

Fortalecimiento del Ministerio Público: ¿Suficiente Rendición de Cuentas?

El fortalecimiento del Ministerio Público es fundamental, pero ello pasa por aumentar la exigencia en los niveles de eficiencia y *accountability*, que hasta el momento son poco satisfactorios. Pieza clave de la entrega de mayores recursos a la institución será la forma en que éstos serán distribuidos, los indicadores de impacto a los que se compromete el Ministerio Público y el establecimiento de mecanismos de seguimiento a los mismos.

Ingresó al Congreso el Proyecto de Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público (Boletín Nº 8265-07), el cual había sido comprometido por el Gobierno dentro de la negociación de la Ley de Presupuestos 2012 y cuyo plazo de presentación vencía el 30 de abril.

La negociación de este plan se enmarca dentro de una petición que viene realizando el Ministerio Público desde hace varios años, que reclama la falta de dotación existente, ante una sobrecarga de trabajo no considerada en las simulaciones iniciales de la Reforma Procesal Penal. En este contexto, señalan que el año 2005 (cuando las causas alcanzaban un total de 800.000 al año) la dotación fue fijada en 625, y los únicos aumentos en dotación que han existido desde entonces son de 95 funcionarios (por la denominada “Agenda corta Antidelincuencia”) y de 22 fiscales (Ley de Responsabilidad Adolescente en el 2006)¹, lo que en la actualidad se traduce en 647 fiscales.

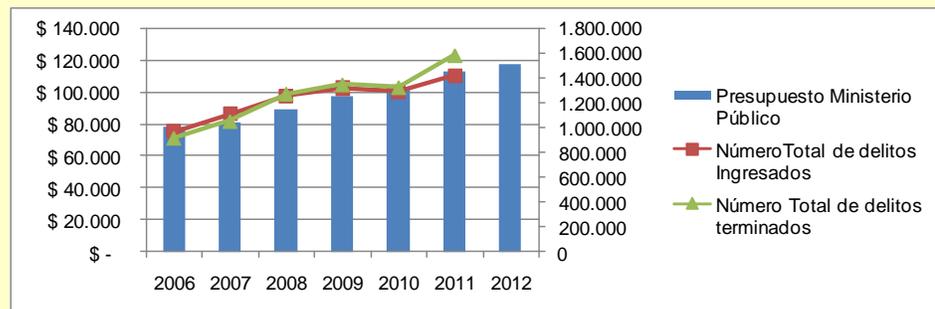
Sin embargo, como se observa en el Gráfico Nº 1, a pesar de que el total de ingresos de delitos desde el año 2006 ha crecido en un 46% (llegando a un total de 1.418.718 en 2011), ha existido un aumento de presupuesto equivalente (45% de variación el 2011 respecto al 2006).

Es sobre esta base que han surgido algunos cuestionamientos a la labor del Ministerio Público. Éstos se fundan en una cierta sensación de impunidad que ha surgido entre los chilenos vinculados al uso de los diversos filtros que tiene el Ministerio Público para combatir la delincuencia, al poder decidir con discrecionalidad, los casos que

presentará ante el juez y aquellos que no (utilizando términos facultativos como el archivo provisional).

Gráfico N° 1

PRESUPUESTO, INGRESOS Y CAUSAS MIN. PÚBLICO 2006-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico Ministerio Público y Dirección de Presupuestos.

Plan de Fortalecimiento Institucional

El Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público ha sido presentado por el Ejecutivo, a petición del Ministerio Público y ha sido definido por este último como una necesidad estratégica para su desarrollo, que busca además hacer frente a la sobrecarga laboral que estarían enfrentando y a las demandas de mayor especialización y efectividad en su labor.

El plan original fue elaborado en 2008 por el Ministerio Público y reevaluado el 2010 por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Paz Ciudadana, ocasión en que experimentó algunas modificaciones.

