizado, mejor podremos perseguir a sus redes y concentrar los esfuerzos en los líderes y cabecillas de estas organizaciones, como también en los delincuentes prolíficos.

En este sentido, creemos que esta Política Nacional de Persecución Penal es un hito no solo para el Ministerio Público, sino para todo el sistema de justicia, pues se trata de un

esfuerzo mayor por dar eficacia y una mejor dirección a las acciones conjuntas del sistema persecutor. Y en esta tarea, la acción penal pública requiere estar cruzada por la unidad de acción de fiscales y policías, con la orientación puesta en la protección de víctimas y testigos, salvaguardando los principios de la igualdad ante la ley y el respeto a los derechos fundamentales de las personas, en un marco de transparencia y probidad.

Todos sabemos que los recursos son escasos y las urgencias muchas. Por lo mismo, la Política Nacional de Persecución Penal pone acento en aquellos casos que dan cuenta de una acción coordinada o frecuente para delinquir. Y, en esa perspectiva, avanza desde esfuerzos por atender a un conjunto de delitos aislados unos de otros, hacia una estrategia que traza su objetivo en desmantelar las bases de las organizaciones criminales y de los delincuentes reiterados.

Los delitos violentos contra las personas, contra la propiedad, el crimen organizado, la corrupción y las violaciones a los derechos fundamentales de las personas, son parte de esos problemas a los que hemos resuelto poner mayor atención, sin descuidar la infinidad de otras ofensas que siguen afectando a la comunidad. Pero —precisamente— es en esta categoría de delitos donde se anidan muchas otras conductas que merecen un mayor reproche penal, debido a su impacto en la calidad de vida de las personas.

Este ha sido un trabajo arduo, de mucha generosidad y profesionalismo de personas e instituciones que nos han brindado su cooperación para construir esta Política Nacional de Persecución Penal, de modo de ofrecer como Estado una respuesta mucho más efectiva y racional. Chile es, comparativamente, un país tranquilo y seguro, según diversos estudios y foros internacionales en materia de evaluación de la delincuencia y la violencia social. Eso no significa ni minimiza la legítima preocupación e inquietud de nuestros compatriotas y de quienes han hecho de Chile su segunda patria, por vivir en un entorno seguro, acogedor, protector y reparador. Lograrlo es una tarea a la que todos estamos convocados.

Jorge Abbott Charme Fiscal Nacional

PREÁMBULO

NECESIDAD DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE PERSECUCIÓN PENAL

Las exigencias de una mayor certeza jurídica y de igualdad en el trato que reciben las y los ciudadanos involucrados en un proceso penal, así como la necesidad de una adecuada respuesta a los variados fenómenos de la criminalidad, demandan la definición, puesta en marcha y aplicación de una Política Nacional de Persecución Penal que guíe el actuar del Ministerio Público y consecuencialmente el de las policías y otros actores auxiliares vinculados a estos procedimientos.

A su vez, la necesidad de controlar el flujo de casos ante la creciente demanda que recibe el sistema de justicia penal, hace necesario analizar la capacidad que tiene el Ministerio Público de seleccionar adecuadamente qué casos perseguir con mayor énfasis y cómo ser más efectivos en aquellos seleccionados¹. A esto se ha llamado la racionalización de la persecución penal². Lo anterior es de la mayor importancia, pues al analizar las principales cifras de la institución en el período que va del 2009 a 2015 se observa que los ingresos de casos con imputados desconocidos han ido en aumento en comparación con los imputados conocidos, en tanto que en el período 2005-2013 las tasas de delitos contra la propiedad han aumentado 25%; las infracciones a la Ley de Drogas, 111%; los abusos sexuales, 58% y los robos frustrados, 67%³. Todo lo anterior demuestra la necesidad de abordar la persecución estratégicamente.

¹ A. Carrara. Persecución penal estratégica de la delincuencia económica. 2017.

² A. Rodríguez. Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal. 2009.

³ Cliodinámica. Informe consultoría plan estratégico Ministerio Público 2016-2022. 2016.

Este es un desafío sumamente complejo, ya que implica tomar decisiones fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la institución. Se requiere determinar qué hechos se deben perseguir con mayor fuerza, explicando a la sociedad y actores relevantes estas decisiones, las que pueden y deben ser revisadas —y modificadas si corresponde— con el paso del tiempo, atendiendo al dinamismo inherente al fenómeno delictivo. En esta materia la vulnerabilidad de las víctimas, la afectación de bienes jurídicos relevantes, la conmoción social que provoca el caso, la presencia de delincuentes prolíficos y la atención a fenómenos de criminalidad emergente, siempre serán criterios orientadores de las decisiones adoptadas, porque de lo contrario se corre el riesgo de caer en arbitrariedades y tratos desiguales⁴.

