

Recursos para el Ministerio Público y Eficiencia de la Labor de los Fiscales

El Ministerio Público actualmente es el principal ente decisorio respecto de qué delitos ingresan al sistema judicial y, por tanto, pueden ser objetos de condena. De los casi 1,3 millones de delitos ingresados para ser investigados por el Ministerio Público en 2010, casi el 50% fue archivado provisionalmente por éste. Asimismo, de 1,6 millones de términos en 2010, sólo 250 mil (15%) lo fueron por sentencias condenatorias.

En un estudio reciente de Libertad y Desarrollo denominado “La Ruta de la Impunidad”¹, intentamos mostrar el flujo que es posible observar entre que se comete un delito hasta que se obtiene una sentencia condenatoria. ¿Por qué si se cometieron aproximadamente 2.800.000 millones de delitos en 2010, ingresaron al Ministerio Público cerca de 1.300.000 de denuncias para ser investigadas y sólo existieron 250.000 sentencias condenatorias definitivas el mismo año? Al describir este flujo buscamos establecer el límite entre la impunidad, por un lado, y el uso de diversos filtros en el sistema penal para ser eficientes en la persecución criminal, por el otro.

Un actor clave en la construcción de este flujo es el Ministerio Público, órgano autónomo constitucional que tiene el monopolio de la acción penal pública y está encargado de dirigir la investigación policial, debiendo decidir entre aquellos casos que deben ser presentados ante los jueces –formalizando a individuos que se estima han cometido un delito que amerita sanción– y en aquellos que no existen los antecedentes suficientes para ser exitosos, aplicándose el uso de los términos facultativos, que en su gran mayoría son casos que se archivarán.

Este diseño introduce en la labor de los fiscales una tensión entre eficiencia –maximizar los recursos escasos, que deben ser concentrados en casos que se estiman obtendrán una

En esta edición:

Recursos para el Ministerio
Público y Eficiencia de la
Labor de los Fiscales

Impulso Competitivo:
Lo que Falta en la
Implementación de la Agenda

sanción— y la pura discrecionalidad (al poseer la decisión final respecto de si judicializar o poner término anticipadamente). Buena parte de esta tensión está radicada en los incentivos que enfrentan los fiscales: minimizar los casos vigentes lo que lleva en muchos casos a descartar automáticamente casos que con una pequeña dosis de investigación podrían haber dejado su destino de archivo y pasar al sistema judicial buscando una condena.

La pregunta obvia es cómo se define ese límite entre eficiencia y discrecionalidad (el uso arbitrario del archivo provisional). Y en esto hay un límite fáctico, ya que el destino de un caso (por ejemplo, delito contra la propiedad) está prácticamente decidido con un solo indicador: la existencia o no de un imputado conocido, lo que a su vez se vincula fuertemente a que la detención de un sujeto se produjo en alguna de las hipótesis de flagrancia. Es decir, la probabilidad de conseguir una condena está vinculada fuertemente a (i) la eficacia en la laboral policía-fiscal para detener a un delincuente en el más breve plazo desde que se ha cometido un delito, y (ii) la capacidad de los fiscales de transformar un imputado desconocido en conocido.

En este contexto, se ha producido una reciente polémica entre el Fiscal Nacional y el Gobierno respecto del rol menor, según el primero, que tendría el Ministerio Público en las variaciones que experimenta la delincuencia en el país. Dicha polémica se genera a su vez en medio de la discusión de la Ley de Presupuestos 2012, donde ha surgido, con ocasión del presupuesto del Ministerio Público para el próximo año, la discusión respecto de si cabe o no financiar el Plan de Fortalecimiento Institucional elaborado por el Ministerio Público. Así, ¿debe Chile financiar el Programa de Fortalecimiento Institucional? es una pregunta que debe ser respondida necesariamente desde la perspectiva del impacto que tendrán los nuevos recursos en disminuir la delincuencia como objetivo principal.

Plan de fortalecimiento institucional

El plan es definido por el Ministerio Público como uno de los tres proyectos estratégicos en desarrollo y que busca hacer tanto frente a la sobrecarga de trabajo que estaría enfrentando —y el correlativo déficit de dotación—, como a las demandas por mayor especialización y efectividad de su labor. Elaborado en 2008 y estimado en US\$ 80 millones (el presupuesto completo para el Ministerio Público para 2012 llega a los US\$ 226 millones), fue evaluado por el BID durante 2010² en términos positivos.

