

Modelos de Gestión en el Ministerio Público para la Coordinación con las Organizaciones Policiales en el marco de la Reforma Procesal Penal¹

Nataly Ponce Chauca

Investigadora CEJA
nataly.ponce@cejamericas.org



Academics and justice system operators have warned that one of the challenges of criminal procedure reform is to modify the relationships that have existed between police agencies and other justice system operators, as they are strongly rooted in the inquisitory tradition. The purpose of this project is to analyze the management strategies used by four prosecutor's offices in Chile's Metropolitan Region as part of their efforts to coordinate prosecutors and police in the context of the entry into force of the new criminal procedure code.

I. Introducción

Uno de los aspectos que se identifica como problemático para el éxito en la implementación de las reformas procesales penales en América Latina son las malas o deficientes relaciones de coordinación que se presentan entre fiscales y policías, que afectan la eficiencia y eficacia de la investigación del delito como uno de los objetivos centrales del nuevo modelo procesal penal².

En efecto, académicos y operadores advierten que uno de los retos de la Reformas Procesales Penales (RPP) es lograr la modificación de los vínculos tradicionales de las organizaciones policiales con los otros operadores del sistema de justicia, fuertemente arraigados en los esquemas inquisitivos³. Sobre este punto, las expectativas en torno a las reformas procesales penales varían en cada país, pero por lo general, se centran en que debería lograrse la dirección jurídica y control por parte de los fiscales de la operatoria policial, el respeto a los derechos fundamentales y a las garantías del debido proceso desde el comienzo de las actividades de investigación y espe-

cialmente, la mejora de la calidad de la investigación del delito que logre un impacto positivo en la judicialización y sanción de la delincuencia.

Sin embargo, si bien los diversos sectores coinciden en que es necesario que los nuevos o reformados Ministerios Públicos (MP) desarrollen estrategias para mejorar sus relaciones con las organizaciones policiales, no se conocen estudios o investigaciones que profundicen acerca de las medidas implementadas en estas instituciones para atender las estrategias o actividades que en este sentido viene conllevando la RPP en Latinoamérica, así como sus alcances, características y resultados.

Bajo este panorama, el objetivo de esta investigación es analizar las estrategias de gestión implementadas en las cuatro fiscalías regionales (FR) que operan en la Región Metropolitana de Chile-Santiago, para las primeras coordinaciones entre fiscales y policías con motivo de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal (CPP). Estas dependencias son las FR Centro Norte, Sur, Occidente y Oriente⁴, que conjuntamente tienen a su cargo la jurisdicción de la capital de Chile.

¹ Texto editado para Revista Sistemas Judiciales. Versión completa y anexos disponibles en Biblioteca Virtual de www.cejamericas.org.

² Para un análisis más profundo de ello ver Duce, Mauricio, *El MP en la RPP en América Latina, Visión General acerca del estado de los cambios*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA, Chile, 2005.

³ Horvitz Lennon, María Inés, en "Relaciones Policía - MP en el nuevo Sistema Procesal Penal Chileno. Desafíos y Propuestas" en *Seminario Los Desafíos en las Relaciones Policía y MP*, Ministerio de Justicia, Chile, 1999.

⁴ Cabe precisar que después de la realización de este estudio la FR Oriente de Santiago realizó un profundo cambio a su modelo de operación para las primeras coordinaciones con los policías y para el desenvolvimiento de los fiscales en las audiencias de control de detención. Las principales características de este nuevo modelo se presentan como Anexo del presente trabajo.

La RPP comenzó en Santiago el 16 de junio de 2005⁵ y consideramos que el estudio de las primeras coordinaciones entre fiscales y policías bajo el nuevo modelo procesal penal se justifica por tres motivos fundamentales: i) después de 6 años de haberse iniciado la RPP en Chile, se estima que los modelos de operación para las primeras instrucciones de los fiscales a los policías implementados en Santiago deberían haber perfeccionado las prácticas presentadas anteriormente en otras regiones del país; ii) Santiago presenta la mayor carga procesal penal, y a la vez, la de mayor conflictividad penal del país⁶ y, iii) actualmente el MP de Chile está proyectando desarrollar políticas en seguridad ciudadana, que le exigirían tener un enfoque estratégico para estrechar sus relaciones con las organizaciones policiales a fin de enfrentar el delito⁷.

Un primer aspecto evidenciado durante el trabajo de campo es que los sistemas de gestión para las primeras instrucciones a los policías por el MP chileno tienen como objetivo central las denuncias que involucran personas detenidas por supuesta flagrancia, motivo por el cual el lector encontrará que los comentarios y reflexiones planteados en esta investigación giran principalmente en función a tales circunstancias y no a las relaciones de coordinación entre policías y fiscales, una vez formalizada la denuncia fiscal, o aquellas coordinaciones necesarias para la persecución sistemática inteligente de delitos complejos como el narcotráfico, crimen organizado o corrupción de funcionarios.

El presente estudio tiene como finalidad contribuir al análisis y la construcción de relaciones sólidas entre fiscales y policías necesarias para el éxito en la RPP en la región, a partir del estudio crítico y descriptivo de las características y resultados de cuatro experiencias concretas en Chile. En este sentido, no tiene como propósito que los países de América Latina asuman que uno o todos los modelos estudiados deben o pueden ser implementados fehacientemente en la región como parte de las reformas en materia procesal penal. Por el contrario, consideramos que es necesario que los países latinoamericanos desarrollen estrategias que obedezcan a las particularidades que cada uno presenta, desde diferencias geográficas internas hasta fortalezas y debilidades institucionales de las entidades que integran el sistema de justicia penal y que puedan repercutir en

la eficiencia y eficacia de la administración de justicia vista como un servicio público.

II. Metodología

La metodología seguida para la presente investigación comprendió en una primera fase, la revisión de material bibliográfico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA- y de información útil disponible en Internet. Paralelamente a ello, se realizaron reuniones y entrevistas con los responsables de las unidades de gestión de las cuatro FR de la Región Metropolitana cuya jurisdicción es Santiago de Chile.

En una segunda fase se remitió un cuestionario uniforme de información cuantitativa y cualitativa requerida a cada FR y se realizaron diversas visitas “in situ” a los lugares donde se han implementado los sistemas de gestión para las primeras instrucciones a los policías en las FR de Santiago, donde se entrevistó a fiscales, funcionarios y personal técnico y administrativo involucrado en la aplicación práctica de tales modelos.

Asimismo, entre diciembre y marzo de 2006 se sostuvieron reuniones con funcionarios policiales de la unidad de coordinación de la RPP de la Policía de Investigaciones y de Carabineros de Chile. También se aplicó un cuestionario para entrevistas a policías a cargo de labores operativas para la investigación del delito en el marco de la RPP en Santiago, principalmente de las diferentes brigadas de la Policía de Investigaciones en la Región Metropolitana de Santiago.

El 24 de abril de 2006, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA- convocó una reunión de evaluación interinstitucional del presente estudio, en la que participaron representantes de las cuatro FR de Santiago y de las unidades de coordinación de la RPP de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile, cuyas observaciones expuestas en la citada reunión se encuentran incorporadas en el presente trabajo.

⁵ La implementación de la RPP comenzó en Chile en el año 2000, bajo un cronograma de gradualidad que estableció que el nuevo CPP entraría en vigencia en Santiago en el año 2005.

⁶ Al comenzar la RPP en Chile se proyectó que la Región Metropolitana tenga más del 50% de los ingresos penales del país y la incorporación del 40% de la población en el nuevo sistema de justicia criminal. Fuente: Sexta Cuenta Pública de Actividades del MP, abril de 2006.

⁷ En abril de 2006 el MP de Chile presentó una propuesta para su participación en la prevención del delito y la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, a raíz de la modificación del artículo 21° de la Ley Orgánica del MP. Fuente: *Diario El Mercurio*, 9 de enero de 2006.

III. Análisis de los modelos de gestión del Ministerio Público para las primeras instrucciones a los policías

1. Definición de los roles

Cuando se aborda el tema de las relaciones entre policías y fiscales a raíz del nuevo modelo procesal penal en América Latina, por lo general, el primer aspecto que se suele identificar como problemático son los roles que a cada uno le corresponde en la investigación del delito.

Este primer problema es natural si se tiene en cuenta el contexto en que el nuevo modelo procesal penal comenzó a insertarse en los países latinoamericanos y las expectativas generadas en torno a ello. En resumen, podemos sostener que este contexto estuvo determinado por organizaciones policiales tradicionalmente fuertes que estuvieron a cargo de toda la actividad investigativa, bajo relaciones formales y distantes con jueces de instrucción y fiscales, bajo el modelo inquisitivo o inquisitivo mixto respectivamente. Ello, en países con democracias frágiles o procesos históricos de recientes gobiernos militares o de tendencia autoritaria o dictatorial, donde las fuerzas armadas y policiales jugaron un rol fundamental para el manejo y control del Estado y en que la falta de una cultura democrática de los operadores del sistema de justicia y de la sociedad en general, conllevó el arraigo de prácticas no adecuadas a estándares internacionales de respeto a los derechos humanos y eficiencia para la investigación y persecución penal del delito, sobre las cuales giraba todo el proceso penal.