Desde los inicios de la reforma procesal penal, los fiscales nacionales han tenido especial preocupación por los criterios de actuación que se han plasmado en múltiples oficios e instructivos, sin perjuicio de ello las exigencias actuales ya mencionadas demandan la definición de una Política Nacional de Persecución Penal.

Una política de esa naturaleza se compone de múltiples elementos y caracteres, entre los que se pueden destacar su inteligencia, por medio del uso de herramientas de análisis criminal⁵; su perspectiva comunitaria, al integrarse en alianza con actores estatales y de la sociedad civil (víctimas y testigos, denunciantes, organizaciones, etc.) para dar una respuesta integral al conflicto; y su faz estratégica, donde se integra el trabajo de los fiscales a

⁴ A. Rodríguez. 2009.

Se creó el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, con el que el Ministerio Público pretende robustecer la persecución penal mediante el desarrollo de estrategias que generen iniciativas para actuar sobre mercados delictuales específicos. Este sistema tendrá una implementación gradual de tres años (2016-2018), y estará conformado por las Unidades de Análisis Criminal (UAC) y Equipos Investigativos de Foco.

una estrategia global de comprensión de las diversas formas de criminalidad⁶. Para lograr integrar estos elementos la facultad de dirección exclusiva de la investigación de hechos constitutivos de delito que detenta el Ministerio Público tiene un rol fundamental, con el fin de lograr las orientaciones, coordinaciones y apoyos requeridos para este desafío⁷.

FUNDAMENTOS NORMATIVOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

El artículo 83 de la Constitución Política de la República establece que un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

En el inciso tercero de dicha norma se señala que "El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite di-

⁶ A. Binder. Análisis político criminal. 2011.

⁷ A. Rodríguez, 2009.

chas órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso."

Por su parte en el artículo 91 se indica que el Fiscal Nacional tendrá la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público, en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva.

LEY Nº 19.640 ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

En su **artículo 1º** se expresa que el Ministerio Público es un organismo autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. No podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

Las siguientes normas se refieren a los principios que deben regir la actuación del Ministerio Público y sus fiscales, así como las facultades que el legislador ha conferido al Fiscal Nacional:

Artículo 3°. En el ejercicio de su función, los fiscales del Ministerio Público adecuarán sus actos a un criterio objetivo, velando únicamente por la correcta aplicación de la ley. De acuerdo con ese criterio, deberán investigar con igual celo no solo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad del imputado, sino también los que le eximan de ella, la extingan o la atenúen.

Artículo 4°. El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que la Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán siempre de aprobación judicial previa.

Artículo 6°. Los fiscales y funcionarios del Ministerio Público deberán velar por la eficiente e idónea administración de los recursos y bienes públicos y por el debido cumplimiento de sus funciones.

Los fiscales deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Los procedimientos del Ministerio Público deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y procurarán la simplificación y rapidez de sus actuaciones.

Artículo 7°. Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia administrativa y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación de los funcionarios de su dependencia.

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

Artículo 8°. Los fiscales y los funcionarios del Ministerio Público deberán observar el principio de probidad administrativa.

La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella.

El Ministerio Público adoptará las medidas administrativas tendientes a asegurar el adecuado acceso a los fiscales por parte de cualquier interesado, con pleno respeto a sus derechos y dignidad personal.

Artículo 13. El Fiscal Nacional es el jefe superior del Ministerio Público y responsable de su funcionamiento.

Ejercerá sus atribuciones personalmente o a través de los distintos órganos de la institución, en conformidad a esta ley.

Artículo 17. Corresponderá al Fiscal Nacional:

a) Fijar, oyendo previamente al Consejo General, los criterios de actuación del Ministerio Público para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución y en las leyes. Tratándose de los delitos que generan mayor conmoción social, dichos criterios deberán referirse, especialmente, a la aplicación de las salidas alternativas y a las instrucciones generales relativas a las diligencias inmediatas para la investigación de los mismos, pudiendo establecerse orientaciones diferenciadas para su persecución en las diversas Regiones del país, atendiendo a la naturaleza de los distintos delitos.

El Fiscal Nacional dictará las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación de los hechos punibles, ejercicio de la acción penal y protección de las víctimas y testigos. No podrá dar instrucciones u ordenar realizar u omitir la realización de actuaciones en casos particulares, con la sola excepción de lo establecido en el artículo 18;

Artículo 21. El Fiscal Nacional rendirá cuenta de las actividades del Ministerio Público en el mes de abril de cada año, en audiencia pública. En la cuenta se referirá a los resultados obtenidos en las actividades realizadas en el período, incluyendo las estadísticas básicas que las reflejaren, el uso de los recursos otorgados, las dificultades que se hubieren presentado y, cuando lo estime conveniente, sugerirá las políticas públicas y modificaciones legales que estime necesarias para el mejoramiento del sistema penal, para una efectiva persecución de los delitos, la protección de las víctimas y de los testigos, y el adecuado resguardo de los derechos de las personas.

