

La Reforma Procesal Penal en los Ministerios Públicos Fiscales

La perspectiva de la administración de casos, el diseño de oficinas fiscales, la práctica de gestión y la tecnología informática aplicada¹

Mario Daniel Corroccoli

Licenciado en Administración, en la Universidad de Buenos Aires.

Está a cargo de la Oficina de Planificación y Control de Gestión en la Procuración General del Ministerio Público Fiscal del Chubut.

Es Profesor de Dirección General y del Seminario Aplicado en Administración en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Integrante del CESDES, Centro Patagónico de Estrategias Sistémicas para el Desarrollo.

dcorroccoli@juschubut.gov.ar

La gestión de organizaciones es llevada adelante por personas, lo que supone sumar al elemento “racional” las ineludibles emociones y percepciones. Bienvenido sea reconocerlas; en caso contrario estaríamos hablando de máquinas.

El análisis que sigue pretende aportar una perspectiva que contribuya a superar las dificultades que, día a día, se presentan en la gestión de las Oficinas Fiscales del Poder Judicial.

Cualquier diseño organizacional conceptual, como el que se expresará, tiene sentido si le da las razones a la praxis, de manera que supere la simple idoneidad de quienes la llevan adelante, con los fundamentos y el método profesionales que exige. Significa que el diseño y las acciones encuentren la congruencia suficiente, de manera tal que el primero le dé el soporte necesario a la práctica cotidiana.

La complejidad de las actividades del Ministerio Público Fiscal del Chubut, desde la puesta en vigencia del Código Procesal Penal (noviembre de 2006), ha estado y está en pleno vigor. Lo seguirá estando, ya que “las organizaciones son una realidad compleja, por los cambios imprevistos en su contexto, la diversidad interna y las consecuencias disfuncionales de las propias decisiones directivas. Una realidad donde coexisten la razón y la sinrazón, el orden y el desorden, la objetividad y la subjetividad, la competencia y la colaboración”².

El proceso de administración de casos, cuando una reforma procesal penal pasa de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, tiene que:

1. Estandarizarse, normalizarse con criterios que permitan racionalizar los recursos humanos y materiales en las oficinas fiscales;
2. Sistematizarse y agilizarse por medios digitalizados;
3. Fortalecerse el área de investigaciones;
4. Alcanzar los mejores criterios para la toma de decisiones; y
5. Ampliar la red de relaciones institucionales.

¹ El artículo toma como base la experiencia acumulada en el Ministerio Público Fiscal, Poder Judicial, de la Provincia del Chubut, República Argentina. Se expuso su contenido en el Congreso Binacional de Derecho Procesal Penal. Argentina – Uruguay, 4, 5 y 6 de noviembre de 2009. Rosario, Santa Fe, Argentina. Organizado por Inecip y Konrad Adenauer Stiftung.

² Etkin, Jorge, *La Complejidad en las Organizaciones*, Ediciones Granica, Buenos Aires, 2005.

Mientras se trabaja simultáneamente con todos estos asuntos, surgirán a diario realidades imprevistas, que demandarán soluciones concretas e inmediatas. También, se encontrarán muros difíciles de superar, sobre todo con aquellas prácticas no adecuadas a la lógica procesal acusatoria.

Ello nos muestra que en gestión de organizaciones, estas realidades hacen a la normalidad y hablan de la importancia de caminar con determinación. Con un norte señalado, con un objetivo que permita anticipar el lugar a llegar y que coincida, cuando lo alcance, con el que se imagina. No es “magia”; no hay “llave en mano”.

Sumadas las estrategias nos darán el cómo hacerlo. En el MPF del Chubut, la normalización, la estandarización de los procesos de administración de casos, se alcanza a partir de criterios consensuados y el uso de software de gestión, consolidando las oficinas fiscales a modo de diseño único. Permite la regulación y el control de gestión comparado entre oficinas.

- Inventariar y priorizar los distintos “casos” en curso para enfocar la atención y los esfuerzos según un mix de complejidad y tipo de delito.
- Documentar los aprendizajes para la solución de los casos con el fin de establecer las mejores prácticas.
- Generar una valiosa base de conocimientos mediante datos relacionados que se vinculan con tres sistemas informáticos:
 - Coirón, de gestión de casos en las oficinas fiscales.
 - Luan, de gestión de personas, víctimas y testigos de delitos.
 - Preventivo Digital, de gestión de denuncias en la Policía.