En cuanto a la investigación del delito, éste sería el panorama general donde desde fines de los 80s y 90s pretendemos poner en vigencia el nuevo modelo acusatorio, que propugna garantías individuales y el respeto a los principios del debido proceso y que exige la aparición o transformación de los MP, de quienes se espera que asuman la conducción de la investigación del delito desde su inicio, la persecución penal en representación de la sociedad y la protección de víctimas y testigos. Es usual que los nuevos Códigos Procesales Penales en Latinoamérica contemplen tales cambios, pero sin precisar en qué consisten o cómo deben desarrollarse en la práctica tales funciones.

Lo anterior plantearía entonces dos formas de abordar la problemática de los roles o ámbitos funcionales de los policías y fiscales en la investigación

del delito: la primera, a través de una regulación normativa que especifique lo que a cada operador le corresponde ejecutar en este marco y, la segunda, a través de la práctica diaria para el desarrollo de las relaciones entre policías y fiscales bajo el nuevo modelo procesal penal acusatorio.

...
entre policías y fiscales (...) el primer aspecto que se suele identificar como problemático son los roles que a cada uno le corresponde en la investigación del delito.

Las entrevistas realizadas a los miembros del MP y a los funcionarios policiales de Santiago, arrojan como primer resultado que tanto fiscales como policías de la citada ciudad habrían asumido empíricamente que sus respectivos ámbitos funcionales se complementan, correspondiéndole a los fiscales la dirección de carácter jurídico-funcional de las actividades policiales de investigación, encargándose éstos últimos de las labores técnico operativas que requiere la investigación de un delito. Policías y fiscales coincidieron en señalar que lo central en la conducción del fiscal es que ambos operadores garanticen la utilidad y eficacia que los primeros elementos probatorios recogidos pudieran tener para el juicio oral y al mismo tiempo, velar conjuntamente por el respeto de los derechos de los imputados y de las víctimas, aspectos esenciales de la RPP.

En efecto, al menos en lo concerniente a las coordinaciones entre fiscales y policías para las primeras diligencias frente al delito, las experiencias de los diferentes modelos implementados en las FR de Santiago mostrarían que en Chile, antes que producir normas que regulen los ámbitos funcionales de cada operador frente al delito, los actores han desarrollado instrumentos y prácticas que delimitan complementariamente sus respectivos roles y campos de trabajo, bajo una visión de alianza estratégica mutua, considerada por ambos operadores indispensable para la eficacia en la persecución penal de los ilícitos.

Las buenas relaciones y complementariedad de la dirección jurídico-funcional por parte de los fiscales y las labores operativas a cargo de los policías no sólo se ajustaría a los preceptos que propugna el nuevo modelo procesal penal, sino que son necesarias para el nuevo esquema de persecución penal del delito que exige MP vinculados con los ilícitos desde su comisión o denuncia, capaces de aplicar términos de facultativos o salidas judiciales de calidad con rapidez o en plazos razonables que se computan desde el momento de la detención y que al mismo tiempo satisfagan los intereses de las víctimas.

Por otro lado y sin perjuicio de los efectos positivos que la solución empírica implementada en Chile para los roles y ámbitos funcionales de los fiscales y

los policías frente al delito, lo mencionado nos lleva a replantear las posibilidades reales que tiene un proceso de RPP en Latinoamérica de satisfacer determinadas expectativas que pudieran crearse a propósito de ella, como la mejora en la calidad y eficiencia de los procedimientos técnicos u operativos netamente policiales, el total control de las actividades policiales por parte de los fiscales o, en el caso de Chile, determinadas competencias entre las dos organizaciones policiales para investigar delitos de conmoción pública⁸. Se ha detectado que algunas de estas circunstancias se mantienen en el nuevo modelo procesal penal, siendo necesario evaluarlas, especialmente con relación al impacto que podrían tener en la eficacia de la investigación y persecución penal del delito.

...
todos los sistemas fomentan la comunicación verbal inmediata entre los fiscales y policías frente al delito flagrante, especialmente para los casos que involucran personas detenidas o ante ilícitos de connotación social.

2. Desformalización de las relaciones

Las visitas efectuadas a las FR de Santiago permiten concluir que las primeras instrucciones de los fiscales a los policías se realizan de manera verbal, mediante comunicación telefónica, especialmente para las diligencias que deben realizarse con inmediatez ante los delitos con imputados detenidos en situación de flagrancia.⁹

Un primer elemento que lo expuesto anteriormente evidenciaría, es la desformalización de las relaciones de las organizaciones policiales y el MP. A la luz de los problemas detectados en las relaciones de las fuerzas policiales con los otros operadores de justicia antes de comenzar con la RPP en Chile y las expectativas generadas para la vigencia del nuevo proceso penal, este fenómeno de desformalización o desburocratización resultaría positivo, especialmente si se tiene en cuenta que una situación diferente podría haber afectado los resultados de la RPP, tanto por la lentitud en la tramitación de los casos desde el comienzo de la operatoria del sistema, como por la ineficacia en la recolección de elementos probatorios de manera oportuna y legal.

Asimismo, se ha observado que no obstante las diferencias en los modelos de operación para las primeras instrucciones a los policías implementados en

cada FR de Santiago y que se abordarán más adelante, todos los sistemas fomentan la comunicación verbal inmediata entre los fiscales y policías frente al delito flagrante, especialmente para los casos que involucran personas detenidas o ante ilícitos de connotación social.

Se ha constatado que la comunicación telefónica inmediata entre fiscales y policías facilita la interacción de ambos operadores para brindar, conjuntamente, una respuesta coherente ante el delito. Así, en las visitas a las sedes donde operan los modelos de referencia, se ha verificado que estos esfuerzos de coordinación telefónica aportan al mejor desarrollo de las primeras diligencias frente al delito, dado que los policías reciben instrucciones directas de parte de los fiscales, quienes toman decisiones inmediatas respecto a los detenidos y absuelven consultas o dudas de los funcionarios policiales sobre las actividades que deben realizar.

Sin embargo, es posible que la situación de confianza mutua entre fiscales y policías traducidas en la comunicación inmediata verbal y vía telefónica ante el delito, sea particular en Chile, donde las estadísticas demuestran una alta confianza ciudadana en las organizaciones policiales, inusual en el resto de los países de la región latinoamericana. Un estudio realizado en agosto de 2005 a nivel nacional arrojó que el 54% de los entrevistados señaló tener confianza en Carabineros de Chile y un 43% en la Policía de Investigaciones¹⁰. Este hecho corrobora la necesidad de impulsar en los países latinoamericanos, los procesos de reforma y modernización de las instituciones policiales, que destacan su profesionalización, especialización, respeto a los derechos humanos, transparencia y servicio a la ciudadanía. Actualmente, contar con organizaciones policiales sólidas y bien equipadas es fundamental para lograr la eficiencia y eficacia del sistema de administración de justicia, al menos en lo concerniente a los primeros actos de investigación bajo el nuevo modelo procesal penal promovido en los países de la región.

Por otro lado, todos los operadores entrevistados señalaron que propiciar niveles de confianza entre

⁸ Hacemos referencia a algunos casos aislados que habrían mostrado a la luz pública que subsistirían celos profesionales entre determinados operadores de Carabineros y Policía de Investigaciones, debido a la asignación de investigaciones a una u otra institución policial por parte del Ministerio Público.

⁹ El artículo 130 del CPP de Chile establece que una persona se encuentra en situación de flagrancia cuando es encontrado cometiendo el delito; acabare de cometerlo; huyera del lugar de comisión del delito y fuere designado por el ofendido u otra persona como autor o cómplice; en un tiempo inmediato a la perpetración de un delito, fuere encontrado con objetos procedentes de aquél o con señales, en sí mismo o en sus vestidos, que permitieren sospechar su participación en él, o con las armas o instrumentos que hubieren sido empleados para cometerlo y; cuando las víctimas de un delito que reclamen auxilio, o testigos presenciales, lo señalen como autor o cómplice de un delito que se hubiere cometido en un tiempo inmediato.

¹⁰ Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2005.

fiscales y policías, fue de vital importancia para la capacitación conjunta que recibieron antes y durante el proceso de implementación del nuevo CPP.

Los policías señalaron que efectúan las primeras diligencias frente al delito obedeciendo los siguientes dispositivos: i) el CPP, ii) las directrices que para determinados casos requieren telefónicamente a los fiscales de turno, iii) los instructivos institucionales (Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile respectivamente), iv) los manuales generados conjuntamente con el MP y v) los instructivos generales expedidos por la Fiscalía Nacional.