Asimismo, dará a conocer los criterios de actuación del Ministerio Público que se aplicarán durante el período siguiente.

Artículo 37 bis.- Créase el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, en adelante "el Sistema", para el fortalecimiento de la persecución penal, mediante la incorporación de estrategias de análisis e investigación sobre mercados delictuales u otras estructuras de criminalidad reconocibles.

El Sistema estará compuesto por unidades de análisis criminal y unidades de focos investigativos. Las unidades de análisis criminal, que formen parte del Sistema, tendrán las siguientes funciones:

a. Generar información mediante el análisis estratégico de los datos agregados provenientes de delitos contra la propiedad y, en general, de aquellos de mayor connotación social, calificados por el Fiscal Nacional, ya sea que su investigación se encuentre vigente o terminada.

- b. Efectuar reportes de la información analizada sobre criminalidad regional, identificación de patrones comunes en ciertos tipos de delitos, reconocimiento de imputados y cualquier otro que se requiera en relación con un tipo de criminalidad específica.
- c. Formular orientaciones y diseñar procedimientos estándares de gestión eficiente de la información que permitan el logro de los resultados propuestos por el Ministerio Público.

Los informes y reportes elaborados por las unidades de análisis criminal en ejercicio de las funciones señaladas en el inciso anterior podrán ser declarados reservados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 20.285.

Las unidades de focos investigativos del Sistema dependerán de cada Fiscalía Regional, debiendo coordinarse operativamente con las fiscalías locales de la respectiva región, y estarán compuestas por fiscales adjuntos, quienes ejercerán la acción penal, adoptarán medidas de protección a víctimas y testigos, y dirigirán la investigación en aquellos delitos que hayan sido objeto de estudio de las unidades de análisis criminal del Sistema.

CÓDIGO PROCESAL PENAL

Las normas atingentes del Código Procesal Penal son las siguientes:

Artículo 3º Exclusividad de la investigación penal. El Ministerio Público dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinaren la participación punible y los que acreditaren la inocencia del imputado, en la forma prevista por la Constitución y la ley.

Artículo 6º Protección de la víctima. El Ministerio Público estará obligado a velar por la protección de la víctima del delito en todas las etapas del procedimiento penal. Por su parte, el tribunal garantizará conforme a la ley la vigencia de sus derechos durante el procedimiento.

El fiscal deberá promover durante el curso del procedimiento acuerdos patrimoniales, medidas cautelares u otros mecanismos que faciliten la reparación del daño causado a la víctima. Este deber no importará el ejercicio de las acciones civiles que pudieren corresponderle a la víctima.

Asimismo, la policía y los demás organismos auxiliares deberán otorgarle un trato acorde con su condición de víctima, procurando facilitar al máximo su participación en los trámites en que debiere intervenir.

Artículo 77° Facultades. Los fiscales ejercerán y sustentarán la acción penal pública en la forma prevista por la ley. Con ese propósito practicarán todas las diligencias que fueren conducentes al éxito de la investigación y dirigirán la actuación de la policía, con estricta sujeción al principio de objetividad consagrado en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

Artículo 78° Información y protección a las víctimas. Será deber de los fiscales durante todo el procedimiento adoptar medidas, o solicitarlas, en su caso, para proteger a las víctimas de los delitos; facilitar su intervención en el mismo y evitar o disminuir al mínimo cualquier perturbación que hubieren de soportar con ocasión de los trámites en que debieren intervenir.

Los fiscales estarán obligados a realizar, entre otras, las siguientes actividades a favor de la víctima:

- a. Entregarle información acerca del curso y resultado del procedimiento, de sus derechos y de las actividades que debiere realizar para ejercerlos.
- b. Ordenar por sí mismos o solicitar al tribunal, en su caso, las medidas destinadas a la protección de la víctima y su familia frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados.
- c. Informarle sobre su eventual derecho a indemnización y la forma de impetrarlo, y remitir los antecedentes, cuando correspondiere, al organismo del Estado que tuviere a su cargo la representación de la víctima en el ejercicio de las respectivas acciones civiles.
- d. Escuchar a la víctima antes de solicitar o resolver la suspensión del procedimiento o su terminación por cualquier causa.

Si la víctima hubiere designado abogado, el Ministerio Público estará obligado a realizar también a su respecto las actividades señaladas en las letras a) y d) precedentes.

Artículo 78° bis. Protección de la integridad física y psicológica de las personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de trata de personas. El Ministerio Público adoptará las medidas necesarias, o las solicitará, en su caso, tendientes a asegurar la protección de las víctimas de estos delitos durante el proceso penal, teniendo presente la especial condición de vulnerabilidad que las afecta.