Además de dos sistemas externos al MPF:

- Con la oficina de secuestros, que denominan Centinela
- Con la oficina judicial, que denominan Skúa, con el fin de alcanzar vínculos digitalizados automáticos entre solicitudes y audiencias, su gestión y resultados.
- Identificar nuevas competencias clave para fiscales, funcionarios, profesionales y administrativos.
- Buscar permanentemente la unidad de actuación entre el procurador general y sus fiscales generales, a partir de las situaciones emergentes, para atender un contexto complejo en cuanto a criminalidad y evolución del delito.
- Mantener actualizados los lineamientos básicos de organización, a partir de su base en las

tecnologías informáticas, que normaliza los procedimientos de administración de casos y personas.

En definitiva, se trata de identificar, clasificar, jerarquizar, abordar y hacer seguimiento a los problemas y los casos que se tratan, al adoptarse un enfoque de resolución de los mismos.

Como ya se dijo, la perspectiva desde la que se escribe es la organizacional. Si bien es una de tantas visiones/perspectivas, contribuye, junto a ellas, con poner un plus que permite un todo más grande que la suma de cada una.

1. Un código procesal nuevo

Tener la decisión para contar con un código con un nuevo paradigma, el acusatorio. No es poca cosa ni es simplemente ello. Un código nuevo abre una situación de crisis con el statu quo. Obliga a pensar en objetivos y organizarse, salir de lo acostumbrado, preocuparse por la forma y el estilo de planificación. Sobre todo, no quedarse detenidos en la denominada planificación estratégica, sino una planificación de gestión concreta, un plan de acción, una hoja de ruta: pensando antes de actuar para no caer en el “prueba y error”.

Desde lo organizacional, lo más fácil, por ende más común de ver, es manipular la estructura física, los procesos laborales, los procedimientos administrativos. Por ello el siguiente punto, que es más difícil y, además afectado por este primero.

2. Actitud

Cuentan que en una cantera de mármol estaban dos picapedreros haciendo su trabajo. Un viajero se acerca y pregunta a los dos: “¿Qué están haciendo?” Uno de ellos contesta un poco enojado por la pregunta obvia: “Acá estoy, ¿no ve?, picando piedras”. El otro, muy calmo y preciso en el golpe a un trozo precioso de mármol: “Yo estoy construyendo una catedral”.

Aquí es donde se encuentra el mayor potencial para el cambio: las actitudes y creencias de aquellos que integran los Poderes Judiciales de nuestras provincias, desde los superiores, principalmente, hasta el más pequeño responsable.

3. Convicciones

Que quienes dirijan el cambio estén dispuestos a defender sus convicciones y que sepan de antemano que sus consejos serán controvertidos. Deben tener la

autorización para actuar según su criterio, en el marco del objetivo planteado, para que sus propuestas se tomen en serio. Convicción no significa hacer lo que le parece, sino estar persuadido de que depende del equipo todo un MPF. De lo contrario, se sabotearán continuamente las buenas intenciones.

4. Claridad en el rumbo para ganarse a las partes interesadas

Todos los integrantes de una oficina fiscal deben saber cómo ir de un punto a otro. Comunicar, comunicar, comunicar. Comunicar, comunicar, comunicar. Se ha pagado un precio caro en los inicios, en lo que respecta a nuestro ámbito, el organizacional, al no hacer conocer hacia dónde se caminaba. Se corre el riesgo de deslegitimar el proceso de cambio; ofende a las personas; consciente o inconscientemente actúan mecanismos que se denominan “saboteadores del cambio”. Es que en esquemas típicos de mando autoritario, de diseños jerárquicos exclusivamente, es un punto a tener en cuenta el que fluya la información para permitir la transformación. La información es poder organizacional que, en la medida que no fluye, queda en alguna persona. No le sirve a ella ni a nadie.

5. Diseño organizacional

Con el objetivo primordial puesto en el desempeño a favor de los ciudadanos, no tanto en el modelo

elegido. Con la mirada hacia el afuera, no hacia el adentro. Más adelante se desarrolla el punto.

6. Mejorar el desempeño

El cambio de paradigma en el proceso penal incluye poner el acento en el ciudadano. Si no se logra, si lo hace por usted, por su propio “ombbligo”, no funcionará. Se trata de la inmediatez en la atención de los casos, plazos procesales concretos, evitar burocratismos.