Finalmente, cabe mencionar que sin perjuicio de la situación de confianza entre fiscales y policías verificada en Santiago con relación a las primeras comunicaciones telefónicas, como se verá más adelante, existen FR, como la Sur y en menor medida la Oriente, que han desarrollado sistemas electrónicos para el registro de la información de las primeras directrices telefónicas a los policías, lo que, entre otros aspectos, les permite el seguimiento y la verificación de las diligencias que se dispusieron ante cada requerimiento policial.

3. La detención y los casos por delitos graves como objetivo central de las primeras coordinaciones entre policías y fiscales

Las entrevistas y visitas realizadas muestran que si bien cuando tales modelos se instalaron, el objetivo era recibir llamadas policiales por todo tipo de denuncias y delitos las 24 horas del día, los 365 días del año, a 9 meses de su funcionamiento, el sistema ha privilegiado un universo de denuncias determinado principalmente por denuncias con imputados detenidos por flagrancia o aquellas por delitos complejos o de grave connotación social.

De conformidad a lo observado en las visitas y corroborado por fiscales, policías y otros funcionarios que participen en los sistemas, el principal objetivo

de las medidas de gestión para las instrucciones a los policías es que los fiscales tengan conocimiento y dispongan las primeras diligencias que deben realizarse frente a los delitos con detenidos, o los de grave connotación social. Ello con dos propósitos básicos: primero, afrontar las audiencias de control de detención, es decir, cumplir el plazo de 24 horas para la detención preliminar, y para recoger los primeros elementos probatorios que permitirán a los fiscales tomar decisiones en torno a la primera audiencia judicial (medidas cautelares, salidas tempranas, etc.). En segundo lugar se busca garantizar el respeto de las garantías fundamentales de los detenidos, esto es, disponer la libertad inmediata de las personas detenidas cuyos casos no ameritarían continuar con la detención, a las cuales puede aplicarse medidas de citación en la Fiscalía.

En consecuencia y a pesar de que los sistemas también reciben llamadas policiales por otros tipos de casos, los funcionarios del MP entrevistados indicaron que cada vez ingresan menos o no se reciben llamadas por hechos diferentes a la detención o la comisión de delitos graves, como por ejemplo por ilícitos menores sin presuntos autores identificados o detenidos (cuyo primer contacto con el MP se da con la recepción física de los partes policiales) o por dudas de los policías respecto de determinadas circunstancias que no tendrían relevancia penal.

La prioridad de los casos con imputados detenidos por flagrancia para las primeras coordinaciones entre fiscales y policías guarda coherencia con la demanda que para el sistema de justicia criminal representan este tipo de casos¹¹, y con el flujo de procesos y procedimientos que el nuevo CPP contempla para las denuncias con personas detenidas en flagrancia; básicamente, el control de la legalidad de la detención y la decisión del fiscal de mantenerla, a cargo del juez de garantía, en un plazo máximo de 24 horas si se trata de una persona adulta y de un plazo menor si el detenido tiene menos de 18 años de edad¹².

... los funcionarios del MP entrevistados indicaron que cada vez ingresan menos o no se reciben llamadas por hechos diferentes a la detención o la comisión de delitos graves, como por ejemplo por ilícitos menores sin presuntos autores identificados o detenidos.

¹¹ En 2005, sólo por los delitos de connotación social, Chile registró una tasa de detenciones policiales de 746,2 casos cada 100 mil habitantes (120.698 incluyendo 2177 detenidos por violencia intrafamiliar). Para ese año y delitos, la tasa de detenciones en Santiago fue de 812,6 (52.476 detenidos). Los delitos de "connotación social" son una clasificación del Ministerio del Interior de Chile compuesta por el robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, hurto, lesiones, homicidio, violación y a partir del año 2005 incluye el registro de la violencia intrafamiliar. Estos datos podrían relacionarse con los 73.020 imputados formalizados penalmente por el MP a nivel nacional en 2005 (en el caso de Santiago desde el inicio de la reforma en esa ciudad el 16 de junio de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2006). Se presume que un porcentaje significativo de dichas formalizaciones se habría sustentado, entre otros elementos, en el supuesto de la flagrancia. Fuentes: *Informe Nacional Denuncias y Detenciones por Delitos de Mayor Connotación Social 2005*, Ministerio del Interior de Chile, y el *Anuario Estadístico del MP de Chile 2005*.

¹² De acuerdo con la Ley N° 20084, que establece el nuevo sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, el plazo para el control de detención de los menores de 18 pero mayores de 14 años de edad será de 12 horas. Esta Ley entrará en vigencia en 2007.

Así, desde el momento de la detención, fiscales y policías asumen la responsabilidad de garantizar el respeto a los derechos del detenido y coordinar la práctica de diligencias que puedan resultar relevantes para el juicio o que faciliten al fiscal la proposición o aceptación de salidas judiciales tempranas o medidas cautelares en la audiencia de control de detención.

Igualmente, para los casos graves, estas primeras coordinaciones telefónicas entre policías y fiscales permiten que las unidades de atención de víctimas y testigos puedan operar oportunamente, especialmente para la asistencia física y psicológica de las víctimas. La presencia de los fiscales en el sitio del suceso también es otra medida que se decide a partir de las primeras coordinaciones entre policías y fiscales.

La tendencia a diferenciar y agrupar los casos penales teniendo en cuenta la detención, se corrobora al revisar la estructura de los manuales generados por las FR de la Región Metropolitana para las primeras instrucciones a los policías, los que en términos generales, clasifican los procedimientos o criterios de actuación que deben seguirse frente al delito, a partir de la detención o no detención del presunto autor. Lo mismo se observa en los manuales internos generados en las instituciones policiales.

Por otra parte, mientras que el primer contacto entre fiscales y policías para las denuncias con imputados detenidos o casos graves se realiza mediante la inmediata comunicación telefónica, las denuncias por delitos no graves o simples delitos sin detenidos siguen otro camino. Usualmente los policías no llaman a los fiscales de turno para recibir instrucciones frente a este tipo de casos, ante los cuales operan a partir de las funciones y atribuciones que les asigna el CPP, los instructivos generales expedidos por la Fiscalía Nacional, los manuales o guías elaborados conjuntamente con el MP y sus propios manuales de procedimientos institucionales.

En las visitas realizadas a los lugares donde se han implementado los modelos de gestión de las FR de Santiago se ha observado que usualmente el universo de las denuncias que no originan la comunicación telefónica entre policías y fiscales de turno,

corresponden a ilícitos menores sin detenidos o sin identificación de los presuntos autores, grupo que representa un alto porcentaje de la carga recibida por el MP en Santiago¹³. Estos casos son conocidos por el órgano persecutor cuando los partes policiales ingresan físicamente a las fiscalías, siendo usual que sea remitido por las comisarías u otras dependencias policiales entre las 24 y 72 horas de recibida la denuncia¹⁴.

Del mismo modo, se ha constatado que así como el sistema de justicia contempla procedimientos específicos para los casos en que los fiscales deciden mantener la detención de los presuntos autores, que comprenden la audiencia de control de detención y por lo general, salidas judiciales como la suspensión condicional, el procedimiento simplificado o abreviado o la formalización de la denuncia con miras del juicio oral; las denuncias que no involucran detenidos ni delitos graves —particularmente los ilícitos menores sin imputados conocidos—, también se canalizan por vías preestablecidas por el sistema de justicia penal, esto es, los términos facultativos que regula el CPP. Generalmente estos casos no ameritan la comunicación inmediata de los policías a los fiscales de turno.

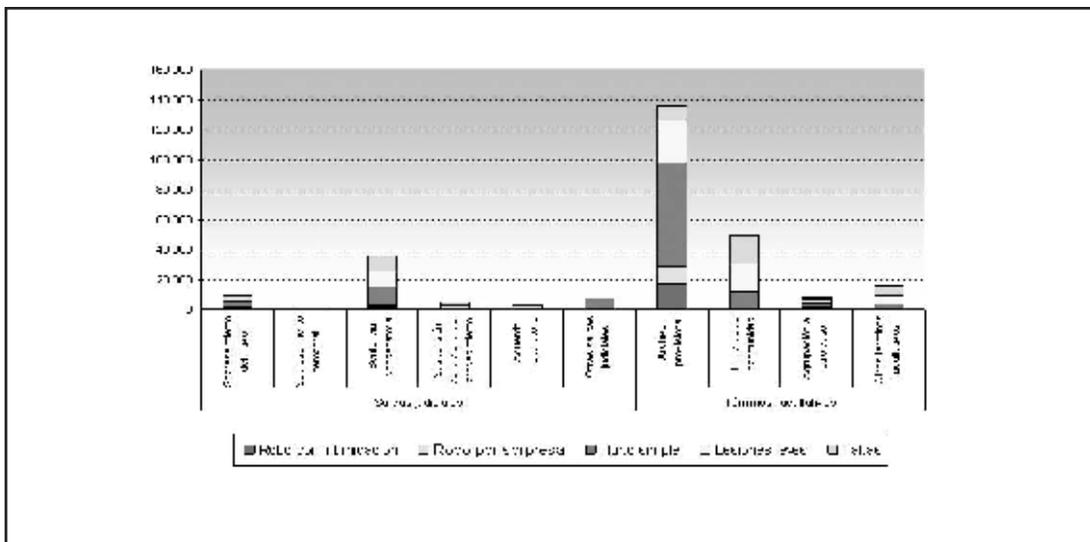
En esta dirección, se ha verificado que una vez recibidos los partes policiales por este tipo de casos, las FR de Santiago suelen derivar las denuncias a sus respectivas unidades de desestimaciones, términos o salidas tempranas —que forman parte de las unidades de gestión administrativa—, las cuales, luego de descartar posibilidades de éxito en la apertura de una investigación que justifique la persecución penal del caso, promueven la aplicación de términos facultativos, especialmente el archivo provisional de los ilícitos menores sin imputados conocidos o identificados.