Es relevante mencionar que el plan original presentado por la Fiscalía Nacional contaba con 4 componentes principales: Fiscalía Supraterritorial de Criminalidad altamente compleja; ajuste de criminalidad compleja y menos compleja; mejora de la atención a usuarios; y mayor control de la suspensión condicional del procedimiento. Por su parte, y criticando el proyecto de la Fiscalía Nacional antes descrito, la Asociación Nacional de Fiscales, propuso un plan alternativo que se centraba en la subrogación de fiscales, el establecimiento de un equipo mínimo de trabajo y la homologación de sus sueldos con los del Poder Judicial.

En este contexto, se construyó una mesa técnica, destinada a perfeccionar la propuesta, que contó con la participación de las carteras de Interior, Justicia y Hacienda además del Ministerio Público. Como se muestra en la Tabla N° 1, las medidas presentadas son 6 y recogen propuestas tanto de la Fiscalía Nacional como de la Asociación de Fiscales.

El proyecto, que ha sido evaluado como una señal positiva pero insuficiente por el Ministerio Público, en definitiva propone un aumento de dotación de 70 nuevos fiscales y 300 nuevos funcionarios (compuesto por abogados asistentes, técnicos, administrativos y otros funcionarios), lo que constituye un total de 370 nuevos puestos. En términos financieros, el plan equivale a un aumento de 12,8% (US\$ 30 millones) en el presupuesto del Ministerio Público (que hoy está en \$ 116.832 millones, es decir, unos US\$ 233 millones) y un 38% del plan presentado originalmente por la Fiscalía Nacional (equivalente a US\$ 80 millones).

Tabla Nº 1

DOTACIÓN PROPUESTA

Medida	Aumento en Dotación	Fiscal Jefe	Fiscal Adjunto	Otros Funcionarios	Total Nuevos Cargos
Fiscalía de Investigación de Alta Complejidad	SI	1	24	58	83
Fortalecimiento de las TCMC	SI		23	138	161
Generaciones de UAC Y FOCOS	SI		22		22
Sistema de Atención a Víctimas y Testigos	SI			104	104
Subrogación y Suplencia de Fiscales Adjuntos	NO				
Incorporación de la promoción interna de Fiscales	NO				
TOTAL			70	300	370

Fuente: Elaboración propia sobre la base del proyecto de ley presentado.

1. Creación de una Fiscalía de Investigación de Alta Complejidad (FIAC): Se propone la creación de una nueva estructura, especializada en los casos de mayor complejidad (tráfico de drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico de migrantes, terrorismo, control de armas y delitos cometidos por personas jurídicas). Tendrá el carácter de supraterritorial, es decir, podrá investigar causas en una o en varias regiones (tendrá su sede en Santiago), su trabajo será interinstitucional y de integración multidisciplinaria, y estará a cargo de un Fiscal Jefe Especial (quien poseerá un rango equivalente a Fiscal Regional) y será nombrado por las Cortes de Apelaciones de Santiago y San Miguel.

2. Fortalecimiento de la actual Tramitación de Causas de Menor y Mediana Complejidad (TCMC): Se pretende fortalecer la capacidad operativa de estas unidades de manera de perfeccionar la calidad de la

evaluación inicial de los antecedentes, identificando aquellos casos en los que es posible encontrar una salida de mejor calidad, a través de una optimización de la calidad de la gestión administrativas y mayor precisión en los criterios de asignación de equipos de trabajo.

Con esta medida se pretende la disminución en el número de archivos provisionales. A pesar de que a nivel comparado nuestro sistema no excede en cantidades las tasas de otros países, sí se pretende la disminución de éstos (sobre todo en casos de imputados desconocidos). En esta línea, el Ministerio Público ha realizado un compromiso de gestión (sujeto a la dotación presentada en la versión original de su plan de fortalecimiento) que busca reducir en un 10% el total de archivos provisionales. Esto equivale a 70.000 casos en 4 años. Se pretende que de aquellos archivos con imputado desconocidos (77% del total de archivos), 54.600 causas concluyan con salidas judiciales en los próximos 4 años (13.650 causas anuales) y de aquellos con imputado conocido (23% restante), 15.400 causas concluyan con salidas judiciales dentro de los 4 años.