7. Contar con una hoja de ruta

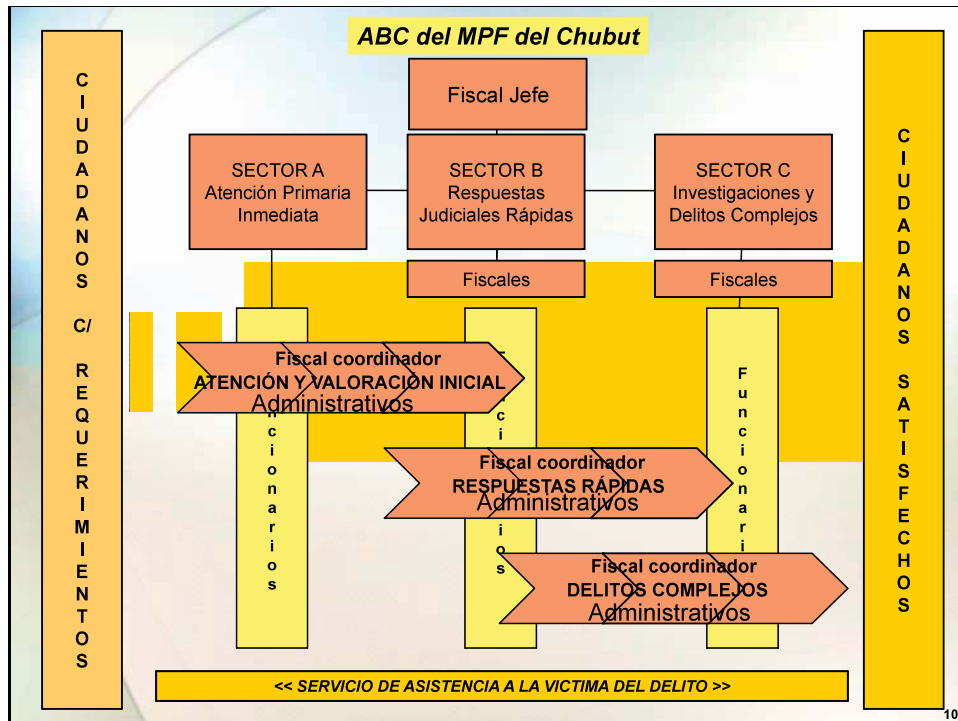
La hoja de ruta nos permite pensar antes de actuar. La improvisación nos hace actuar como simples idóneos en lugar de profesionalmente. La hoja de ruta dará las razones a la práctica, razones al nuevo estilo que se busca.

8. Enfocar los cambios integralmente

Afectará a la estructura de personas y relaciones entre ellas, la infraestructura necesaria; los procesos de trabajo y la conducción/liderazgo de parte de los fiscales, especialmente los jefes y coordinadores de sectores.

9. Organizar en torno a procesos de trabajo

El **Gráfico 1** identifica el proceso de gestión de casos.



10. Instalar coordinadores de sectores

La aplicación de criterios de análisis, clasificación y tratamiento de casos requiere coordinadores de sectores, aquellos fiscales que cuentan con la prioridad en la toma de decisiones de gestión en sus sectores y entre ellos. Ajustan la coordinación entre quienes integran el sector, lo supervisan, normalizan el tratamiento de los casos.

11. El equipo es la piedra angular

Hablar de equipos es fácil. Formarlos y gestionarlos es complejo. En la Ley Orgánica del MPF del Chubut se cuenta con un artículo que guía la forma de trabajar, interesante como diseño conceptual, modelado por una práctica que varía de oficina en oficina y de equipo en equipo, dependiendo de la impronta de los fiscales jefes y los fiscales coordinadores.

Artículo 13³: Reglas Generales: los integrantes del Ministerio Público Fiscal, sin distinción de jerarquías, deberán observar en el desempeño de sus funciones, los principios de flexibilidad, trabajo en equipo y responsabilidad compartida en relación con el resultado de la gestión; todo ello, en aras del logro de la mayor eficacia de la función. En particular evitarán la existencia de compartimientos estancos y la creación de trámites innecesarios y toda otra forma de burocratización, exceso ritual o descuido en la atención al público.

Cada equipo de trabajo está integrado por un grupo de personas. Cada una con su comportamiento. Resultado: hay tantos comportamientos como personas. Esta es la complejidad de la gestión ya que cualquier organización funciona con personas. El resto de los recursos, puede o no puede estar. Se necesita de la voluntad de las personas para que las cosas funcionen.

12. Eliminar actividades que no aportan valor al nuevo esquema procesal

Esto es un trabajo titánico y de mucha paciencia. Convertir usos y costumbres arraigadas requiere de decisión y de preguntarse a cada momento el por qué y para qué de lo que cada uno hace. Por ejemplo, los antiguos expedientes, ahora legajos. Muchos de los proveídos son hoy innecesarios.