A manera de ejemplo, en el siguiente gráfico se presentan los porcentajes de resolución judicial y términos facultativos aplicados en cinco tipos de ilícitos menores o no graves a nivel nacional durante 2005. La cifra exacta correspondiente a los archivos provisionales es de 136.065 delitos.

¹³ A manera de ejemplo, en 2005 la Fiscalía Especializada en Delitos Menores Cuasidelitos y Faltas de la Fiscalía Centro Norte que cubre el centro de la ciudad de Santiago presentó 24.000 registros de personas naturales imputadas identificadas y 10.857 registros de imputados no conocidos, que incluye personas jurídicas. Fuente: *Anuario 2005 de la Fiscalía Centro Norte*.

¹⁴ El artículo 84° del CPP de Chile estipula "recibida una denuncia, la policía informará inmediatamente y por el medio más expedito al MP. Sin perjuicio de ello, procederá, cuando correspondiere, a realizar las actuaciones previstas en el artículo precedente, respecto de las cuales se aplicará, asimismo, la obligación de información inmediata". Para los casos de ilícitos menores sin detenidos o presuntos autores identificados, la comunicación a que hace referencia este artículo se ejecuta en el momento de la remisión de los partes policiales en el plazo promedio señalado anteriormente.

RESOLUCION DE CINCO TIPOS DE ÍCITOS EN CHILE, POR SALIDAS JUDICIALES Y TÉRMINOS FACULTATIVOS A NIVEL NACIONAL EN EL 2005



Fuente: Anuario Estadístico 2005 del MP e información facilitada al CEJA por la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía Nacional de Chile. Elaboración propia.

Con relación al archivo de los casos, los policías manifestaron que algunas veces reciben disposiciones de los fiscales para investigar los casos de ilícitos menores archivados provisionalmente, tanto individual como colectivamente, lo cual difícilmente trae resultados positivos, constituyendo tales órdenes únicamente actos formales. Este aspecto debería ser evaluado de manera interinstitucional a fin de tomar las mejores decisiones para la solución o culminación de tales ilícitos oportunamente. Debe tenerse en cuenta que la RPP exige aplicar una visión estratégica para la persecución penal eficiente de los delitos.

En la siguiente tabla representamos el flujo de procesos que seguirían los casos en función a la existencia de imputados detenidos, uso del modelo de operación para las primeras instrucciones telefónicas, control de detención, plazos y formas usuales de culminación.

Finalmente, y a modo de conclusión de esta parte, se colige que la RPP en Santiago ha motivado la estandarización de los primeros procedimientos o diligencias a realizar ante cada tipo penal por común acuerdo de fiscales y policías, principalmente en función a la detención o la no detención de los presuntos autores. Tales procedimientos tendrían más posibilidades de variar o flexibilizarse a las circunstancias presentadas en cada hecho particular, cuando se trata de denuncias con detenidos o por delitos graves, supuestos en que los casos son comunicados con inmediatez a los fiscales de turno por parte de los policías.

**POSIBLE FLUJO DE PROCESOS FRENTE A LOS DELITOS ATENDIENDO SU GRAVEDAD,
EXISTENCIA DE DETENIDOS Y POSIBLE CULMINACIÓN ¹⁵**

Elaboración propia

Delitos y circunstancias por gravedad y detención de presuntos autores (flagrancia)	Uso de los sistemas implementados por las Fiscalías Regionales para la comunicación inmediata entre fiscales y policías	Control de detención	Plazo máximo para la recepción física de partes policiales	Plazo máximo para el control de detención a cargo del juez de garantía	Formas usuales de culminación de los casos
Delitos simples con detenidos mayores de edad (1)	Sí, siempre	Sí	Menos de 24 horas	24 horas desde el momento de la detención	Salidas judiciales (suspensión condicional, procesos simplificados, abreviado o juicio oral)
Delitos simples con detenidos menores de edad (menores de 18 pero mayores de 14)	Sí, siempre	Sí	Menos de 24 horas (2)	24 horas desde el momento de la detención	Salidas judiciales (procedimiento simplificado o monitorio, juicio inmediato o juicio oral)
Delitos graves con detenido	Sí, siempre	Sí	Menos de 24 horas	24 hs. desde el momento de la detención	Salidas judiciales (juicio oral)
Delitos graves sin detenido	Sí, siempre	No	Art. 84 del CPP (3)	-	Investigación preparatoria con miras a la judicialización del caso
Ilícitos menores sin imputados detenidos o identificados	No	No	Art. 84 del CPP (4)	-	Términos facultativos (archivo provisional)

(1) Si bien el artículo 131 del CPP señala que cuando hay detención por flagrancia, la policía deberá informar de ella al MP dentro de un plazo máximo de 12 horas, en Santiago de Chile es usual que los policías coordinen con los fiscales inmediatamente después de efectuada la detención, usando los sistemas implementados por las FR para dichos fines.

(2) Actualmente el plazo legal máximo para el control de detención de los detenidos mayores de 14 pero menores de 18 años de edad es 24 horas. De acuerdo a la Ley N° 20.084, norma que establece el nuevo sistema de responsabilidad de los adolescentes infractores de la ley penal y que entrará en vigencia el 08 de junio de 2007, dicho plazo se reducirá a 12 horas.

(3) El artículo 84° del CPP dispone que recibida una denuncia, la policía informará inmediatamente al MP. Usualmente, ante los casos graves sin detenidos dicha comunicación es inmediata a través de los sistemas implementados en las Fiscalías para las primeras instrucciones a los policías,

(4) No obstante lo contemplado en el artículo 84° del CPP, cuando se trata de ilícitos menores sin detenidos es usual que el primer contacto se realice con la recepción de los respectivos partes policiales, entre las 24 y 72 horas de recibida la denuncia a nivel policial.

4. Los modelos generales de gestión y los sistemas implementados para las primeras instrucciones a los policías

4.1. Los modelos generales de gestión

De las visitas y entrevistas realizadas a las FR Sur, Centro Norte, Oriente y Occidente puede concluirse que, bajo una visión general, los tipos de modelos de operación implementados en Santiago serían dos: 1) el modelo “territorial o clásico” y 2) el modelo “funcional”.

El primer modelo, conocido como “territorial o clásico” se caracteriza por la organización de los fiscales en Fiscalías Locales (FL) distribuidas en toda la jurisdicción o territorio de la FR respectiva. Las FL funcionan a través de grupos de trabajo y de investigación que reciben diversa carga procesal, conforme a criterios de asignación equitativa y racional de las causas. Por lo tanto y sin perjuicio de que algunas FL

cuenten con fiscales especializados en determinados delitos, bajo el modelo territorial, la repartición de los casos ingresados no es por tipo delictivo, sino por comunas o zonas que corresponden a cada FL.

El modelo territorial ha sido seguido por la mayoría de FR en Chile con diferentes variantes, según la gradualidad en la vigencia del CPP. De las visitas y entrevistas se concluye que su aplicación resulta particularmente idónea para fiscalías con carga procesal no muy alta y diversa, así como con jurisdicciones amplias que podrían comprender zonas rurales. En Santiago, el modelo territorial ha sido aplicado básicamente en las FR Occidente y Oriente, y en menor grado por las FR Centro Norte y Sur que presentan solo una FL organizada bajo estos criterios, respectivamente.

El modelo “funcional” se caracteriza por seguir criterios de especialización para la organización de unidades y equipos de trabajo, tanto para el desem-

¹⁵ Esta tabla tiene como finalidad mostrar una tendencia general que puede variar en un caso en particular. Ha sido confeccionado en base a entrevistas a los operadores del MP.

peño de las funciones jurídicas a cargo de los fiscales y ayudantes de fiscales como para las labores administrativas bajo responsabilidad de personal técnico y administrativo. Se ha verificado que este modelo propendería a separar cada vez más las funciones jurídicas de las de apoyo y a la especialización de los operadores que se desenvuelven en dichas áreas.

El modelo puramente funcional ha sido aplicado excepcionalmente en Chile. En la ciudad de Santiago se verifica en las FR Sur y Centro Norte

que a su vez, lo han ejecutado en diferentes versiones o estilos. Puede concluirse que estas fiscalías presentan dos características básicas que habrían facilitado su adopción: 1) alta carga procesal con grupos de delitos frecuentes y 2) jurisdicción no muy extensa o sujeta a un espacio físico básicamente urbano.

