



Incentivos para el cierre de investigaciones penales en países de Latinoamérica

Juan Pablo Cavada Herrera
jcavada@bcn.cl

El requirente solicitó información relativa a la existencia de incentivos a los fiscales para cerrar o terminar investigaciones penales en la legislación extranjera, considerando eventuales restricciones en determinados delitos.

No se ha podido encontrar legislación expresa al respecto, por lo que se ha recurrido a información referencial como opiniones de autores u organismos internacionales referidas a la materia consultada.

I. Aspectos generales

En Chile, la gestión del Ministerio Público o Fiscalía, está inserta en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, que se originan en la Ley N°19.553 de 1998, y asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo monetario para los funcionarios. Desde el 2014, los PMG cubren al menos 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios, siendo uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional más importante de la administración pública. Desde el 2012 el incentivo monetario es un 7,6% de las remuneraciones si la institución cumplió el 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento es igual o superior a 75% e inferior a 90% (Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, sf).

La institucionalidad del PMG define un Comité Triministerial, integrado por los ministros de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, cuya función principal es aprobar y evaluar los compromisos de los servicios. La Dirección de Presupuestos cumple función de Secretaría Técnica (Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, sf).

El Banco Mundial evaluó los PMG en 2008, concluyendo que estos han contribuido en forma importante a mejorar la gestión pública en Chile, al incorporar estándares generales de calidad en el diseño de los sistemas de administración y en la implementación y gestión de esos sistemas estandarizados. Dicha institución también señala que existen riesgos de llevar un cumplimiento meramente formal debido a la complejidad de los requisitos y medios de verificación y la excesiva rigidez en el diseño de sistemas que tienen una lógica de implementación homogénea para necesidades y sistemas heterogéneos (Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, sf).

En el caso del Ministerio Público o Fiscalía de Chile, el Convenio de Desempeño Institucional (CDI) se origina en la Ley N° 20.240 de 2008, que igualmente asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo monetario para los funcionarios. El artículo 4° de dicha ley establece una asignación por desempeño que se concederá a los funcionarios del Ministerio Público

señalados en el inciso primero del artículo 2º¹, en relación a la ejecución de un Compromiso de Gestión Institucional. Este bono es de 10,7% si la institución cumple el 90% de las metas anuales de gestión a que se haya comprometido; 5,35% si cumple entre 75% y 90%, y 0% si cumple menos del 75% (Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, sf).

Finalmente, en el caso de Chile, el sistema de incentivos pecuniarios no premia mayores logros de sentencias condenatorias u otras salidas judiciales exitosas equivalentes, sino metas institucionales asociadas a la obtención de resultados de calidad, tales como sentencias condenatorias, pero esta medida no distingue entre condenas obtenidas en uno u otro caso de características muy distintas. Es decir, los casos de mayor complejidad pueden terminar en sentencias condenatorias tras la investigación y el desarrollo de un juicio oral extenso, con cargas probatorias complejas, versus lo que pudiera ocurrir con la obtención de sentencias condenatorias en procedimientos más simples (simplificado o abreviado) para casos de menor complejidad, teniendo ambos casos el mismo valor. Este desincentivo puede redundar en la intencionalidad de no impulsar investigaciones complejas, aún con posibilidades ciertas de condenas en juicio oral, ante la utilización de mayores recursos y mayor desgaste general asociado a estas instancias, que la obtención de una salida de calidad previa que tendría el mismo peso y reconocimiento institucional (Blanco Suárez, Javiera, 2012:5).

II. Legislación extranjera

1. Síntesis en América Latina: Evaluación de Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (JSCA) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

La Rota, M.E., y Bernal, C. (2012 a.:29), del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA – JSCA), señalan que existen múltiples desestímulos para que las autoridades investigativas destinen esfuerzos a resolver los casos complejos, los que corresponderían en buena parte a carencias de información; siendo más notoria la ausencia de parámetros de gestión en los Ministerios Públicos, en la poca importancia que tiene el seguimiento de la política de investigación o del desempeño de los funcionarios, y que las falencias en el monitoreo o evaluación de las actividades de investigación penal, estimula el bajo nivel de las investigaciones.

Señalan que, salvo algunos indicadores evidentes para algunos delitos –tasa de condena por homicidios, por ejemplo- los sistemas no tienen claridad acerca de cuáles deben ser los indicadores de resultado para medir el trabajo del sistema penal, y que a medida que se especifica el objeto de evaluación, las carencias son más evidentes (La Rota, M.E., y Bernal, C., 2012 a.:29).

Estas carencias, a su vez, incidirían en el comportamiento de los funcionarios, siendo esperable que su desempeño dependa en parte de la evaluación que se haga de su labor; la mala información acerca de los procesos, los resultados y el impacto de los programas y proyectos permitiría que el mal desempeño no sea detectado y, por ende, que aumente la probabilidad de que éste se presente (La Rota, M.E., y Bernal, C., 2012 a.:29).

¹ Estos funcionarios son los fiscales y funcionarios del Ministerio Público cuyas remuneraciones sean equivalentes a los grados III a XI, ambos inclusive, del Escalafón Superior del Poder Judicial y a los funcionarios que tengan una remuneración equivalente a los grados IX a XIX, ambos inclusive, del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

Incluso indican que en unidades especializadas, los funcionarios no tendrían claros cuáles son los parámetros mediante los cuales se evalúan sus labores, que los esquemas de evaluación comúnmente se fundamentan en indicadores cuantitativos simples acerca de productividad, y la variación en los parámetros, dependiendo de autoridades de turno y no de políticas organizadas de largo aliento (La Rota, M.E., y Bernal, C., 2012 a:29).