3. Generación de Unidades de Análisis Criminal y Focos Investigativos (UAC –FOCOS): Se busca incorporar a nivel regional, unidades de análisis y métodos sobre mercados delictuales específicos y equipos de trabajo focalizados que diseñen planes de persecución penal estratégica, que vayan más allá del caso a caso; de manera de mejorar las respuestas al conflicto penal, fortalecer la persecución sobre focos o mercado delictivos de mayor connotación social e intensificar el análisis y coordinación interinstitucional.

Bajo esta línea, el proyecto contempla la creación de 4 pilotos (dos en la Región Metropolitana y otros dos en otras regiones seleccionadas bajo ciertos criterios de representatividad). Estos pilotos, durarán 3 años e irán acompañados de un compromiso de cumplimiento de ciertos indicadores y metas que condicionarán el que se repliquen en el resto de las regiones. En esta línea, el Ministerio Público se ha comprometido a abordar un 10% de archivos provisionales de imputado desconocido de manera de buscar transformar al menos un 5% de estos en imputado conocido. Además se ha comprometido a la eventual identificación de 15 focos delictivos y que posibiliten el desarrollo de políticas adecuadas al tipo de criminalidad a combatir.

4. Sistema de Atención a Víctimas y Testigos: El proyecto refuerza la dotación de manera de implementar una atención oportuna y generadora de canales de comunicación con víctimas y testigos. Se ha decidido impulsar la atención presencial, en especial en relación a modelos de intervención y atención inmediata.

El proyecto pretende que un 60% de los usuarios (tanto de primera línea con acción presencial, o segunda línea donde se da respuesta a usuarios críticos) considere positiva la atención. Para la tercera línea (casos urgentes o trato especial, como VIF, delitos sexuales, niños y adolescentes, o juicio oral), se espera que un 75% esté de acuerdo con los protocolos establecidos.

5. Subrogación y Suplencia de fiscales adjuntos: Se incorpora, mediante la modificación del Artículo 40 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, la subrogación y suplencia de los fiscales adjuntos por sus ayudantes de fiscal para todas las fiscalías existentes. Será el Fiscal Regional quien dispondrá del fiscal subrogante.

6. Incorporación de la promoción interna de fiscales: Ante cualquier vacante, debe llamarse a concurso público, ya que la Ley Nº 19.640 no contempla actualmente normas para el desarrollo de una carrera funcionaria. Mediante una modificación al artículo 41 de la Ley 19.640, se busca que un porcentaje (no mayor a 30%) de los concursos para proveer estos cargos, se hagan de forma interna.

Evaluación

Si bien existe una preocupación real respecto de la sobre carga de trabajo en diversas fiscalías, y el Ejecutivo, como principal responsable de la seguridad pública debe hacer frente a esta realidad y a las demandas ciudadanas en la materia; cualquier iniciativa como la evaluada debe preocuparse de que aumentos de recursos y dotaciones vayan acompañadas de mecanismos de evaluación ad-hoc para medir el impacto real de un plan como el propuesto.

Es cierto que entre la discusión sobre este tema el año pasado y el proyecto finalmente ingresado al Congreso Nacional, destaca el hecho de que se hayan propuesto medidas concretas e indicadores de gestión (*accountability* en definitiva) a cambio de la entrega de nuevos recursos; discusión en la que el Ministerio Público había dicho se estaba pasando a llevar su autonomía constitucional. En este sentido, destacamos el esfuerzo del Ejecutivo por incorporar metas e indicadores en materia de reducción de archivos provisionales (al fortalecer las tramitaciones de causas de menor y mediana complejidad); los indicadores que se utilizarán en la evaluación de los pilotos de análisis criminal y focos investigativos (tanto en reducción de archivos como identificación de focos); o los compromisos en relación a la atención de víctimas y testigos en sus diversas líneas de acción.