A continuación incorporamos un gráfico comparativo de los principales elementos de los modelos de gestión territorial o clásico y funcional.

MODELOS DE GESTIÓN QUE PODRÍAN ADOPTARSE PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS FISCALÍAS EN EL MARCO DE LA RPP ¹⁶ Fuente: FR de Santiago. Elaboración propia.

Modelo de gestión territorial	Modelo de gestión funcional
Creación de la fiscalía en función a la organización política territorial básica de la jurisdicción (comunas)	Creación de las fiscalías en base a la especialidad por tipos penales o grupos de delitos
Criterios de asignación equitativa y racional de causas a los grupos de trabajo. Los fiscales reciben diversa carga procesal.	Criterios de asignación de causas por equipos de trabajo especializados. Los fiscales reciben carga de acuerdo a su especialidad
Presentan unidades de salidas tempranas (unidades de desestimación de causas) a nivel descentralizado	Presentan unidades de salidas tempranas (unidades de desestimación de causas) a nivel centralizado
Cuentan con Unidades de Protección de Víctimas y testigos a nivel centralizado	Cuentan con unidades de Protección de Víctimas y Testigos a nivel centralizado
Adecuado para fiscalías con carga procesal no muy alta, diversos delitos y jurisdicciones amplias que pueden presentar zonas rurales	Adecuado para fiscalías con alta carga procesal, grupos de delitos frecuentes y jurisdicción no muy extensa que puede comprender espacios físicos urbanos

4.2. Los sistemas implementados para las primeras instrucciones a los policías

Hecha la presentación general sobre los diferentes tipos de modelos de gestión adoptados por las FR del MP en Santiago, cabe ahora dedicarnos a los sistemas que ellas han implementado para las primeras instrucciones de los fiscales a los policías.

Para ello, a continuación se precisan las denominaciones de los modelos para las primeras instrucciones a los policías puestos en marcha en cada FR de Santiago, a partir del 16 de junio de 2005 en que comenzó la RPP en la citada ciudad:

DENOMINACIONES DE LOS MODELOS DE GESTIÓN PARA LAS PRIMERAS INSTRUCCIONES A LOS POLICÍAS EN LAS FR DE SANTIAGO

Fuente: FR de Santiago de Chile. Elaboración propia.

Fiscalía Regional	Denominación del modelo para las primeras instrucciones a los policías
FRM Sur	Central de Atención Telefónica (CAT)
FRM Centro Norte	Turnos de instrucción
FRM Occidente	Turnos en Fiscalías Locales
FRM Oriente	Call Center y Turnos en Fiscalías Locales

Realizaremos el análisis cualitativo de los mencionados modelos de operación considerando los siguientes aspectos que consideramos relevantes:

- a) Relaciones entre fiscales y policías, y percepciones policiales
- b) Medios de comunicación utilizados y el personal a cargo de la atención de las llamadas
- c) Horarios y sistemas de turnos
- d) Funcionarios a cargo de dar las primeras instrucciones a los policías; y
- e) Registro de la información, uso estratégico de la tecnología e interconexión con otros sistemas de apoyo.

a) Relaciones entre los fiscales y los policías y percepciones policiales

El hecho de que todas las FR de Santiago hayan involucrado sistemas de turnos para las instrucciones de los fiscales a los policías, ha favorecido las relaciones de coordinación entre ambos operadores, especialmente para las diligencias que deben realizarse frente al delito flagrante, la detención por

¹⁶ Esta tabla tiene como finalidad mostrar algunos criterios generales que pueden tenerse en cuenta para optar por un modelo de gestión u otro. Es referencial dado que los modelos pueden variar o combinarse a fin de adaptarse a la realidad que cada región o país presente.

mandato judicial y las denuncias por delitos complejos, como por ejemplo los homicidios o delitos sexuales.

Sobre este tema, los fiscales y policías entrevistados coincidieron en que, además de los sistemas implementados para las primeras instrucciones, para las adecuadas relaciones de coordinación, fue positiva la designación de enlaces permanentes en diferentes niveles y estamentos de ambas organizaciones desde el comienzo de la RPP, quienes canalizan los problemas identificados en la operatoria frente al delito, así como la recepción de capacitaciones previas conjuntas¹⁷.

Por otra parte, con relación a las percepciones de los policías respecto de las diferentes características de los modelos implementados en cada FR de Santiago para la recepción de llamadas policiales -salvo determinados aspectos que consideran mejorables y que se abordarán posteriormente-, éstos explicaron que el carácter centralizado y unitario de cada organización policial ha permitido que su operatividad no se vea afectada por tales diferencias, dado que ellos realizan las primeras diligencias frente al delito conforme a las atribuciones que les confiere el CPP, así como los instructivos y manuales diseñados conjuntamente con los fiscales para dicho fin. Sólo ante los casos con detenidos, delitos complejos o por dudas que tuvieran, se comunican vía telefónica con los fiscales de turno designados para darles las primeras instrucciones.

En efecto, de acuerdo al artículo 83 del CPP, la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile están facultados para realizar determinadas actuaciones frente al delito, sin necesidad de recibir previamente instrucciones de los fiscales, tales como auxiliar a las víctimas, practicar la detención por flagrancia, resguardar el sitio del suceso y recoger los objetos que hubiesen servido para la comisión del hecho investigado.

Asimismo, con relación a las primeras diligencias policiales frente al delito, es preciso indicar que el 14 de noviembre de 2005 se modificó el artículo 87 del CPP de Chile, disponiéndose que el MP puede impartir instrucciones generales relativas a la realiza-

ción de diligencias inmediatas para la investigación de determinados delitos¹⁸. En mérito a esa modificación normativa, el 16 de enero de 2006 el Fiscal Nacional expidió el Oficio N° 51, mediante el cual dictó instrucciones generales para la realización de diligencias policiales inmediatas frente a algunos delitos contra la propiedad¹⁹.

En el Oficio N° 51 se señala que si bien los policías pueden realizar ciertas diligencias en forma autónoma sin instrucción específica de un fiscal, ello no significa que el MP no sea informado “oportuna-mente” de las diligencias e investigaciones que se están desarrollando. En este sentido, el mencionado Oficio N° 51 dispone que en los casos con detenidos por flagrancia el MP deberá ser informado de la detención “tan pronto como sea posible” dentro de las 12 horas de efectuada la detención, de conformidad con el artículo 131 del CPP. Igualmente, dispone que para los casos con detenidos por orden judicial, incluyendo las órdenes judiciales verbales, se deberá dar aviso al MP “tan pronto sea efectuada la detención”. Solo se excluyen de las comunicaciones inmediatas entre fiscales y policías los casos sin detenidos y con solo la denuncia, para los cuales se entenderá por cumplida la comunicación oportuna, con la remisión del respectivo parte policial que dé cuenta del resultado de las primeras diligencias.

...
los sistemas implementados (...) tienen como finalidad soportar aquellas primeras coordinaciones que deben realizarse entre policías y fiscales frente al delito, especialmente cuando se registran personas detenidas.

Como se deduce de lo expuesto anteriormente, los sistemas implementados en las FR, tienen como finalidad soportar aquellas primeras coordinaciones que deben realizarse entre policías y fiscales frente al delito, especialmente cuando se registran personas detenidas.

b) Medios de comunicación utilizados y personal que atiende la llamada

Todos los sistemas implementados para las primeras instrucciones en las FR propician una primera comunicación verbal, vía telefónica entre fiscales y policías. Con este propósito las Fiscalías Regional Sur, Centro Norte, Occidente y Oriente cuentan con líneas telefónicas exclusivas para los requerimientos de instrucciones policiales, que reciben las llamadas policiales durante las 24 horas del día, todos los días del año.

¹⁷ Cabe mencionar que en Chile la RPP ha previsto la existencia de un Comité Nacional y Comités Regionales interinstitucionales que coordinan y canalizan las propuestas de solución a los problemas presentados en el proceso de implementación. Por lo general se reúnen mensualmente.

¹⁸ Ley N° 20.074, artículo 1° número 8.

¹⁹ Hurto simple, hurto agravado y hurto falta; robo de vehículo motorizado, robo en bienes nacionales de uso público, robo en lugar no habitado y robo por sorpresa; abigeato e infracciones a la Ley N° 17.336 de propiedad intelectual.

Las principales diferencias en estas centrales telefónicas radican en el sistema de derivación de llamadas, las personas que atienden las comunicaciones y los horarios en que los recursos humanos se organizan con este fin.

Respecto de los sistemas de derivación de llamadas y el personal que atienden las comunicaciones, cabe señalar que en algunos casos ésta es automática a los teléfonos celulares asignados a los fiscales de turno. Ello por ejemplo sucede en la Fiscalía Occidente, donde durante el día los fiscales de las FL dictan las disposiciones a los policías durante el cumplimiento de sus funciones cotidianas y en las noches, en sus domicilios, fiscalías o incluso comisarías, de acuerdo a lo acordado al interior de cada FL.