Cuando se trate de menores de dieciocho años, los servicios públicos a cargo de la protección de la infancia y la adolescencia deberán facilitar su acceso a las prestaciones especializadas que requieran, especialmente aquellas tendientes a su recuperación integral y a la revinculación familiar, si fuere procedente de acuerdo al interés superior del menor de edad.

En los casos en que las víctimas de los delitos establecidos en los artículos 411 bis y 411 quáter del Código Penal carezcan de representante legal o cuando, por motivos fundados, el juez estime que los intereses de las personas menores de edad son independientes o contradictorios con los de aquel a quien corresponda representarlo, el juez le designará un curador *ad litem* de cualquier institución que se dedique a la defensa, promoción o protección de los derechos de la infancia.

Artículo 87° Instrucciones generales. Sin perjuicio de las instrucciones particulares que el fiscal impartiere en cada caso, el Ministerio Público regulará mediante instrucciones generales la forma en que la policía cumplirá las funciones previstas en los artículos 83 y 85, así como la forma de proceder frente a hechos de los que tomare conocimiento y respecto de los cuales los datos obtenidos fueren insuficientes para estimar si son constitutivos de delito. Asimismo, podrá impartir instrucciones generales relativas a la realización de diligencias inmediatas para la investigación de determinados delitos.

FACULTADES DEL FISCAL NACIONAL

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, corresponde al Fiscal Nacional fijar los criterios de actuación del Ministerio Público para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución y en las leyes, a lo que se agrega que tratándose de los delitos que generan mayor conmoción social, dichos criterios deberán referirse, especialmente, a la aplicación de las salidas alternativas y a las diligencias inmediatas para la investigación de los mismos, pudiendo establecerse orientaciones diferenciadas para su persecución en las diversas Regiones del país, atendiendo a la naturaleza de los distintos delitos.

El mismo artículo 17 señala que el Fiscal Nacional dictará instrucciones generales para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación, ejercicio de la acción penal y protección de víctimas y testigos. Todas estas herramientas, que la Ley Orgánica otorga, son fundamentales en materia de persecución penal estratégica. Es factible señalar que dichas facultades reconocen como límite la imposibilidad del Fiscal Nacional de dar instrucciones y realizar actuaciones en casos particulares.

A su vez, en el artículo 6° de la referida Ley Orgánica Constitucional se establece que los fiscales y funcionarios del Ministerio Público deberán velar por la eficiente e idónea administración de los recursos y bienes públicos y por el debido cumplimiento de sus funciones, norma que habilita y mandata al Fiscal Nacional para establecer criterios de actuación congruentes con la idoneidad y la eficiencia en el uso de los recursos.

En el ejercicio de esta facultad y en el marco de la misma, se procederá a definir la Política Nacional de Persecución Penal del Ministerio Público 2018 - 2022, entendiendo por tal la determinación del marco de acción y los criterios que deberán orientar la persecución penal de acuerdo con la Constitución Política de la República y las leyes y que está sometida a los principios y valores institucionales, definiendo prioridades y criterios objetivos que permitan adecuar la gestión a los principios señalados, conjugando de manera racional los recursos humanos y financieros para alcanzar los fines de la misma.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE PERSECUCIÓN PENAL

La adopción de una política de persecución penal, como toda decisión de política pública criminal adoptada por el Ministerio Público, se construirá de acuerdo con los lineamientos estratégicos de la institución, contenidos en el Plan Estratégico de la Fiscalía de Chile para el período 2016-2022. Este plan es la hoja de ruta institucional, y en él se encuentran contenidas tanto la visión como su misión, elementos que fueron fruto del trabajo mancomunado de los integrantes de nuestra institución. Por tanto, resulta esencial que los principios y valores que rijan y guíen la nueva Política Nacional de Persecución Penal sean concordantes con la misión y visión institucional.

Misión

Somos la institución pública que dirige exclusiva y objetivamente las investigaciones penales; ejercemos la acción penal pública proponiendo la mejor solución al conflicto penal, dentro del marco legal establecido, teniendo presente los intereses de las víctimas y de la sociedad, protegiendo a las primeras como asimismo a los testigos de delitos.

Visión

Ser una institución confiable, integrada por personas con vocación de servicio público, reconocida por la sociedad por su eficacia en la persecución penal, que involucra a víctimas y testigos en todo el proceso penal y se consolida como un actor relevante dentro del sistema de justicia. Tomando en consideración las definiciones anteriores, a continuación se señalan los principios rectores de la Política Nacional de Persecución Penal, que deberán ser observados, respetados y cumplidos por todas y todos los fiscales y funcionarios del Ministerio Público:

- Autonomía: La Política Nacional de Persecución Penal se desarrollará con autonomía e independencia de los poderes públicos, aplicando las herramientas de política criminal que le han sido conferidas al Ministerio Público por la Constitución Política de la República y su Ley Orgánica.
- Objetividad: Las decisiones de persecución penal que se adopten en el marco de la nueva política nacional, siempre se adoptarán respetando de manera irrestricta la objetividad que en las labores investigativas debe observar el Ministerio Público por medio de sus fiscales, de acuerdo con la Constitución Política de la República y las leyes que lo regulan, investigando con igual celo no solo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad del imputado, sino también las que le eximen de ella, la extingan o la atenúen.
- Respeto a los derechos fundamentales: El Ministerio Público actuará con pleno respeto a los derechos fundamentales de las personas. Fiscales y funcionarios respetarán y protegerán en sus actuaciones la dignidad humana, contribuyendo al buen funcionamiento del sistema penal.
- Dirección exclusiva de la investigación: La adopción y ejecución de la Política Nacional de Persecución Penal tendrá como eje central la dirección exclusiva de la investigación por parte del Ministerio Público, entendiéndose esta facultad y el rol coordinador de las policías y órganos auxiliares que de ella emana, como un ele-

mento fundamental para el éxito de las directrices generales de persecución penal que se adopten con ocasión de la política⁸.

- Unidad de acción: Para el correcto desarrollo de la Política Nacional de Persecución Penal, fiscales y funcionarios deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y con unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones y llevando a cabo de forma organizada las estrategias y lineamientos emanados de la política.
- Igualdad ante la ley: Tanto en las definiciones de la Política Nacional de Persecución Penal como en todas las actuaciones del Ministerio Público en las diversas etapas del proceso penal se deberá velar por la igualdad ante la ley.
- Protección y atención de las víctimas y testigos: El Ministerio Público reconoce, en el cumplimiento de su mandato constitucional, la necesidad de actuar con el mismo nivel de oportunidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la acción penal como en la obligación de brindar protección a víctimas y testigos. En razón de ello, fiscales y funcionarios siempre velarán por la oportuna y eficaz atención y protección de las víctimas y testigos, incorporándolos de manera efectiva en el proceso penal y, mediante ellos, recabará más elementos para potenciar el desarrollo de la persecución penal y para responder, eficaz y eficientemente, con sus necesidades de protección.

Fuente: Cliodinámica. Informe consultoría plan estratégico Ministerio Público 2016-2022. 2016.

⁸ La Comisión Asesora Presidencial de "reforma a la reforma procesal penal" (2012), señaló que era de vital importancia la existencia de mayor coordinación entre las policías. Asimismo, se indicó la necesidad de desarrollar acciones de capacitación interinstitucional.

En torno a la coordinación interinstitucional, con aquellas instituciones que colaboran estrechamente en la dirección de las investigaciones y el ejercicio de la acción penal, como es el caso de los Carabineros de Chile, Policías de Investigaciones de Chile y otros organismos, se identifica que la percepción general es que hace falta coordinación, comunicación y mayor vinculación desde la gestión, y que esto se vea reflejado en el fin último que se espera lograr.

- Probidad: La labor del Ministerio Público requiere actuar con honradez e integridad, y que ello se vea reflejado en un actuar probo y transparente. Fiscales y funcionarios del Ministerio Público deberán velar por la eficiente e idónea administración de los recursos y bienes públicos.
- Transparencia: El Ministerio Público debe permitir y promover el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de las actividades investigativas y la persecución penal, con excepción de aquellos casos en que proceda reserva o secreto, o la publicidad impida o entorpezca el cumplimiento de sus funciones o cuando con ello se afecten derechos de terceros. Asimismo, se adoptarán las medidas tendientes a asegurar el adecuado acceso a los fiscales por parte de cualquier interesado, con pleno respeto a sus derechos y dignidad personal.
- Interés de la sociedad: En el desarrollo de la Política Nacional de Persecución Penal las decisiones de priorización de la persecución y el reconocimiento e identificación de las necesidades locales específicas en materia delictiva tendrán en especial consideración el interés de la sociedad en su conjunto.
- Evolución y adaptación: El Ministerio Público deberá dar adecuada respuesta a las nuevas realidades delictuales que se presenten. Para ello se establecerán los mecanismos adecuados con el fin de actualizar la Política Nacional de Persecución Penal, para atender a las nuevas realidades criminales, sean estas nacionales, regionales o locales. Se tendrá especialmente en cuenta el fenómeno de la globalización y sus consecuencias desde el punto de vista de la aparición de nuevas realidades delictuales, la transnacionalización de delitos que antes eran típicamente domésticos y las nuevas tipologías en la comisión de delitos.

PRIORIZACIÓN COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL

La adopción de una política de persecución penal parte del reconocimiento de la imposibilidad del sistema de investigar y perseguir todos los delitos con la misma intensidad. Así, la persecución penal estratégica y la aplicación del principio de oportunidad son manifestaciones de la necesidad de administrar la carga de trabajo. En este escenario, la priorización es fundamental y llevará a concentrar mayores esfuerzos en determinados tipos delictuales o formas de comisión, a utilizar la herramienta del juicio oral en los casos más graves, a unificar criterios para aplicación de salidas alternativas respecto de hechos que no lesionan el interés público de manera relevante a nivel país⁹.