Todo lo anterior debilita los esquemas de incentivos del comportamiento de los funcionarios a través de los sistemas de evaluación; el funcionario no es incentivado (incluso, no le es permitido) ajustar su desempeño al sistema de evaluación y de promoción de su trabajo; y el escueto sistema de indicadores simples, que no considera la complejidad de las labores, estimula perversamente que los funcionarios intenten evacuar los casos fáciles e ignorar los difíciles (La Rota, M.E., y Bernal, C., 2012 (a):30).

2. Brasil

En base a la información disponible, en Brasil no existe un sistema similar a los PMG².

Mendonça Lopes, Ribeiro (2015:12) señala que en Brasil no existe un sistema nacional de estadísticas penales, y que los datos disponibles son aquellos reunidos por expertos que estudian el flujo de personas y casos. De manera general, éstos procuran medir la tasa de esclarecimiento del hecho y la tasa de condena, a partir del número de “inquéritos policiales” terminados y el número de “inquéritos policiales” iniciados en el año; y a partir de la relación (“ratio”) entre el número de procedimientos criminales iniciados y concluidos en el año, no existiendo información sobre incentivos regulares a la tramitación o terminación de casos.

3. Colombia

En base a la información disponible, en Colombia no existe un sistema similar a los PMG³.

Bernal, C., y La Rota, M. (2012 (b):12) señalan que en Colombia hay carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación transparentes, consistentes y completos, constatando la ausencia de criterios de evaluación de la labor de los fiscales, siendo los directores de las unidades seccionales y locales quienes terminan fijando objetivos, sin fundamentar en evaluaciones de las necesidades de las unidades, sino solo en la percepción de quienes las fijan; no se cuenta con medidas destinadas a asegurar su cumplimiento, es decir, no tienen aparejadas consecuencias –incentivos como premios o castigos- a su cumplimiento o incumplimiento; y las pocas metas establecidas para medir el desempeño de los fiscales suelen concentrarse en aspectos cuantitativos (como el número de imputaciones y archivos hechos en un año), ignorando indicadores de la calidad de la investigación.

4. Ecuador

Zalamea León, Diego (2012:1,2) señala que el Ecuador tiene un marco normativo de la investigación penal que permite llevar adelante una investigación razonable de las infracciones

² En base a la información disponible, tampoco hay un sistema similar a los PMG en Guatemala Díaz, Elvyn (2012:9) y México (Magaloni, 2012:12).

³ Ídem.

en general, sistema que a su vez contiene una metodología de evaluaciones de desempeño de la investigación penal.

La evaluación en la fiscalía se realiza en base a una ficha única para todos los fiscales, que contiene indicadores objetivos y criterios subjetivos, tales como: Resoluciones iniciadas / Total de denuncias de delito ingresadas; Planes elaborados / total indagaciones; Versiones documentadas /providencias notificadas; Dictámenes fundamentados / total dictámenes; Asistencia audiencias / total audiencias programadas; Asistencia audiencias / total audiencias programadas; y Diligencias dispuestas / total expedientes.

Referencias

- Blanco Suárez, Javiera (2012). La gestión de la información y el análisis delictual en el marco de persecución penal para delitos de alta complejidad. Documento preparado para el taller de trabajo organizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Cejaméricas) y el Centro de Estudios Justicia y Sociedad (DeJusticia) sobre los Desafíos para la investigación y persecución penal de delitos de determinada complejidad, Bogotá, 26 y 27 de enero de 2012. Disponible en: <http://bcn.cl/3hgqg> (enero, 2024).
- Díaz, Elvyn (2012). La investigación penal de delitos de cierta complejidad en el sistema penal guatemalteco. Documento elaborado para reunión de Delitos complejos Convocada por CEJA y DEJUSTICIA, en enero 2012. Disponible en: <http://bcn.cl/3hgr7>
- Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile (sf). Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). Disponible en: <http://bcn.cl/3hezf> (enero, 2024).
- La Rota, Miguel Emilio y Bernal, Carolina
- (2012 (a)). Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA – JSCA). Documento elaborado para la reunión de Delitos complejos Convocada por CEJA y DEJUSTICIA, en enero 2012. Disponible en: <http://bcn.cl/3hf2v> (enero, 2024).
 - (2012 (b)). Investigación de delitos complejos en Colombia Documento para discusión. Documento elaborado para la reunión de Delitos complejos Convocada por CEJA y DEJUSTICIA, en enero 2012. Disponible en: <http://bcn.cl/3hgqz> (enero, 2024).
- Lopes Ribeiro, Ludmila Mendonça (2015). Problemas de la investigación penal de delitos de cierta complejidad en Brasil. Disponible en: <http://bcn.cl/3hgq1> (enero, 2024).
- Magaloni, Ana Laura (2012). Problemas en torno a la investigación penal de delitos de cierta complejidad en México: el caso de la agencia especializada en homicidios en el distrito federal. Disponible en: <http://bcn.cl/3hgqa> (enero, 2024).
- Zalamea León, Diego (2012). Problemas relacionados con delitos complejos en Ecuador. Documento elaborado para reunión de Delitos complejos Convocada por CEJA y DEJUSTICIA, en enero 2012. Disponible en: <http://bcn.cl/3hgr1> (enero, 2024).