Por su parte, la Fiscalía Oriente cuenta con una central telefónica que durante el día deriva automáticamente las llamadas a los fiscales de turno en las diferentes FL y en las noches es atendida directamente por personal fiscal y administrativo de todas las FL que rota para estos fines en la Fiscalía de Ñuñoa.

A diferencia de tales modelos, en la FR Sur el sistema ejecutado comienza con la recepción de la llamada por parte del personal administrativo durante las 24 horas del día, de todos los días de la semana, quien deriva las llamadas a fiscales de turno dedicados exclusivamente a las instrucciones a los policías durante el día y la noche, ubicados en la FL de San Miguel. El sistema ejecutado en la Fiscalía Sur les permite identificar y devolver la llamada que no puede ser atendida inmediatamente por el personal administrativo o el fiscal.

En la Fiscalía Centro Norte las llamadas son atendidas directamente por los fiscales de turno, durante las 24 horas del día de todos los días de la semana, quienes asumen tales funciones de manera exclusiva.

Con respecto a la demora en la derivación de las llamadas policiales en los modelos que involucran personal administrativo para la recepción, se ha constatado que todos cumplen tiempos razonables de derivación, destacando los sistemas de espera que presenta el sistema CAT de la Fiscalía Sur, a través del cual el fiscal de turno y los asistentes administrativos puede visualizar el número del policía que llamó y devolverle la llamada a la brevedad posible si es que no pudieron contestarla.

c) Horarios y sistemas de turnos

Sobre este punto, un primer aspecto que llama la atención es la relación que existiría entre los modelos generales de gestión y los niveles de centralización o descentralización para la organización de los turnos de los fiscales y del personal administrativo.

Mientras que las FR Sur y Centro Norte, que operan bajo modelos funcionales, han desarrollado sistemas centralizados y estandarizados para la rotación de todos sus fiscales locales, con excepción de los que laboran en sus únicas fiscalías lejanas que operan bajo el modelo territorial; la Fiscalía Oriente y en mayor medida la Occidente, han delegado o descentralizado la organización de los sistemas de turnos a sus respectivas FL. Como se ha mencionado, en la Fiscalía Oriente, se observan dos tipos de turnos: uno centralizado nocturno que involucra a todos los fiscales de las FL y uno diurno que ocupa a los fiscales de acuerdo a sistemas de rotación establecidos en cada FL.

También llama la atención que cada modelo de operación involucra diferentes números de fiscales

en los turnos de instrucción.

Mientras que en la Fiscalía Sur participan diariamente dos fiscales a tiempo completo, en bloques de 12 horas y cuenta con personal administrativo para las labores de apoyo y de registro electrónico durante tales turnos; en la Fiscalía Centro Norte los turnos

de instrucción se componen de tres fiscales en el horario diurno y tres fiscales en el horario nocturno, en bloques de 12 horas cada uno. En el caso de la Fiscalía Oriente, el Call Center nocturno es atendido por un fiscal y un personal administrativo denominado “agente call center”. Por su parte, en la Fiscalía Occidente los policías se comunican directamente con los fiscales de turno de las respectivas FL con las que trabajan. En esta última, las primeras diligencias policiales frente al delito se ejecutan siguiendo el “Manual Práctico” que la FR ha formulado conjuntamente con Carabineros para dichos fines.

Asimismo, se ha verificado que todos los modelos de gestión que involucran fiscales y personal administrativo dedicados exclusivamente a la atención centralizada de las llamadas policiales (Centro Norte, Sur y el Call Center nocturno de la Fiscalía Oriente) han incluido como práctica dar un día de descanso al personal que cumple estas funciones durante las noches, a efectos de reducir el desgaste físico de los recursos humanos que involucran.

...
llama la atención que cada modelo de operación involucra diferentes números de fiscales en los turnos de instrucción.

Si bien los funcionarios del MP encuentran que los sistemas de turnos para las primeras instrucciones a los policías son positivos porque les permite un primer contacto directo con los policías que tienen conocimiento inmediato de diversos hechos delictivos -especialmente para aquellos que laboran en las Fiscalía Centro Norte y Sur que operan bajo un modelo de especialización-, los fiscales también han señalado sentirse agotados por el desgaste que origina su participación periódica en los turnos nocturnos de instrucción.

Lógicamente, no obstante que el promedio de fiscales adjuntos con que cuentan las FR de Santiago es aproximadamente de 69 por cada Fiscalía Regional, en la práctica, en los turnos de instrucción centralizados (FR Sur, Centro Norte y el Call Center nocturno de Oriente) participan periódicamente cerca de 55 fiscales por cada fiscalía regional, en bloques de uno, dos o tres fiscales por cada turno, lo que determina cada cuánto tiempo deben cumplir este tipo de tareas en horario diurno o nocturno. La reducción de los fiscales en los turnos centralizados se ve influenciada, entre otros aspectos, porque en algunas FR los fiscales jefes ni los fiscales que laboran en FL lejanas (en la Fiscalía Sur la Fiscalía Local Puente Alto; y en la Fiscalía Regional Centro Norte la Fiscalía Local Colina) participan en estos turnos²⁰.

Esta coyuntura de limitaciones en los recursos humanos, especialmente fiscales disponibles para los turnos diurnos y nocturnos de instrucción a los policías, se agudiza si se tiene en cuenta que además de participar en tales sistemas, también deben intervenir en los turnos para las audiencias de control de detención en algunos casos, y en otros para asistir al sitio del suceso o en turnos a nivel de las FL para las instrucciones a las policías de sus respectivas comunas.

A nuestro juicio dicha situación exige que las FR de Santiago y de Chile en general, capitalicen sus propias experiencias, buenas y menos provechosas, sino que sobre todo repliquen las buenas prácticas de otras FR que puedan adaptarse a sus realidades locales²¹. Esta necesidad se justifica aún más si se

tiene en cuenta que, en mayor o menor medida, todas las FR vienen comprometiendo recursos humanos y logísticos en los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías, a través de los sistemas de turnos, aspectos que deben ser desarrollados y evaluados bajo criterios de eficiencia y eficacia.

d) Personal a cargo de dar las primeras instrucciones a los policías

Otro aspecto que difiere en cada sistema implementado para las primeras instrucciones a los policías en Santiago, es el tipo de personal a cargo de darles las instrucciones ante cada caso.

Si bien los funcionarios del MP encuentran que los sistemas de turnos para las primeras instrucciones a los policías son positivos porque les permite un primer contacto directo con los policías que tienen conocimiento inmediato de diversos hechos delictivos (...) los fiscales también han señalado sentirse agotados por el desgaste que origina su participación periódica en los turnos nocturnos de instrucción.

Mientras que en la Fiscalía Centro Norte, Occidente y los turnos locales de la Fiscalía Oriente, el primero en atender la llamada y de instruir a los policías es exclusivamente el fiscal de turno, ya sea a través de una central telefónica directa como en Centro Norte o mediante los teléfonos celulares asignados a las FL en Oriente y Occidente; el sistema CAT de la Fiscalía Sur y el Call Center nocturno de la Fiscalía Oriente funcionan en base a un primer contacto policial con personal administrativo.

En la Fiscalía Sur este primer contacto es estrictamente para fines de registro electrónico de la llamada; en la Fiscalía Oriente, además del registro electrónico, los asistentes administrativos pueden orientar a los policías sobre las diligencias que deben practicar frente al delito.

En la Fiscalía Oriente se ha verificado que el otorgamiento de facultades a los asistentes administrativos para dictar las primeras instrucciones a los policías tiene un resultado efectivo parcial, dado que usualmente los policías solicitan comunicarse directamente con el fiscal de turno, ello posiblemente por cuestiones de poco tiempo y de responsabilidad respecto de las disposiciones dictadas. En este componente del modelo se ha identificado que existen casos ante los cuales se duplican las funciones.

²⁰ En el caso de la Fiscalía Regional Centro Norte los fiscales de la Fiscalía Local de La Colina participan sólo en el turno nocturno.

²¹ Por ejemplo, un estudio realizado por el MP de Chile en julio de 2002, con relación a los sistemas de turnos señaló que "los días lunes parecen no ser los más indicados para entregar los turnos dado que son intensos en materias de audiencias" y que "las fiscalías que han implementado turnos diarios de 24 horas son las que se aprecian con mayores niveles de cansancio en sus fiscales". "Evaluación del Trabajo de los Fiscales Adjuntos del MP", en *Boletín de Jurisprudencia N° 11*, julio de 2002.

e) Registro de la información, uso estratégico de la tecnología e interconexión con otros sistemas de gestión y apoyo

Un aspecto que presenta notorias diferencias entre los modelos de gestión para las primeras instrucciones en las FR es el nivel de registro y sistematización de la información que el MP recibe a través de las llamadas policiales.