Es necesario que las decisiones que a este respecto se adopten gocen de un grado de coherencia, legitimidad y justificación racional, que sean acordes con un estado democrático de derecho. Por ello, las directrices acerca de qué fenómenos priorizar, requieren consistencia a nivel institucional. Por tanto, la adopción de una política de persecución penal es requerida, con consenso a nivel tanto interno como externo, y tomará en consideración la importancia de los bienes jurídicos lesionados, la intensidad con la que se dañan, la alta connotación pública de la conducta ilícita, entre otros criterios ¹⁰. Por ello se llevó a cabo un intenso trabajo, a nivel de Unidades Especializadas, Divisiones, Unidades de Apoyo y Fiscalías Regionales, para así generar la metodología de trabajo que guiará el actuar del Ministerio Público.

⁹ L. Pasara. Elementos para una política de persecución penal en Costa Rica. 2009.

¹⁰ Ibídem.

Lo anterior no excluye que la decisión de priorización que a nivel nacional se adopte pueda tener matices en distintas partes del territorio, ya que lo contrario significaría ignorar las múltiples y diversas realidades existentes en Chile. Adicionalmente, se requiere que las medidas adoptadas se funden en antecedentes objetivos, como herramientas de análisis criminal, estadísticas, información recabada de denunciantes, víctimas, testigos, actores de la sociedad civil, expertos, etc. En definitiva, se pretende lograr que para casos similares se adopten decisiones de persecución también similares, evitando así espacios de arbitrariedad¹¹.

Una adecuada priorización de la persecución que adopte los elementos antes señalados, debería contribuir a la legitimidad tanto de la Fiscalía en particular como del sistema de justicia penal en general, aumentando la confianza de los ciudadanos, lo que se espera que repercuta favorablemente en la presentación de denuncias¹² y la colaboración con las investigaciones, entre otros factores.

¹¹ L. Pasara. Elementos para una política de persecución penal en Costa Rica. 2009.

¹² Según los resultados del Estudio de Percepción del Servicio de la Defensoría Penal Pública, referidos a las razones por las que las víctimas no las realizan, 18% señaló que la policía no podría haber hecho nada, 16% que los tribunales no hubiesen hecho nada y 13.8% porque los trámites demandan mucho tiempo. Fuente: Cliodinámica. Informe consultoría plan estratégico Ministerio Público 2016-2022. 2016.

DESARROLLO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE PERSECUCIÓN PENAL AL INTERIOR DEL MINISTERIO PÚBLICO

La participación de los actores internos del Ministerio Público se considera un elemento clave para el éxito de la política, correspondiendo a un esfuerzo mancomunado de la institución su desarrollo, entendiendo que el consenso institucional es un elemento trascendental para su correcta aplicación y desarrollo.

Por ello el desarrollo de la Política Nacional de Persecución Penal del Ministerio Público contó con varias etapas que involucraron a distintos actores, tanto internos como externos.

- Definición en el Plan Estratégico Institucional y en el Plan Institucional Anual del 2017, de la necesidad de definir una Política Nacional de Persecución Penal.
- 2. Conformación del equipo de trabajo que coordinó el trabajo institucional.
- 3. Definición del preámbulo de la Política Persecutoria por los Fiscales Regionales en sesión del Consejo General.
- 4. Entrevista a actores externos relevantes del sector Justicia.
- 5. Análisis de instructivos del Fiscal Nacional.

- 6. Realización de jornada de Directores de Unidades Especializadas y Divisiones de la Fiscalía Nacional.
- 7. Elaboración de Diagnóstico y Documento Marco de Orientaciones.
- 8. Proceso de retroalimentación y participación regional.
- 9. Análisis y observaciones por los Fiscales Regionales en el Consejo General de diciembre de 2017.

De todas estas instancias se extrajeron importantes conclusiones que permitieron al Ministerio Público definir la metodología de trabajo para la determinación de las prioridades institucionales en este primer período y la forma de abordarlas. Lo anterior, velando por la igualdad de la ley a lo largo del territorio nacional, pero con respeto y atención a las particularidades que cada región presenta en materia delictiva.

CARÁCTER DINÁMICO Y FLEXIBLE DE LA POLÍTICA NACIONAL DE PERSECUCIÓN PENAL

El carácter dinámico del fenómeno delictivo (nuevas formas de comisión, organización, surgimiento de mercados relacionados, etc.), y la multiplicidad de las diversas realidades locales, necesariamente definen a la Política Nacional de Persecución Penal como una herramienta dinámica y flexible.