13. Integrar al ciudadano

Hoy en día, la presión social sobre las acciones que se llevan adelante, dados los casos que se tratan,

es una preocupación. El inicio de cualquier proceso organizacional debe partir desde los resultados percibidos por los ciudadanos. El énfasis debe estar en ello, principalmente, a partir del fortalecimiento decidido de los servicios de asistencia a las víctimas de delitos, quienes intervienen en los primeros momentos, así como en la preparación para el proceso judicial de ellas y los testigos.

Además, las decisiones en los casos debe reconocer que se dirigen a personas involucradas en los conflictos, por lo que el esfuerzo de comunicación hacia ellas y el diseño de los procesos de trabajo, en consecuencia, debe tenerlas en primer lugar.

Se mejora con la experiencia, ya que la relación con los públicos es diferente y demanda variadas respuestas.

14. Prepararse los Jefes, Coordinadores y Fiscales

a) *En actitud colaborativa*

Participamos de procesos judiciales. Se litiga. Incorporamos soluciones alternativas a ello. Pero en la gestión de oficinas, en la gestión de personas, la actitud, sobre todo de jefes y coordinadores, así como el resto de los fiscales, debe ser de colaboración.

Se ejerce la autoridad a partir de la integridad y la claridad de objetivos y criterios de decisión. Pero también, a partir de la motivación y la comunicación en todos los sentidos. La preparación de los equipos y quienes los forman es una responsabilidad de quienes detentan la autoridad, sabiendo que el liderazgo, la conducción, no viene sólo con el cargo jerárquico.

b) *Uso de tecnologías informáticas. Desarrollo del software.*

La gente que integra las organizaciones, no cambia. Podemos trabajar a partir de sus expectativas. La incorporación de herramientas informáticas, teniendo en cuenta la búsqueda de nuevas expectativas, asegura la normalización de los procesos, la sistematización.

Garantiza el trabajo ordenado, asegura la calidad de lo que se hace, registra cada caso y, a través de esa base de datos, se comunica, se investiga, se acumula experiencia, se determinan casos y situaciones típicas, que sirven para futuros casos en similares condiciones.

c) *Conocimiento del nuevo proceso penal*

Se hace necesario preparar a todos en el nuevo proceso penal. Principalmente, a las personas con más antigüedad, ya que ellas sufrirán el mayor de los cambios. Preparar al personal de todas las categorías hará a un comienzo más eficaz.

3 Ley V N° 94 del Chubut (antes 5057)

15. Establecer mediciones

En principio globales, por oficinas fiscales. Con información acumulada, se pueden establecer todas las mediciones que se imaginen. Lo que se mide se logra. No obstante, todas las mediciones cuantitativas que establezcan, no debe hacer olvidar que trabajan personas, para ciudadanos, y de ninguna forma se pueden obviar cuestiones cualitativas.

Teniendo en cuenta ello, en el MPF del Chubut, nos encontramos diseñando indicadores de gestión que muestren el resultado de las decisiones, así como un conjunto de estadísticas, su evolución e indicadores de gestión de la oficina y de investigación de casos y delitos en particular.



Los casos que ingresan en el MPF del Chubut, para dimensionar la gestión, son 25.000 por año, en una población de 500.000 habitantes, con seis oficinas fiscales.

Lo hacen a partir de denuncias en la Policía o directas en las oficinas fiscales. El **Gráfico 2**, muestra el proceso.

Una vez que se toma conocimiento de las denuncias, a través de un mix de cualidades, se define el grado de complejidad de los casos, de esa práctica en las oficinas resultan:

1. **Tipo 1, inmediatos.** Todos aquellos casos que por falta de identificación de autores o falta de elementos de convicción, se archivan provisoriamente. Se trata de gran volumen y cantidad. Se realiza en los primeros 15 días a 30 días. Son recurrentes, por ello de solución relativamente sencilla.
2. **Tipo 2, de intervención temprana.** Son casos que se concilian en el MPF o se remiten a servicios de mediación. Ingresan y se intenta que los propios involucrados en los conflictos, de forma asistida, encuentren solución a sus problemas.
3. **Tipo 3, simples.** Todos aquellos que, judicializados, pasan por un proceso de respuestas judiciales rápidas. Simples, ya que cumplen un conjunto de pasos rápidos y de manual. Son de naturaleza recurrente y tienen una serie de soluciones estandarizadas.
4. **Tipo 4, complejos.** Aquí prevalece la complejidad del delito, si bien de menor frecuencia. Su solución o tratamiento implica múltiples actividades secuenciales y/o simultáneas, que con frecuencia requieren decisiones y actividades

especiales. Demandan habilidades más elaboradas de nuestros fiscales, funcionarios, personal de investigación, peritos, administrativos y tienen un largo lapso de ejecución. Muchas veces requieren de presupuestos grandes en dinero.