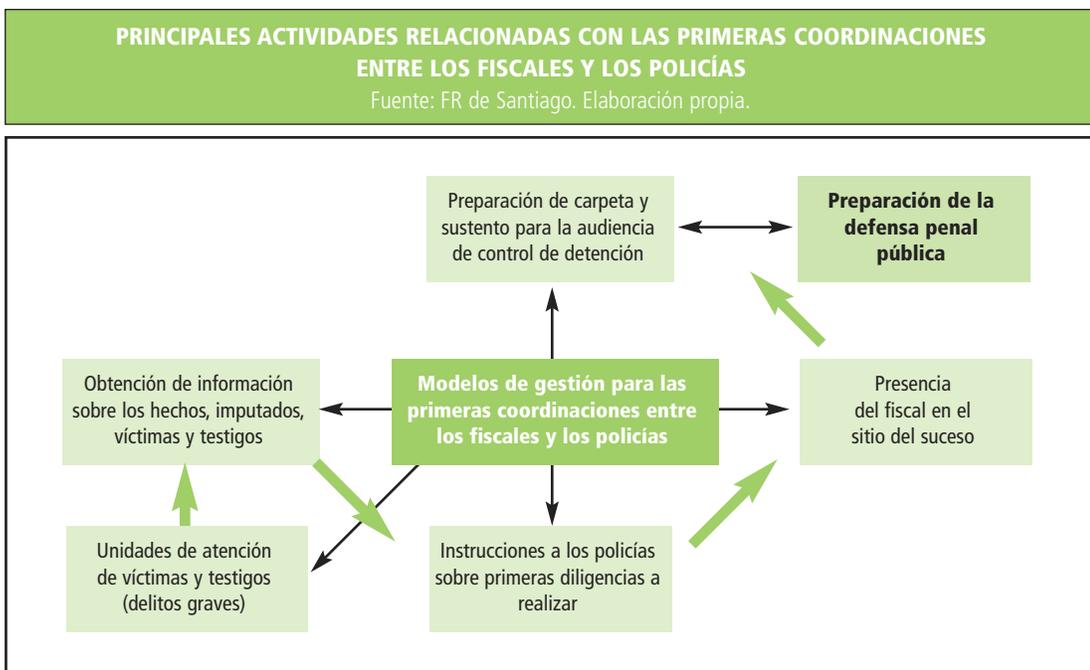
A nuestro juicio, la eficacia de los actos de investigación que se practican inmediatamente ante cada caso depende fundamentalmente de las decisiones que el fiscal adopte frente a ellos y de las habilidades y conocimientos técnicos de los policías en el cumplimiento de tales medidas y las de iniciativa propia que le otorga el CPP.

Sin embargo, consideramos que sería importante que los modelos cuenten con sistemas de registro, organización y sistematización de información homogénea mínima, recibida a través de las llamadas policiales. Estas medidas se justifican, en primer lugar, en que actualmente las FR reciben a diario estas informaciones, por lo que su organización y registro sólo constituiría un esfuerzo adicional en el desarrollo de los sistemas ya implementados.

En segundo lugar, el registro, organización y la sistematización de la información concerniente a las llamadas policiales contribuiría a la evaluación y perfeccionamiento de los modelos implementados, particularmente la evaluación objetiva de los recursos humanos que las FR vienen invirtiendo en ellos. En efecto, los fiscales dedican un tiempo significativo de sus horas de trabajo en participar en los mencionados turnos para las instrucciones a los policías, razón por la cual sería pertinente evaluar su desempeño en el cumplimiento de dichas funciones.

En tercer lugar, consideramos que el registro y la organización de la información policial y de las instrucciones dictadas por los fiscales frente al delito inmediato y la criminalidad, podrían contribuir a la toma de decisiones oportunas en los niveles superiores del MP, las FR y las organizaciones policiales, tanto desde un enfoque de justicia penal como para aportar estratégicamente en materia de seguridad ciudadana.

A continuación se presenta un gráfico que refleja la importancia y relevancia de las primeras coordinaciones entre los fiscales y los policías con relación a la judicialización de los casos.



Como es lógico, sería óptimo que los sistemas de acopio y de registro mencionados anteriormente se realicen por medios electrónicos, es decir, mediante el uso estratégico de la tecnología con que cuentan las FR y las organizaciones policiales, lo cual permitiría contar con sistemas integrados de la información generada.

... sería óptimo que los sistemas de acopio y de registro (...) se realicen por medios electrónicos (...) lo cual permitiría contar con sistemas integrados de la información generada.

FL y los policías de sus respectivas jurisdicciones. Esta FR sólo registra electrónicamente la lista de detenidos que pasarán a las audiencias de control de detención, información que será requerida oportunamente por vía electrónica por los Juzgados de Garantía correspondientes.

En este marco de la importancia del registro de la información y el uso estratégico de la tecnología, destaca el Sistema CAT de la Fiscalía Sur que contiene un sistema electrónico exclusivo para las llamadas policiales que comprende una primera fase únicamente de registro a cargo de personal administrativo y una segunda, para las instrucciones a cargo de personal fiscal. Este sistema permite el registro electrónico de todas las llamadas y de cada una de las instrucciones dispuesta en un caso, así como del tiempo de demora en la atención de la comunicación policial y la devolución inmediata de las mismas, entre otros aspectos.

También destaca la Fiscalía Centro Norte que si bien no cuenta con un notable desarrollo para el registro electrónico de las llamadas policiales y su contenido, ha diseñado bitácoras especiales que obligatoriamente forman parte de la carpeta física para el control de detención. Con este fin, al igual que las otras FR de Santiago, cuenta con un sistema de interconexión interinstitucional con el Poder Judicial y con el Sistema Informático de Automatización Policial (AUPOL) de Carabineros de Chile, que le permite recibir y remitir información con celeridad, especialmente para el control de detención de las personas detenidas.

Por su parte, los dos sistemas de turno generados por la Fiscalía Oriente (turno local diurno y centralizado nocturno) también consiguen atender los requerimientos policiales de instrucción; sin embargo, presentan dificultades en cuanto a la complementariedad de ambos sistemas, puesto que, como se ha mencionado, en algunos casos los policías omiten comunicarse a través de la central telefónica establecida para el horario nocturno y llaman directamente a los fiscales de turno local, afectando de esta manera el registro centralizado que se espera tener durante las noches, que de por sí resulta parcial puesto que no comprende las llamadas en horario diurno atendidas por los fiscales de turno en las FL.

La Fiscalía Occidente no registra electrónicamente las llamadas policiales a nivel centralizado. Las primeras coordinaciones frente al delito se sustentan en la confianza entre los fiscales de las

Finalmente, cabe hacer mención especial a la importancia de que los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías cuenten con sistemas de interconexión o acceso electrónico internos y externos. Entre éstos se encuentran por ejemplo, acceso con Servicio de Registro Civil e Identificación, interconexión con el Poder Judicial o tribunales, con Carabineros (AUPOL), con Policía de Investigaciones, entre otras instituciones.

IV. Conclusiones

- 1) El contexto en que comenzó la implementación de la RPP en Chile estuvo determinado por la existencia de organizaciones policiales tradicionalmente fuertes, que estuvieron a cargo de toda la actividad investigativa del delito en el modelo inquisitivo, bajo el cual establecieron relaciones formales y distantes con los jueces de instrucción y con los demás operadores del sistema de justicia criminal.
- 2) La definición de los roles y los ámbitos funcionales de fiscales y policías en la investigación del delito con motivo de la RPP en Santiago de Chile, ha sido un tema deslindado a través de la experiencia y el ejercicio empírico de ambos operadores en la aplicación del nuevo modelo procesal penal, a partir de una visión de alianza estratégica mutua.
- 3) La RPP ha generado niveles de acercamiento y confianza entre los fiscales y los policías en Santiago de Chile. A este fenómeno habrían contribuido los sistemas implementados en las FR para las primeras coordinaciones entre ambos operadores, la capacitación conjunta recibida antes de la implementación de la citada reforma, así como la designación de enlaces permanentes en ambas organizaciones para canalizar los problemas presentados a nivel operativo. La confianza ciudadana en Carabineros de Chile y en la Policía de Investigaciones también habría sido un factor influyente en las relaciones desarrolladas entre los fiscales y los policías.
- 4) En cuanto a la desformalización de las relaciones entre los fiscales y policías en Santiago, se ha verificado que al menos en lo concerniente a