Dinámica, porque nuevos hechos o realidades repercutirán en su modificación, y flexible, debido a que múltiples especificaciones por territorio le serán inherentes. Como bien se señaló anteriormente, la coherencia a nivel nacional de los lineamientos del instrumento no son obstáculo para la debida atención que las realidades locales requieren.

Por ello su diseño metodológico contempla la posibilidad de cambio, que se fundará en las directrices contempladas en el documento de implementación, control y actualización de la Política Nacional de Persecución Penal del Ministerio Público.

PRIORIDADES NACIONALES

METODOLOGÍA PARA DEFINIR LAS PRIORIDADES NACIONALES

Uno de los ejes fundamentales de la Política de Persecución Penal es la definición de los delitos o ámbitos que serán priorizados a nivel nacional. La metodología utilizada para definir las prioridades nacionales se construyó por medio de un trabajo colaborativo de la Fiscalía Nacional y las distintas Fiscalías Regionales.

En este orden de ideas, se buscaron los denominadores comunes de la priorización nacional propuesta por las regiones, con el objeto de reducir el ámbito de delitos priorizados solo a aquellos que tuvieran un mayor grado de transversalidad entre las distintas Fiscalías Regionales.

El trabajo anterior se complementó por medio de la aplicación de los criterios de priorización que tuvieron más aceptación entre las respuestas de las diferentes Fiscalías Regionales:

- I. Vulnerabilidad de víctimas
- 2. La afectación de bienes jurídicos relevantes
- 3. Los vinculados al impacto o conmoción social que provoca el caso
- 4. Delincuentes prolíficos
- 5. Criminalidad emergente

Adicionalmente se incorporó la experiencia del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI) como una forma de priorización ya operativa en gran parte del país.

PRIORIZACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD EN LA LEY N° 20.861

La introducción del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos por la Ley N° 20.861 que fortalece el Ministerio Público, tuvo como consecuencia necesaria reforzar los grandes esfuerzos institucionales en la investigación y persecución de los delitos contra la propiedad en todo el país. Dicha priorización se plasmó en el reglamento del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (aprobado por Resolución FN/MP N° 1002 el 30 de mayo de 2016), el que establece en su artículo 2 que "Es función del SACFI robustecer la persecución penal de delitos contra la propiedad...".

DELITOS PARA UNA PRIORIZACIÓN NACIONAL

Como resultado de la metodología antes descrita se elaboró la siguiente lista que contiene los ámbitos o categorías de delitos que serán objeto de priorización en todas las fiscalías regionales:

- I. Delitos violentos contra la propiedad. Se incluye también en esta categoría el delito de robo con fuerza en lugar habitado o destinado a la habitación, en atención a que la vulneración de un espacio de resguardo e intimidad, como el hogar, genera una afectación que excede el solo derecho de propiedad.
- 2. Vinculados con el crimen organizado: tráfico de drogas, delitos contemplados en la ley de control de armas, lavado de activos y asociaciones ilícitas.

- - 3. Relacionados con características propias de las víctimas: femicidios, delitos sexuales que afecten a niños, niñas y adolescentes y personas en situación de vulnerabilidad y delitos cometidos en contexto de violencia intrafamiliar.
 - 4. Delitos de corrupción y delitos económicos que afecten el funcionamiento del mercado.
 - 5. Derechos humanos: delitos de tortura y apremios ilegítimos. Trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y asociación ilícita para cometer estos últimos delitos.
 - 6. Delitos de homicidio.
 - 7. Manejo en estado de ebriedad con resultado de muerte.

PRIORIDADES REGIONALES

DEFINICIÓN DE LAS PRIORIDADES LOCALES POR LAS FISCALÍAS REGIONALES

La definición por parte de las regiones de la priorización persecutoria especial de su Región será un proceso esencial para el correcto establecimiento de la Política Nacional de Persecución Penal, y se ha contemplado como una fase posterior a la de la definición de las prioridades nacionales indicadas en el capítulo anterior. El conocimiento de las fiscalías regionales del fenómeno delictivo local, las transforma en el estamento institucional más adecuado para determinar aquellas prioridades delictivas que acompañarán a las establecidas a nivel país. Respecto de ellas, los fiscales regionales podrán establecer sus propios planes de trabajo, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de lo señalado en el Capítulo 2°.

METODOLOGÍA
PARA EL TRABAJO
CON LOS DELITOS
PRIORIZADOS

METODOLOGÍA

Respecto de los delitos priorizados a que se hace referencia en el Capítulo 2°, el Fiscal Nacional deberá dictar una resolución estableciendo los delitos que serán prioridad persecutoria a nivel nacional.