El **Gráfico 3** muestra el proceso de análisis de los casos y derivaciones internas según su complejidad. Aquí son del Tipo 1 y 2.

El **Gráfico 4** detalla procedimientos que tratan los casos de Tipo 3, cuyas respuestas judiciales son rápidas.

El **Gráfico 5** describe el proceso de tratamiento de los casos complejos de Tipo 4.



Desde los inicios de la disciplina que practico, la administración, se ha planteado la búsqueda del mejor modo de organizarse, es decir que genere el mejor desempeño. No existe *consenso paradigmático* acerca del tema.

¿Cuál es la conexión entre el diseño que hemos imaginado, desarrollado, el marco conceptual que nos agrupa de determinado modo, y el desempeño alcanzado o que pretendemos alcanzar?

En realidad, es un enfoque contingente el que prevalece. Las cosas podrían hacerse de determinada manera, pero podría hacerse de otra. Así, “no hay un mejor modo” y “no todas las maneras de organizarse son igualmente eficaces”.

Lo que sí se pueden determinar son factores o condiciones que afectan: las personas que intervienen, el tamaño, el *know how* o conocimiento clave, el ambiente, las estrategias de una organización.

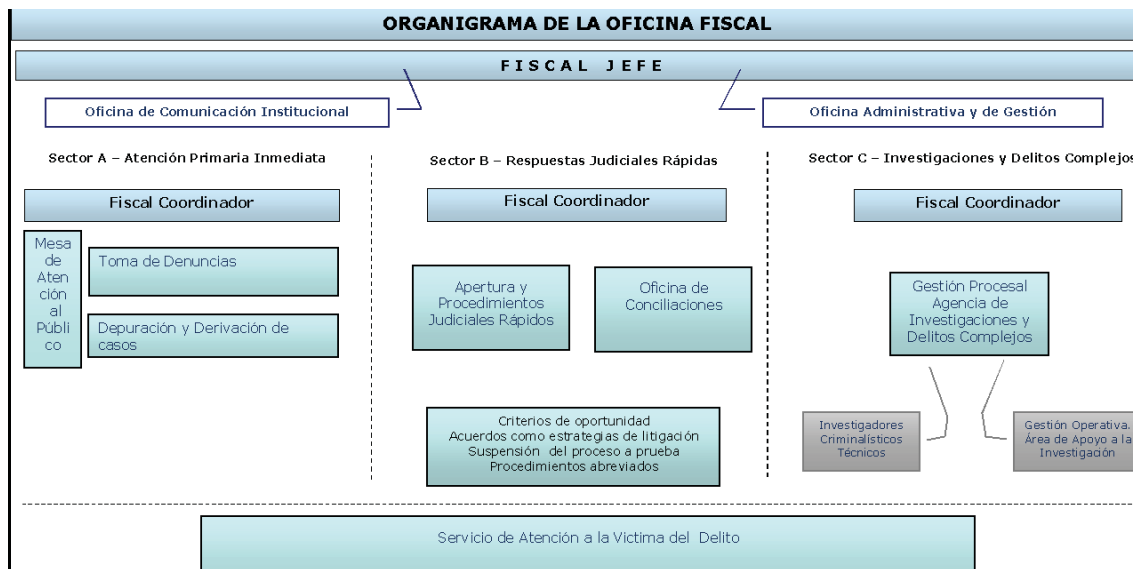
En términos generales, el desafío de organizar y de mejorar continuamente en ese cometido, dados unos objetivos e instrucciones del Procurador General en el Chubut, lleva a dividir el trabajo teniendo en cuenta dos perspectivas:

- Una de ellas, conocida en el ámbito judicial, la vertical: tiene que ver con aquello que las personas tienen que hacer (funciones y actividades) y las diversas formas de agruparse.
- La otra, menos conocida es la división del trabajo horizontal que se refiere a la división entre decisión y ejecución.

Esta estructura de doble entrada nos ha requerido prever:

- Objetivos claros y precisos.
- La identificación y clasificación de actividades necesarias para alcanzarlos.
- La agrupación de ellas con ciertos criterios.
- La definición de los niveles de decisión y ejecución.
- Los mecanismos de coordinación.

La siguiente imagen⁴ representa un organigrama de funciones que se une (observen el parecido) con el diagrama de procesos que se encuentra más arriba.