- las primeras coordinaciones para enfrentar el delito, estas relaciones se habrían desburocratizado, puesto que se desarrollan de manera verbal y fluida, a través de vías telefónicas directas y exclusivas para dichos fines.
- 5) Todos los sistemas implementados por las FR de Santiago para las primeras instrucciones a los policías han terminado privilegiando los casos con presuntos autores detenidos y las denuncias por delitos complejos o de grave connotación social, como objetivo central de las primeras coordinaciones entre los policías y fiscales.
 - 6) La RPP en Santiago de Chile ha motivado la estandarización de algunos primeros procedimientos o diligencias a realizar por parte de los fiscales y policías ante cada tipo penal, por común acuerdo entre ellos. Esta estandarización habría obedecido principalmente al volumen y tipos de casos recibidos, atendiendo a la detención por flagrancia o la no detención de los presuntos autores.
 - 7) En Santiago de Chile, en el año 2005, sólo los delitos de connotación social originaron una tasa de detenciones policiales de 812,6 cada 100 mil habitantes (52,476 personas detenidas). Con relación a ello, la política de priorizar los casos con presuntos autores detenidos junto con las denuncias por delitos complejos o de grave connotación social como demanda fundamental de los sistemas de gestión para las primeras instrucciones a los policías implementados por el MP ha facilitado la interacción de los fiscales y policías para brindar, conjuntamente, una respuesta coherente frente a tales circunstancias en la ciudad de Santiago. Asimismo, comunicación inmediata entre policías y fiscales respecto de los casos mencionados es fundamental para la decisión de los fiscales de asistir al sitio del suceso cuando se trata de delitos graves.
 - 8) En el ámbito de la gestión, el fijar como objetivo central de las primeras coordinaciones entre los fiscales y policías, los casos con detenidos y aquellos por delitos complejos o de grave connotación social encaja perfectamente con el flujo de procesos y procedimientos que el nuevo modelo procesal penal contempla para las denuncias por este tipo de delitos, específicamente la audiencia del control de detención. En este sentido, la coordinación entre los policías y fiscales se complementa con aquella que relacionan a los fiscales, el Poder Judicial y la defensa penal para el desarrollo de la primera audiencia judicial. Asimismo, en materia de gestión, las primeras coordinaciones entre los policías y fiscales permite que las unidades de atención de víctimas y testigos operen con inmediatez frente a determinados delitos graves.
 - 9) Los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías implementados en las FR de Santiago no tienen como objetivo central la comunicación inmediata entre fiscales y policías por denuncias de delitos sin detenidos o que no tengan relevancia penal o social.
 - 10) Frente a los casos sin detenidos o sin relevancia penal o social, los policías operan de acuerdo a las funciones y atribuciones que les confiere el CPP, los instructivos generales expedidos por la Fiscalía Nacional, los manuales o guías elaborados conjuntamente con el MP y sus propios manuales de procedimientos institucionales. Es facultativo que por estos casos llamen a los fiscales de turno.
 - 11) La mayoría de los casos sin detenidos o sin relevancia penal o social en Santiago de Chile corresponden a ilícitos menores, en los cuales no está identificado el autor. Este grupo representa un alto porcentaje de la carga recibida por el MP y son puestos en su conocimiento a través de la recepción física de los respectivos partes policiales.
 - 12) Si bien el artículo 84 del CPP de Chile estipula que recibida una denuncia, la policía informará “inmediatamente” y por el medio más expedito al MP, para los casos de ilícitos menores sin detenidos o presuntos autores identificados, en la práctica, la comunicación a que hace referencia este artículo se ejecuta con la recepción de los respectivos partes policiales, entre las 24 y 72 horas de recibida la denuncia a nivel policial. Para ello opera la segunda parte del citado artículo 84, que contempla atribuciones policiales para realizar algunas primeras diligencias frente al delito, así como el Oficio N° 51 de la Fiscalía Nacional que señala que en el caso de diligencias inmediatas sin detenidos y sólo contarse con una denuncia por determinados delitos contra el patrimonio, la comunicación oportuna se cumple con la remisión del parte policial.
 - 13) En las FR de Santiago, las denuncias que no involucran detenidos, ni delitos graves -especialmente los ilícitos menores sin imputados conocidos- también se canalizan por vías preestablecidas por el nuevo CPP. Usualmente, estas denuncias se derivan a las unidades de desistimiento, las que luego de evaluar que no existen posibilidades de éxito en su persecución penal, promueven la aplicación de términos facultativos inmediatos.
 - 14) Las FR de Santiago presentan diferentes modelos de gestión. Las Fiscalías Centro Norte y Sur presentan un modelo básicamente “funcional” y las Fiscalías Oriente y Occidente modelos de tendencia “territorial”.
 - 15) Las FR de Santiago han implementado diferentes modelos de gestión para las primeras instruc-

ciones de los fiscales a los policías frente al delito. Las denominaciones de los modelos para las primeras instrucciones en las FR son “Sistema CAT” (Fiscalía Sur), “Turnos de instrucción” (Fiscalía Centro Norte), “Call Center y turnos locales de instrucción” (Fiscalía Oriente) y “Turnos locales” (Fiscalía Occidente). Todos estos modelos cumplen con su función especial que es facilitar la comunicación inmediata entre ambos operadores para la realización de las primeras diligencias frente al delito.

- 16) Los modelos de gestión para las primeras instrucciones de los fiscales a los policías implementados en Santiago guardan relación con los modelos generales de gestión adoptados en cada una de ellas. Los aspectos en que tales sistemas se diferencian son: i) horarios y turnos del personal que participa en ellos, ii) la centralización para la recepción de las llamadas policiales y la dedicación exclusiva del personal a las tareas de coordinación con policías, iii) la incorporación de personal administrativo para las labores administrativas, así como para dictar las primeras instrucciones a los policías y, iv) el registro de la información obtenida, el uso estratégico de la tecnología y la interconexión con otros sistemas.
- 17) Para los policías de Santiago de Chile, el carácter centralizado y unitario de sus respectivas organizaciones policiales ha conllevado que su trabajo operativo no se vea afectado por las diferencias en los modelos generales y específicos ejecutados en las FR para las primeras coordinaciones con los fiscales frente al delito.
- 18) La formulación de manuales físicos o electrónicos para fijar criterios de actuación de los fiscales ante los casos que motivan las primeras llamadas policiales y que incorporan la detención o la comisión de delitos graves o de connotación social para diferenciar los procedimientos que deben realizarse, es una práctica positiva. La existencia de estos manuales se ha verificado en todas las FR de Santiago: Sur, Centro Norte, Oriente y Occidente.
- 19) La incorporación de personal administrativo para las labores de registro y apoyo que los fiscales requieren durante los turnos de instrucción aporta a su adecuado desarrollo, especialmente cuando los sistemas reciben llamadas policiales por la detención de presuntos autores de delitos o por delitos complejos en un mismo momento o urge efectuar múltiples coordinaciones internas o externas. Estas prácticas son seguidas por las FR Sur y Oriente.
- 20) El involucramiento de personal administrativo para dictar las primeras instrucciones a los policías frente al delito es una práctica que puede generar duplicidad de funciones y mal aprovechamiento del poco tiempo con el que muchas veces cuentan los policías para efectuar las primeras coordinaciones con el MP. Esta práctica ha sido detectada en el Call Center nocturno de la Fiscalía Oriente.
- 21) La participación de los fiscales en los sistemas de turnos para las primeras coordinaciones con los policías, las visitas al sitio del suceso y las audiencias de control de detención irroga un porcentaje significativo de las horas de trabajo de los fiscales, así como su desgaste físico, aspectos a los que se une el día de descanso que se les otorga por su participación presencial en los turnos nocturnos. Este último aspecto se ha identificado como una buena práctica en las FR Sur, Centro Norte y Oriente.
- 22) El registro cuantitativo y cualitativo de diversa información obtenida mediante las llamadas policiales y las decisiones adoptadas en torno a ellas por parte de los fiscales no es una práctica en todas las FR de Santiago. El registro electrónico de la mencionada información presenta un mayor desarrollo en las Fiscalías Sur, luego en la Fiscalía Oriente y después en la Fiscalía Centro Norte. La Fiscalía Occidente no registra la información relativa a las primeras instrucciones a los policías; básicamente las primeras diligencias policiales frente al delito en su jurisdicción se ejecutan siguiendo el manual que dicha FR ha formulado conjuntamente con Carabineros para dichos fines. Sobre el particular, la Fiscalía Oriente sólo registra electrónicamente la lista de detenidos que pasarán al control de detención.
- 23) Los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías se relacionan con las siguientes áreas de las fiscalías: i) turnos para la presencia de los fiscales en el sitio del suceso, ii) unidad a cargo de la preparación de las carpetas para el control de detención y, iii) las unidades de atención de víctimas y testigos de delitos cuando se enfrentan casos muy graves que ameriten una actuación inmediata.
- 24) Es necesario que los sistemas de gestión del MP para las primeras instrucciones a los policías cuenten con sistemas de interconexión internos y externos, tales como el Sistema de Apoyo a los Fiscales (SAF), interconexión con los tribunales penales (Juzgados de Garantía), con Carabineros de Chile y acceso al Registro de Identificación y Estado Civil. Los modelos de gestión de las FR de Santiago cuentan con tales enlaces.
- 25) Es necesario que las FR de Santiago repliquen aquellas buenas prácticas internas de sus FL y las implementadas en otras FR en cuanto a los modelos de gestión implementados para las primeras instrucciones a los policías. ■