El diagnóstico es que, dada la carga de trabajo actual —que doblaría la proyectada pre-reforma en régimen pasando de un promedio de 1.000 casos por fiscal a 2.000 en la actualidad—, existiría un déficit de dotación de 959 funcionarios, como se aprecia en el Cuadro N° 1.

Cuadro Nº 1

DÉFICIT DE DOTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Datos	Dotación simulada	Dotación actual	Brecha simulada C/r dotación actual	Brecha %
Fiscal	798	647	151	23%
Ayu. Fiscal	737	374	363	97%
Gestor	839	737	102	14%
Digitador	334	242	92	38%
Custodio	251	39	212	544%
Atención General de Público	266	227	39	17%
Total	3225	2266	959	42%

Fuente: Plan de Fortalecimiento Institucional del Ministerio Público (2009).

Este plan cuenta con cuatro componentes principales:

(1) Fiscalía Supraterritorial de Criminalidad Altamente Compleja: Se busca crear una unidad especializada en crimen organizado, lavado de dinero, narcotráfico y corrupción que contaría con 25 fiscales y otros profesionales y técnicos, constituyendo una dotación total de 83 funcionarios. El costo estimado de este componente llega a los \$4.123.550 (US\$ 8 millones aproximadamente).

(2) Ajuste por Criminalidad completa y menos Compleja: este proyecto pretende reforzar las Unidades de Tramitación de Casos Menos Complejos (TCMC), unidades encargadas de tomar la decisión de aplicar un término facultativo rápido (i.e., archivar) en casos menos complejos (i.e., delitos contra la propiedad generalmente con imputado desconocido), que constituyen cerca del 80% de los ingresos al Ministerio Público. El plan buscaría mejorar la evaluación inicial de los antecedentes y de los procesos administrativos y mejorar los estándares de tramitación de los casos de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Ello requeriría de 126 fiscales y otros profesionales y administrativos, constituyendo una dotación total de 603 funcionarios. El costo estimado de este componente llega a los \$21.655.567 (US\$ 42,5 millones aproximadamente).

(3) Atención a Usuarios (Call y Contact Center): Se busca aumentar la cobertura de servicios a un número mayor de usuarios (de 30% a sobre 75%) y segmentar por tipo de usuario y mejorar la relación con las víctimas y testigos, estableciendo un canal de comunicación efectivo donde todas las víctimas puedan ser atendidas. Ello requeriría una dotación total de 70 funcionarios. El costo estimado de este componente llega a \$ 1.232.005 (US\$ 2,4 millones aproximadamente).

(4) Control de Suspensión Condicional del Procedimiento: Se pretenden generar "Modelos de Control" que incorporen un sistema de

registro actualizado y permanente de las sanciones impuestas en el medio libre. La implementación se deberá coordinar con el proyecto de *Call Contact Center*, el cuál prestará servicios de apoyo. Este proyecto requiere una dotación adicional de 49 funcionarios y tiene un costo estimado de \$1.250.713 (US\$ 2,5 millones aprox.)

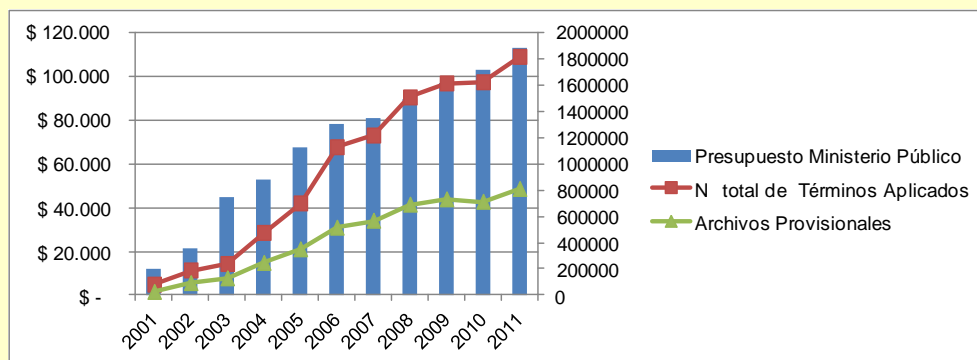
La Asociación de Fiscales ha propuesto un plan alternativo centrado en la necesidad de consagrar legalmente un régimen de subrogación y suplencias equivalentes a los existentes en otras instituciones públicas ante la vacancia temporal del titular, junto con establecer el concepto de “equipo mínimo de trabajo”, que consiste en dotar de un cierto indicador de asistentes de fiscal y administrativos por fiscal. Además, piden la homologación de los sueldos con el Poder Judicial para todos los grados de fiscales. La propuesta implicaría un costo de US\$ 29,7 millones y un aumento de dotación de 216 abogados ayudantes de fiscal