Todos los procedimientos que se observan en los gráficos están soportados en software, que mejora día a día, a partir de un equipo de desarrollo dedicado a ello.

Las decisiones van de la mano de la aplicación de tecnologías informáticas aplicadas, que respetan la lógica procesal del código vigente.

De otra forma, si el soporte informático no se ajusta a medida, iría por caminos diferentes. Ello generaría ruido entre las decisiones que se toman, el deber ser procesal y la realidad de gestión, generando incongruencias que afectan al trabajo y las relaciones laborales.

El software es propio y a medida. Se trata de los sistemas mencionados:

- Sistema de Gestión Coirón, de oficinas fiscales.
- Sistema de Gestión Luan, de servicios de asistencia a las víctimas de delitos.
- Sistema Preventivo Digital, de toma de denuncias en las comisarías.

Normalizan los procesos de trabajo y serán, a medida que pasa el tiempo, los garantes del diseño conceptual y de la actuación de nuestras unidades de trabajo.

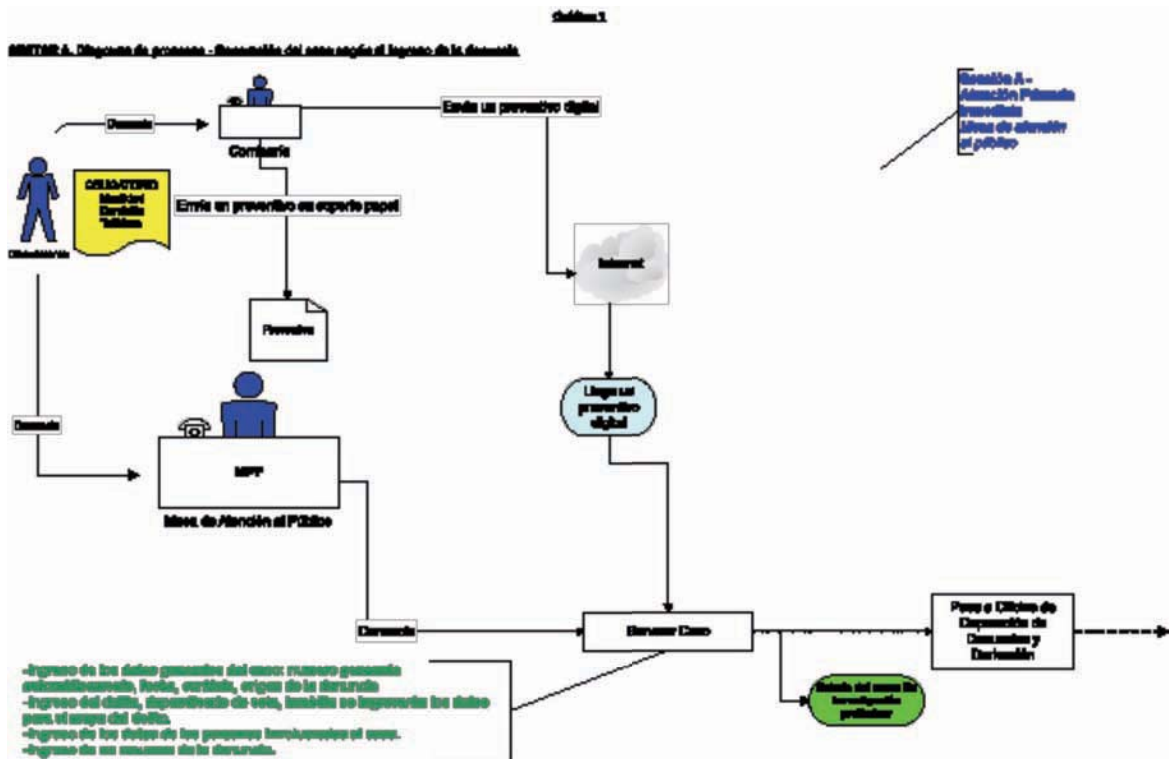
Se encuentra en estudio la implementación de software de colaboración que contribuya a las comunicaciones, el intercambio de experiencias sobre casos similares en distintas oficinas, mapas dinámicos de ubicación de delitos, vinculaciones para información, que contribuyan a la investigación de los casos complejos, principalmente, y que los casos simples, de repetición permanente, encuentren adecuada atención.

⁴ Diagrama de funciones de los sectores ABC del MPF del Chubut, a partir de recomendaciones de áreas y puestos iniciales, realizadas por el Dr. Ricardo Mendaña, Inecip, durante la puesta en vigencia del Código Procesal Penal y las nuevas responsabilidades del MPF.