Sin embargo, el debate en el Congreso debe ser utilizado, precisamente para mejorar los indicadores propuestos. Así, se debe tener en cuenta, por

ejemplo, que, a pesar de que el año 2011 las salidas judiciales se mantuvieron relativamente constantes respecto al año 2010 (42,5% en 2010, versus 41,9% en 2011), la composición de éstas sufrió cambios importantes: la sentencia definitiva condenatoria disminuyó en un 14%, mientras que la suspensión condicional del procedimiento aumentó en un 31%, lo que puede ser riesgoso en términos de impunidad.

Si bien la disminución de archivos es una buena noticia respecto de algunos delitos (sobre todo en delitos como hurtos y robos no violentos en la que actualmente se llega a niveles del 70 u 80%), y sobre todo por lo que implica que imputados “desconocidos” se vuelvan “conocidos”; no todas las salidas judiciales poseen la misma calidad y aumentos de éstas no necesariamente conllevan a mayores sentencias condenatorias. Además, es importante, al momento de generar políticas de disminución de archivo, realizar distinciones entre los diversos delitos de manera de generar criterios más especializados.

Asimismo, parece relevante que el debate que se abre en el Congreso Nacional se haga cargo del punto que, entre otros, ha levantado la Asociación Nacional de Fiscales de Chile que dice relación con la forma en que será asignada la nueva dotación la que, en principio, se concentraría principalmente en la nueva fiscalía supraterritorial (que tendrá muy pocos casos, aunque de alta complejidad) y también el fortalecimiento de las unidades TCMC. Ello implica que las fiscalías locales no verán un mayor aumento de dotación, que es donde podemos encontrar las sobre cargas de trabajo más intensas. Ello abre el debate no sólo en torno a cómo utilizar los nuevos recursos de la manera más eficiente posible, sino que también, si es posible incluir en este debate posibles reasignaciones de dotación existente. En este sentido se deben plantear posible reasignaciones de abogados ayudantes de fiscal desde la fiscalía Nacional.

Conclusiones

La delincuencia sigue siendo un tema preocupante en nuestra sociedad, que no ha sido superado, como lo muestran los resultados de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2011. Se trata además, de un tema central de la campaña del actual Presidente al cual se le debe dar la máxima prioridad en el “segundo tiempo” de su mandato.

En este contexto, el fortalecimiento del Ministerio Público es fundamental, pero ello debe estar asociado a mejoras sustantivas de eficiencia y *accountability* en el manejo de sus actuales recursos; cuestiones que hasta el momento se encuentran en niveles poco satisfactorios y en donde se ha esgrimido la autonomía constitucional del Ministerio Público como una suerte de barrera a la evaluación externa, lectura que nos parece

equivocada. Así, pieza clave de la entrega de mayores recursos a la institución será la forma en que serán distribuidos, los indicadores de impacto que a los que se compromete el Ministerio Público y el establecimiento de mecanismos de seguimiento a los mismos.

En breve...

PRINCIPALES PUNTOS DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

- Ingresó al Congreso de un proyecto de ley de fortalecimiento del Ministerio Público, iniciativa basada en un plan de largo estudio por parte de dicha institución para hacer frente a la sobrecarga laboral que reclaman estarían experimentando, pese a las diferencias que existen en torno a ésta entre los expertos.
- El proyecto contempla el aumento de 70 fiscales y 300 nuevos funcionarios, lo que estaría vinculado a la creación de una Fiscalía de Investigación de Alta Complejidad; el fortalecimiento de las TCMC, la generación de unidades de análisis criminal y focos investigativos, y a una mejora del sistema de atención a víctimas y usuarios. Asimismo, se establece un mecanismo de subrogación y suplencia de fiscales adjunto e incorporación de la promoción interna de fiscales.
- El fortalecimiento del Ministerio Público es fundamental, pero junto con la exigencia de altos niveles de eficiencia y *accountability*, cuestiones que hasta el momento son poco satisfactorios. Así, pieza clave de la entrega de mayores recursos a la institución será la forma en que serán distribuidos, los indicadores de impacto que a los que se compromete el Ministerio Público y al establecimiento de mecanismos de seguimiento a los mismos.

¹ Ministerio Público: Plan de Fortalecimiento.