Evaluación

Si analizamos una década del presupuesto del Ministerio Público podemos observar cómo a pesar de los esfuerzos que el país ha hecho en materia presupuestaria, los archivos provisionales se han mantenido más bien constantes. Como sabemos, existen dos “familias” de términos del sistema penal: las salidas judiciales (que en 2010 llegaron al 42%³) y los términos facultativos en manos de los fiscales (que en 2010 llegaron al 58%⁴), donde destacan los archivos provisionales que por sí solos explican el 46% del total de términos del sistema penal. De hecho, el primer semestre de 2011 registran, por primera vez en los últimos años, un incremento respecto del semestre anterior (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO PÚBLICO V/S ARCHIVOS PROVISIONALES (2001-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Ministerio Público y Ley de Presupuestos de cada año.

De estimarse pertinente la creación de una Fiscalía Supraterritorial encargada de la persecución de delitos de alta complejidad –que compita, por ejemplo, con fortalecer todas aquellas fiscalías locales que se ven directamente envuelta en estos casos– ¿es posible generarla a partir de una reasignación de entre los 230 funcionarios (entre ellos casi 100 abogados) que actualmente trabajan en la Fiscalía Nacional?

Asimismo, a la hora de evaluar el componente reforzamiento de unidades TCMC, podría pensarse que los indicadores de impacto se vinculen con la disminución de los archivos provisionales y buscar mayor judicialización. Ello en principio es correcto, sin embargo, no todos los términos judiciales son términos de calidad. En efecto, no es lo mismo disminuir en 5% promedio los archivos provisionales porque se han obtenido el equivalente en sentencias condenatorias, que en la aplicación de la facultad para no investigar o suspensiones condicionales de procedimiento. Si el resultado es disminuir archivos por estos dos últimos, estaríamos ante una muy mala inversión de parte de los US\$ 100,5 millones que se estima cuesta este componente. En verdad, no se trataría mucho más que de un juego estadístico, pero la calidad del término no habría mejorado sustancialmente. En este sentido, claramente debe pensarse en indicadores intermedios que midan el valor agregado que entregarían unidades TCMC y UAC reforzadas en términos de su capacidad de transformar imputados desconocidos en conocidos.

Conclusiones

Los objetivos del Plan de Fortalecimiento del Ministerio Público son positivos y deseables socialmente, pero las preguntas que nos debemos hacer como sociedad –y en particular la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda– a la hora de asignar recursos públicos escasos –y que compiten con la entrega de estos recursos para la reforma educacional o para la erradicación de campamentos– dice relación con si es posible: (i) obtenerlos con los actuales recursos presupuestarios y humanos existentes; (ii) si todos los componentes del plan son necesarios; (iii) qué espacio existe para una implementación gradual (como de hecho lo hace el plan en 3 años); y (iv) si no es posible la obtención de los objetivos con el actual presupuesto y/o reasignación, qué compromisos e indicadores de impacto estarán vinculados a la entrega de estos recursos, de modo que sea verificable y exista rendición de cuentas sobre el uso de estos.

¹ Temas Públicos Nº 1.038, 4 de noviembre 2011.

² Alberto Binder y Fernando Grafe: “Análisis del proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público”, BID, diciembre de 2010.

³ Boletín Estadístico del Ministerio Público 2010.

⁴ Boletín Estadístico del Ministerio Público 2010.