- Herrscher, Enrique; D'annunzio, Claudia y Rebori, Alfredo, *Administración, aprender y actuar*, Editorial Granica, Buenos Aires, 2009.
- Ostroff, Frank, "Gestión del Cambio en el Sector Público", en *Harvard Business Review*, volumen 84 N° 5 mayo 2006.
- Ostroff, Frank, *The Horizontal Organization*, Oxford University Press, Boston, 1999.
- Etkin, Jorge, *La Complejidad en las Organizaciones*, Editorial Granica, Buenos Aires, 2005.

En las páginas siguientes de observan los gráficos mencionados en el artículo:

- Gráfico 1: Ingreso de denuncias.
- Gráfico 2: Análisis y derivación de casos.
- Gráfico 3: Respuestas judiciales rápidas.
- Gráfico 4: Delitos complejos.



SECTOR A. Diagrama de procesos - Depuración y Derivación del caso - Intervenciones tempranas

Gráfico 2

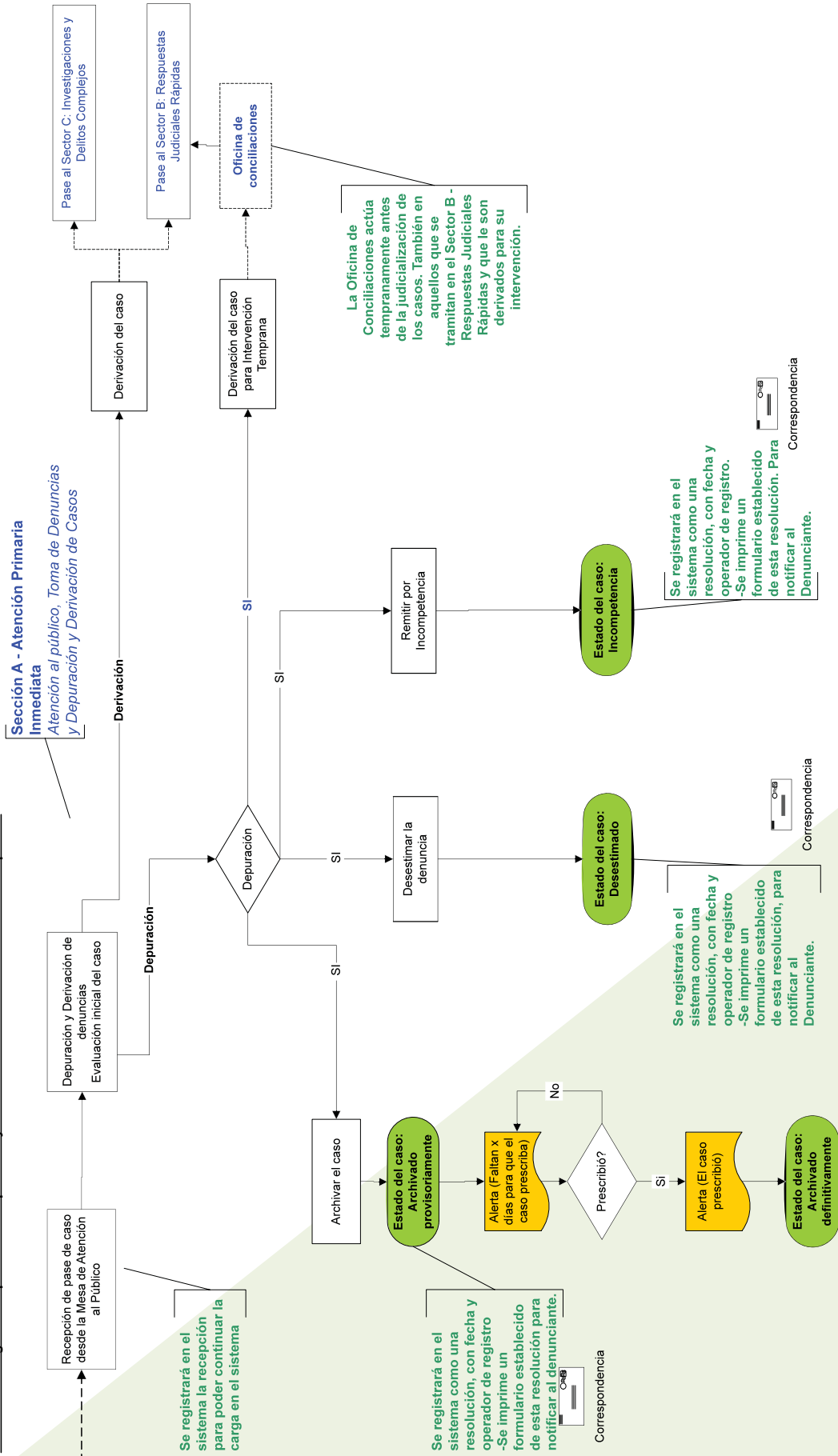


Gráfico 3

SECTOR B. Diagrama de procesos - Agencia de Respuestas Judiciales Rápidas: Oficina de Apertura y Procedimientos Rápidos