Conjuntamente con el establecimiento de los delitos, se llevará a cabo un trabajo respecto de cada delito priorizado, que abordará, entre otras, las siguientes áreas:

- 1. Mecanismos para garantizar la coherencia entre las distintas fiscalías regionales
- 2. Análisis de los sistemas de información vinculados con los delitos priorizados
- 3. Metodología de trabajo con las Unidades Especializadas
- 4. Estudio de casos con sentencias absolutorias
- 5. Análisis de las diligencias investigativas
- 6. La pertinencia de crear macrozonas
- 7. Revisión de criterios de actuación (Capítulo 5°)
- 8. Construcción de indicadores para la medición del cumplimiento de los objetivos

Posteriormente, los fiscales regionales podrán dictar una resolución estableciendo orientaciones diferenciadas para los delitos priorizados a nivel nacional (en caso de estimarlo pertinente) que serán aplicadas en el nivel local, indicando los fundamentos que llevaron a la decisión de adoptarlas.

La resolución enunciada en el párrafo anterior deberá contener un plan de trabajo para los delitos priorizados a nivel nacional, estableciendo las medidas que se adoptarán para desarrollar la persecución preferente. A modo ejemplar se señalan las siguientes:

- 1. Establecimiento de criterios de actuación
- 2. Control del cumplimiento de los criterios de actuación
- 3. Estrategias de protección a víctimas y testigos
- 4. Cooperación con organismos públicos o privados
- 5. Trabajo en modalidad de macrozonas
- 6. Plan para fortalecer la relación con la comunidad

Una vez concluido el período, se enviará un Informe Regional de ejecución del plan de trabajo, el que recibirá la retroalimentación de la Fiscalía Nacional.

TRABAJO EN MACROZONAS

El trabajo en macrozonas se considera una metodología fundamental para abordar los delitos priorizados y aquellos fenómenos delictivos que involucren a determinados grupos de regiones. Hasta el momento se han constituido dos y su trabajo ha sido evaluado positivamente.

Este modelo conjunto, que integran Fiscalías Regionales y Unidades Especializadas de la Fiscalía Nacional, incluye entre sus objetivos generales ... crear una mesa de trabajo conjunto, con altos niveles de análisis y estudios de orden jurídico, estratégico y multidisciplinario,

que permita generar y liderar investigaciones por delitos que afectan transversalmente estas regiones (patrón común), además de desarrollar estrategias eficientes de persecución penal dirigidas por equipos especializados que enfrenten de forma integral delitos graves y complejos, optimizando los recursos humanos y tecnológicos de cada zona, intensificando el traspaso de información constante y la coordinación¹³.

Entre los objetivos específicos de las macrozonas se encuentra la posibilidad de definir estrategias investigativas tendientes a indagar de manera conjunta o paralela ciertos delitos o blancos investigativos, como igualmente la creación de equipos especializados y la generación de instancias de capacitación y retroalimentación.

Algunos delitos para los que podría resultar adecuada la modalidad de macrozonas son el abigeato, la trata de personas y el tráfico de migrantes, delitos en contexto de violencia rural e incendios.

¹³ Informe de Trabajo de la mesa de coordinación en delincuencia organizada en la macrozona norte del Ministerio Público.

CRITERIOS DE ACTUACIÓN

La priorización adoptada en la Política Nacional de Persecución Penal se traducirá en la revisión de los criterios de actuación para fiscales y funcionarios del Ministerio Público y en su modificación cuando resulte necesario, tanto para los delitos incluidos en la priorización como para aquellos que no sean considerados en ella.

Como hasta ahora ha ocurrido, estos criterios estarán contenidos en Oficios del Fiscal Nacional, dictados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 letra a) de la Ley N° 19.640.

Durante el 2018 la Fiscalía Nacional se abocará a la revisión de los instructivos, con el fin de introducirles las modificaciones necesarias para llevar a cabo en forma eficaz este Plan de Política de Persecución Penal, considerando los recursos disponibles para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales del Ministerio Público.

Estos criterios de actuación se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a. Instrucciones generales relativas al estándar mínimo y oportunidad de las diligencias a decretar para la investigación de los delitos
- b. Oportunidad y forma de entrevista a la víctima
- c. Medidas de protección y comunicación con la víctima y testigos
- d. Condiciones para someter a un imputado a control de detención
- e. Coordinación con Policías y organismos auxiliares del Ministerio Público
- f. Medidas cautelares
- g. Condiciones para el principio de oportunidad

- h. Condiciones para salidas tempranas o alternativas y sus requisitos
- i. Condiciones para la elección del procedimiento a seguir
- j. Invocación o reconocimiento de circunstancias modificatorias de responsabilidad penal
- k. Régimen recursivo: impugnación de resoluciones judiciales mediante recursos procesales
- I. Procedencia de penas sustitutivas a la privación de libertad y su efectivo cumplimiento
- m. Intervención en la etapa de ejecución y cumplimiento. Rol del Ministerio Público en materia de penas sustitutivas u otras incidencias en esta etapa.

| 39678 | | | | | |
|-------|--|--|--|--|--|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |