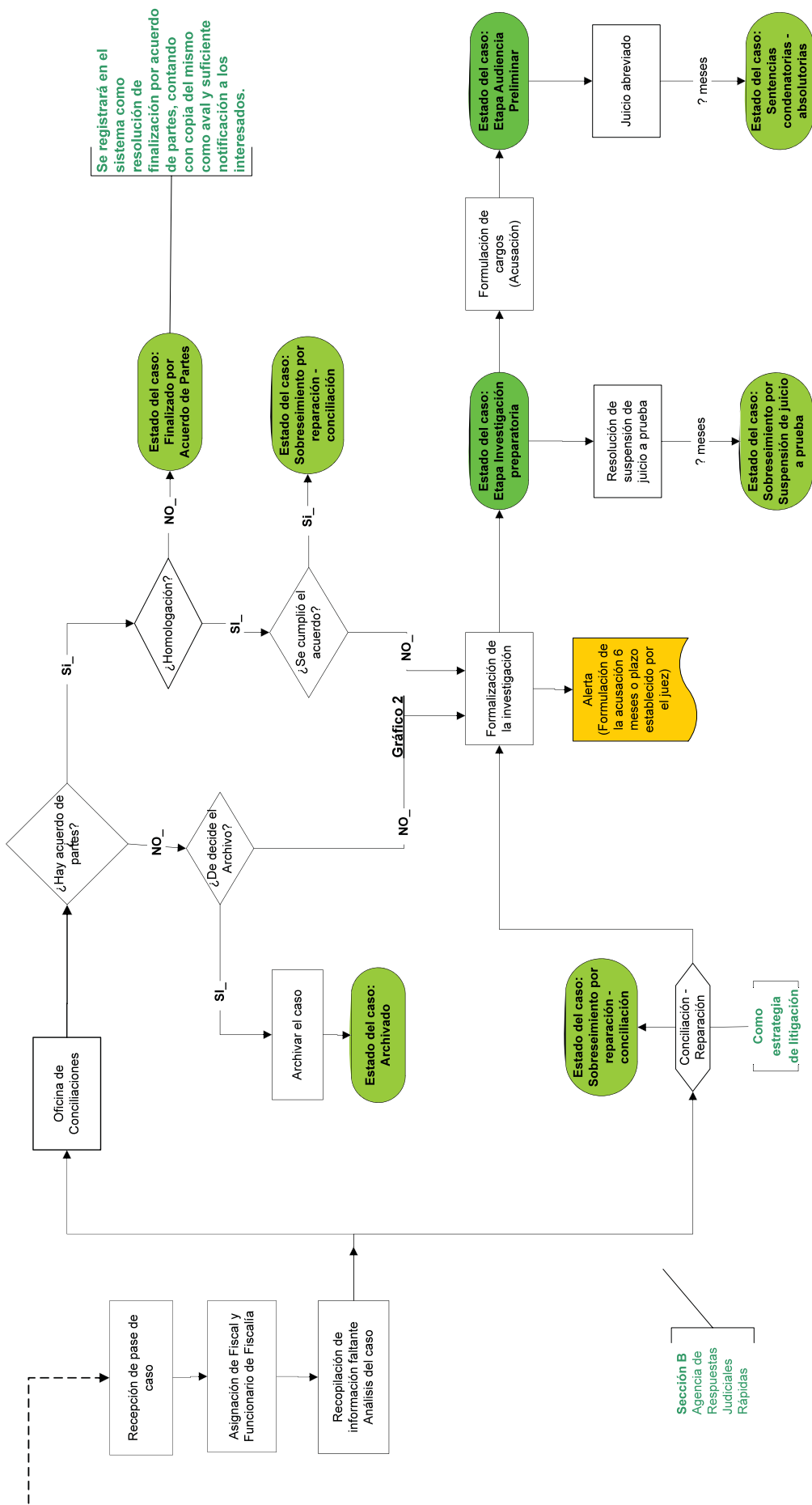


Gráfico 4

SECTOR C. Diagrama de procesos - Investigaciones y delitos complejos

