

EL ANÁLISIS CRIMINAL EN EL MINISTERIO PÚBLICO:
¿MODERNIZACIÓN DE LA PERSECUCIÓN PENAL O SUSTITUCIÓN DE LAS FUNCIONES POLICIALES?

Criminal analysis in the Prosecutor's Office:
Modernization of criminal prosecution or replacement of police functions?

CLAUDIO GONZÁLEZ GUARDA*
Universidad de Chile

Resumen

Este trabajo, desde una perspectiva político-criminal, explora la etapa de diseño del Sistema de Análisis Criminal y de Focos Investigativos (SACFI) de la Fiscalía de Chile. Para este estudio fue utilizada una perspectiva cualitativa, consistente en el análisis de informes y estudios preliminares, así como de la historia de la ley de fortalecimiento del Ministerio público (Nº 20.861/2015). Lo anterior se complementó con entrevistas a ciertos informantes claves (N=7) que en diferentes calidades participan en el modelo SACFI. La investigación abordó tres aspectos, el primero, cómo la demanda por mayor eficiencia en la persecución penal ha impulsado la creación de esta nueva micro-organización. Un segundo, cómo durante el debate de la ley de fortalecimiento se priorizó el diseño del SACFI por sobre otra reforma que pretendía fortalecer la investigación de los delitos de alta complejidad. Un tercero, cómo SACFI implica una actualización de la controvertida relación entre el Ministerio público y las policías.

Palabras clave

Ministerio Público, sistema penal, análisis criminal.

Abstract

This work, from a criminal policy perspective, explores the design stage of the Criminal Analysis and Investigative Focus System (SACFI) of the Chilean Prosecutor's Office. For this study a qualitative perspective was used, consisting of the analysis of reports and preliminary studies, as well as the history of the law to strengthen the Public Ministry (Nº. 20.861/2015). The foregoing was complemented with interviews with certain key informants (N=7) who in different positions participated in the SACFI model. The research addressed three aspects, the first, how the demand for greater efficiency in criminal prosecution has driven the creation of this new micro-organization. A second, how during the debate on the strengthening law, the design of the SACFI was prioritized over another reform that sought to strengthen the investigation of highly complex crimes. A third, how SACFI implies an update of the controversial relationship between the Public Ministry and the police.

Key words

Public prosecutor, penal system, criminal analysis.

Introducción

La persecución penal en cualquier sistema de justicia criminal esta compuesta por diversas actividades¹. En nuestro contexto estas comprenden esencialmente la averiguación de un hecho que tiene las características de un delito, la búsqueda de sanción para sus responsables y la

* Doctor en Derecho, Profesor asistente, Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: claudiogonzalez@gobierno.uchile.cl. Este trabajo es parte de los resultados del proyecto Fondecyt/Postdoctoral "Análisis del concepto y uso de la eficiencia en el sistema penal chileno: El factor cuantitativo-gerencial" (2018-2020), Nº: 3180458, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID).

¹ BINDER (1999), p. 236.

protección de los intereses de las víctimas². Además, las actividades investigativas deben ser manejadas de forma eficiente, por ello, como lo indica el mensaje del código procesal penal chileno del 2000, se requiere que dichas labores sean realizadas por una organización flexible, que facilite “la permanente adaptación de métodos de trabajo, la agrupación de casos similares, la constitución de equipos especializados de acción, la posibilidad de la incorporación de personal auxiliar en situaciones especiales, la movilidad territorial de los recursos humanos...”³. La responsabilidad de gestionar estas actividades en el modelo chileno fue encomendada al Ministerio público.

Lo cierto es que en los modelos acusatorios (mixtos o puros)⁴ las actividades investigativas usualmente son llevadas a cabo por el tándem fiscalía-policía. Sin embargo, no existe una única fórmula para gestionar el relacionamiento entre estas dos macro-agencias⁵. En algunos casos, será una relación horizontal o de cooperación⁶, es decir, la policía tiene cierta autonomía para investigar y “armar el caso”⁷. En otros contextos, la autonomía será aún mayor, y la fiscalía solo operará controlado la legalidad de la actuación de las fuerzas de seguridad. Otra opción, alternativa asumida por el modelo chileno, es un Ministerio público investigador, con fuerte preponderancia en la instrucción penal, lo que significa la existencia de una policía con autonomía restringida, o bien, con actividades de investigación delegadas por el propio ente instructor⁸. En la legislación chilena esto ha quedado materializado en la idea de “dirección exclusiva”⁹ de la investigación por parte del Ministerio Público.

Sin perjuicio de la claridad en las interrelaciones entre actividades de investigación y roles institucionales, existen ciertos ámbitos investigativos donde esto es matizable. Uno de ellos tiene que ver con una actividad tradicionalmente realizada por las policías, de algún modo inserta en su propia naturaleza, nos referimos al análisis criminal. A esta labor, en términos simples la podemos entender como un conjunto de pasos que conforman una herramienta, cuya finalidad es gestionar datos cualitativos y cuantitativos – de diverso origen – para ser presentados y/o diseminados, apoyando la toma de decisiones en el contexto de enfrentar la criminalidad¹⁰.

El análisis criminal en Chile, si bien ha sido realizado en la práctica por las instituciones policiales, solo desde la segunda década de este siglo adquiere consolidación organizacional. Así, en el año 2011 en Carabineros de Chile se crea la Dirección de Análisis Criminal (DAC), y en el año 2015 en la Policía de Investigaciones se crea el Centro Nacional de Análisis Criminal o CENACRIM. En el caso del Ministerio Público, al momento de crearse esta institución (1999), no contemplaba ninguna función relativa al análisis criminal. No obstante, esta situación cambió en el año 2015 con la creación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI), que por ley incorporó el sistema que es objeto de este trabajo. Realmente la literatura nacional no ha debatido aún el encuadre político-criminal de esta reorganización. Pero lo cierto es que constituye un giro en el sistema de persecución penal, pues entre otros asuntos, cambia los criterios de selección de casos (del modelo caso a caso, a uno de priorización), provoca la inserción de nuevos profesionales (los analistas), y además, al menos en este aspecto, comienza un nuevo relacionamiento entre el ministerio público y la fiscalía.

En este trabajo exploraremos los motivos que dieron origen a esta nueva realidad político criminal, para ello observaremos especialmente las razones que influyeron en el diseño de la ley

² Estas son las facultades que la Constitución y la Ley Orgánica del Ministerio público (Nº 19.640) indican para llevar a cabo la persecución penal.

³ BCN (1995) p. 1.

⁴ La diferencia entre modelos nunca es tan clara, por ello debe tomarse con cautela LANGER (2014).

⁵ La literatura internacional suele reconocer varios modelos de relacionamiento Fiscalía-Policía, CHOE (2018), pp. 93-94.

⁶ GÓMEZ (2013), p. 163.

⁷ OLIVER (2018), pp. 37-38.

⁸ DUCE Y RIEGO (2007), p. 136.

⁹ Constitución Política de la República art 83 y LOC 19.649 artículo 1º.

¹⁰ TUDELA (2013), p.16.

respectiva¹¹. Con este objetivo, nos centraremos en tres aspectos; el primero, el modo que la demanda por mayor eficiencia en la persecución penal impulsó la creación de esta nueva micro-organización¹². Un segundo aspecto, aborda cómo durante el debate de la Ley de fortalecimiento del Ministerio Público (Nº 20.861), se priorizó el diseño del SACFI por sobre otra reforma que pretendía fortalecer la investigación de los delitos de alta complejidad. Un tercero explora, cómo el SACFI supone una renovación del debate sobre los límites entre el Ministerio Público y las policías¹³. En la parte final discutiremos los hallazgos encontrados e indicaremos algunas conclusiones.

1. El estudio de caso. El Sistema de Análisis Criminal y de Focos Investigativos de Chile (SACFI)

1.1. Metodología

Para abordar esta investigación se optó por la realización de un estudio de caso sobre un objeto o unidad de análisis específico¹⁴. Para la selección del caso, se tuvo en consideración que el SACFI, es una de las innovaciones más contingentes con vistas a mejorar la persecución penal. En ese contexto, uno de los argumentos usuales para su inserción, era aumentar la eficiencia penal, lo cual se desprende tanto del mensaje del proyecto (Ley Nº 20.861) como de sus debates posteriores. Además, el hecho que se haya ubicado a las unidades de análisis en la Fiscalía, no constituye un patrón en la realidad comparada, por ello se convierte en un objeto de investigación político-criminal sugerente. Asimismo, este objeto ofrece riqueza informativa; relevancia teórica; accesibilidad; contingencia; y es emergente a nivel nacional e internacional.

La perspectiva utilizada ha sido de carácter cualitativa, basada en el tratamiento de la información documental y en la utilización de entrevistas a informantes claves. Así se logró una adecuada “triangulación metodológica”, es decir, mediante diversas fuentes se alcanzó mayor robustez y mayor coherencia en la investigación, perfilando de mejor modo el objeto y obteniendo conclusiones más consistentes, precisas y fiables¹⁵.

El estudio documental se centró en el análisis de contenido de una serie de textos que permiten identificar los fundamentos político criminales y criminológicos de las Unidades de Análisis Criminal (UAC). En especial se ha examinado la historia de la Ley Nº 20.861 (2015), junto al mensaje presidencial (2012) que acompañó la propuesta legislativa. Respecto de los estudios, consultorías o documentos de las instituciones, se ha revisado el estudio que encargó la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicho informe se denominó “Análisis del proyecto de fortalecimiento del Ministerio Público de Chile” (diciembre, 2010), y fue elaborado por los investigadores Alberto Binder, Fernando Grafe (coordinador) y Gabriel Oddone. Asimismo, se ha observado el “Estudio de distribución de dotación, considerando la productividad y el mejoramiento de la gestión de las Fiscalías, (2011)”, realizado por la Fundación Paz Ciudadana (FPC), y encargado por el

¹¹ La implementación y evaluación del modelo SACFI, lo abordaremos en un trabajo posterior, siguiendo de este modo el análisis de las políticas públicas: diseño/implementación/evaluación.

¹² A las unidades de análisis criminal las podemos entender como “micro-agencias”, presentes en diversas organizaciones del sistema criminal, especialmente en las policías, en el poder ejecutivo, y secundariamente en el Ministerio Público. Las cuales tienen como función principal recopilar información, analizar, diagnosticar escenarios y producir insumos para decisiones de carácter persecutorio o para la toma de decisiones político-criminales más generales” (definición propia).

¹³ La ley Nº 20.861 (2015) habla específicamente de Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos. En la jerga utilizada por los operadores del sistema se suele hablar de “SACFI”, aunque otros utilizan el acrónimo SAC (Sistema de Análisis Criminal). En los documentos del Ministerio Público se suele utilizar el concepto “el sistema” o “SACFI” (por ejemplo, Resolución FN/MP Nº 2696/2019, 31/12/2019).

¹⁴ Un caso puede ser entendido como “un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales” NEIMAN Y QUARANTA (2006), p. 220. Por lo tanto, en un estudio de caso se trabaja con muchas variables, lo que posibilita el “análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad” MARRADI et al. (2007), p. 237 y se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación YIN (1994), p. 13.

¹⁵ KVALE (2011), p. 157; RUIZ (2012), pp. 327-338.

Ministerio Público de Chile. Ambos informes constituirán en definitiva las bases técnicas que darán origen a las unidades de análisis criminal (UAC) en Chile.

También, se han analizado otros documentos sobre las UAC, entre ellos, una serie de informes provenientes de la Fundación Paz Ciudadana (FPC), que corresponden a una consultoría encargada por el Ministerio Público. Esta consultoría se denominó: “Generación de competencias y capacidades para el análisis delictual y plan de establecimiento de unidades de análisis delictual pilotos. Ministerio Público” (2014)¹⁶. También se han examinado documentos emanados del Ministerio Público, tales como el Plan estratégico 2009-2015, el cual ha sido vital para contextualizar los deseos de fortalecimiento institucional, incluyendo la idea de la Fiscalía de Delitos de Alta Complejidad”, y su fallido derrotero legislativo^{17/18}.

Las entrevistas cualitativas han sido realizadas a informantes claves (N=7), pertenecientes a tres unidades SACFI¹⁹. La elección de las unidades obedeció a un criterio intencionado, guiado por el acceso físico a ellas, la complejidad criminológica de sus jurisdicciones y la pertenencia a las etapas iniciales del modelo SACFI. Asimismo, fue relevante la disponibilidad de sus jefaturas a colaborar en una investigación académica. Para la elección de los entrevistados se procuró tener un balance entre funcionarios con formación jurídica, “mundo de los juristas” y otros con formación en ingeniería y ciencias sociales (psicología, sociología), “mundo de los analistas”. Se trató de informantes especializados, pertenecientes a cierta élite en su institución, por tener un conocimiento experto y acceso a antecedentes cualificados del sistema penal²⁰. Por estas razones, rápidamente se produjo una saturación de información, y no fue necesario entrevistar a funcionarios de otras unidades de análisis criminal.

Se trató de entrevistas semiestructuradas, consultando especialmente por los antecedentes que manejaban sobre la creación de SACFI, su visión sobre el análisis criminal en el sistema penal, las dificultades operativas para su realización, y su visión sobre las exigencias de resultados a las que estaban sometidos. Las entrevistas fueron individuales, salvo un caso, que por problemas de agenda y permisos laborales fue necesario entrevistar a dos analistas de modo conjunto. Aunque estas entrevistas inicialmente se iban a realizar durante el año 2019, por los acontecimientos de octubre (revuelta o estallido social)²¹, la mayoría fueron concretadas en febrero del año 2020. Las entrevistas se realizaron cumpliendo los estándares ético-científicos que autorizaron esta investigación, especialmente el consentimiento informado, dando a conocer los objetivos y alcance de este trabajo. Asimismo, previa autorización de los entrevistados, sus declaraciones se han registrado, resguardando las identidades y el contenido de las entrevistas. Al igual que el material documental, la información de las entrevistas se examinó mediante un “análisis de contenido”, extrayendo así, los elementos explícitos y latentes que los entrevistados indicaron, realizando un análisis cualitativo de sus relaciones con el contexto²² y con otros materiales de la investigación (documental), para así finalmente, dotarlos de un significado más preciso.

¹⁶ Este estudio estuvo compuesto por diversos informes, entre otros, a) “Diagnóstico de capacidades para la gestión de la información para la persecución penal en el Ministerio Público” (8/04/2014); b) “Perfil de Unidades de Análisis Criminal y recomendaciones de implementación de Unidades Pilotos seleccionadas” (agosto, 2014).

¹⁷ Una peculiaridad político-criminal del SACFI es la incorporación obligatoria de una evaluación al sistema. Esta debía realizarse al tercer año de funcionamiento del sistema (Art 1º, disposiciones transitorias de Ley, Nº: 20.861 (2015), la cual fue desarrollada por el Centro de Microdatos de la Facultad de Negocios de la Universidad de Chile. MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2011b).

¹⁸ Aunque este artículo no aborda el proceso de implementación del SACFI, pero para contextualizar ciertos análisis, hemos considerado informaciones propias de esa fase. De este tipo son, la evaluación ya indicada, o las capacitaciones realizadas por la Fundación Paz Ciudadana y por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

¹⁹ Debido a algunos aspectos sensibles de la información que manejan estas unidades, y por cuidado ético de la investigación, se omitirán detalles sobre los entrevistados, sin perjuicio de referirse al encuadre metodológico de las mismas.

²⁰ VALLES (2009), p. 26; DEXTER (2006), p. 5; PETINTSEVA et al. (2020), pp. 9-27.

²¹ Diversos autores han denominado “estallido social” –HERRERA (2019) y AKRAM (2021) – o “revuelta o reventón popular” SALAZAR (2020), o bien, los “acontecimiento de octubre” ARAUJO (2017), p. 17; a una serie de manifestaciones, protestas y alteraciones al orden público, acaecidas especialmente entre el 18 de octubre hasta finales de noviembre del 2019. Aunque aún se debaten los motivos del estallido, la razón usualmente esgrimida sería el malestar de una parte de la ciudadanía chilena con el modelo socio-económico imperante.

²² KVALE (2011) p. 139.

1.2. Descripción del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI): objetivos, estructura y funcionamiento

El SACFI nace en Chile en agosto del 2015 con la Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público Nº 20.861, la cual introdujo importantes modificaciones a la Ley orgánica constitucional de la Fiscalía (LOC Nº:19640)²³. Así el art 37 bis indica “Créase el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, en adelante el Sistema, para el fortalecimiento de la persecución penal, mediante la incorporación de estrategias de análisis e investigación sobre mercados delictuales u otras estructuras de criminalidad reconocibles”. Dicho texto incorpora dos novedades conceptuales en la legislación penal chilena, “mercado delictual” y “estructuras de criminalidad reconocible”²⁴. Lo cierto es que el debate sobre ellas fue bastante ligero en el Congreso, salvo un congresista que indicó que “mercados delictuales” no se correspondía con nuestra tradición jurídica:

“Al respecto, debo señalar que me parece sorprendente la expresión mercados delictuales, hice todos los esfuerzos posibles durante la discusión en la Comisión para evitar la palabra “mercado”, porque como se dice que estamos en un sistema jurídico economicista²⁵, pensé que no era conveniente agregar tal expresión...”²⁶.

En efecto, ninguno de dichos conceptos constituyen conceptos normativos, ni están criminológicamente asentados²⁷. Esto a pesar de que el Fiscal nacional de la época aseveró que se trataba de “conceptos técnicos específicos...consensuados internacionalmente”²⁸, lo cual no se apuntaló en ninguna referencia criminológica, político-criminal o penal. Lo mismo ocurre con el concepto de “mercados delictivos secundarios”, que es otro concepto adjuntado al debate para hacer referencia a los delitos contra la propiedad. A mayor abundamiento, en la propia historia de la ley no se introducen elementos bibliográficos contrarrestables, a excepción de las consultorías hechas a pedido por la Fiscalía y por el Ministerio de Hacienda. Lo concreto es que la ley 20.861 no se explaya sobre cómo debemos comprenderlos, y al parecer influyeron en su incorporación los estudios preliminares²⁹ y cierta literatura que hace referencia a ellos³⁰. Respecto de “estructuras de criminalidad reconocible”, sería un concepto apropiado desde la consultoría realizada por Fundación Paz Ciudadana, y que tiene sus raíces en lo que preceptúa la IACA (Asociación Internacional de Analistas Delictuales)³¹. En todo caso, una forma de dar contenido a estos conceptos, ha sido la implementación de un Manual Teórico para SACFI elaborado por la unidad coordinadora nacional³². A pesar de ello, la configuración de ambos conceptos, en definitiva, quedó entregada a la práctica de las UAC.

Realmente, la creación del modelo SACFI se remonta a anteriores planes estratégicos de la Fiscalía chilena, constituyendo un interés de esta institución³³. De hecho, todavía es

²³ Un factor político en la creación de las SACFI fue el Programa Chile Seguro (2009-2015), que incluía los objetivos de disminuir los archivos provisionales y mejorar la persecución penal. BCN (2015), p. 3.

²⁴ Una referencia a los mercados delictuales lo encontramos en el estudio de distribución de dotación de la Fiscalía, ver en: FISCALÍA NACIONAL DE CHILE (2011a), p. 28.

²⁵ Es innegable el tenor economicista de este concepto, de hecho, autores como BINDER (2009) p. 49, uno de sus principales impulsores, se apresura en aclarar que “mercados delictuales” no tiene este rasgo, sino que utiliza “mercado” en sentido clásico.

²⁶ En esta línea argumentó el senador Larraín, sugiriendo su sustitución por “ámbitos criminales o delictivos”. BCN (2015), pp. 151 y 255.

²⁷ Lógicamente existe literatura que aborda los “mercados ilícitos” (por ejemplo, DOMBOIS (1998); DAUDELIN & RATTON (2018)), sin embargo, en este proyecto de ley, no se acompañó ningún estudio criminológico que fundamente su configuración. Siendo esto especialmente necesario si se normativiza un concepto aún en debate doctrinal.

²⁸ BCN (2015), pp. 152-154.

²⁹ MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2010); MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2014).

³⁰ BINDER (2009), pp. 34-37 y BINDER (2015), pp. 268-271.

³¹ Organización creada en 1990 por un grupo de analistas que buscaban compartir conocimientos, defender los estándares profesionales y proporcionar oportunidades de capacitación para los analistas. La IACA es actualmente la asociación internacional hegemónica en materia de análisis delictual, agrupando a más de 1.500 analistas delictuales en servicio activo en casi 50 países tales como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Brasil, Chile, Israel, México y alrededor de otros 30 países distribuidos en Asia, África y Europa; SEPÚLVEDA (2009), p. 5.

³² En esta línea por ejemplo la creación del Marco Teórico para SACFI del 2018.

³³ Por ello, en la consultoría MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2010), denominada “Análisis del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público de Chile”, encargada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (DIPRES), se analiza específicamente la petición de fortalecimiento de la Fiscalía. En dicho documento se hace referencia (p. 47) a la dotación de las unidades de análisis y

observable en los planes estratégicos actualizados, así por ejemplo, en el Plan estratégico del Ministerio Público (2016-2022) se indica en la sección “eficacia de la persecución penal” una referencia explícita a la instalación de un sistema de análisis criminal que tendría dos objetivos: a) Focalizar los esfuerzos y recursos en dar respuesta al conflicto penal; y b) Mejorar la dirección y calidad de la investigación penal.

De este modo, el objetivo general del SACFI es “fortalecer la persecución penal”. Ahora bien, según la propia Fiscalía, “dado que la idea de “mejoramiento” de la persecución es algo complejo, al menos debiera contemplar la idea de generar “una mejor” persecución penal”³⁴. Aunque suena tautológico, según la Fiscalía, esta mejora debiera impactar en toda la institución, comprendiendo distintos elementos, a saber, procesales, judiciales o investigativos, como también considerar la relación de la Fiscalía con su dimensión externa, especialmente con las policías y la comunidad. En definitiva, para entender el fortalecimiento de la persecución penal mediante la creación del SACFI, esta debiera incidir en el mejoramiento de los siguientes puntos: a) contacto con la víctima y la comunidad (diagnóstico de la criminalidad regional); b) relación con las policías; c) incorporación de estrategias de análisis de investigación sobre mercados delictuales u otras estructuras de criminalidad reconocibles; y d) mejora del estándar investigativo³⁵.

Para llevar a cabo su labor el modelo SACFI se estructura mediante una unidad coordinadora de carácter central, que depende de la Fiscalía Nacional y que estuvo alojada inicialmente en la División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión, sin embargo, desde el año 2020 esa unidad ha sido elevada a División, pasando a depender directamente de la Dirección ejecutiva nacional (DEN)³⁶. Esta unidad realiza funciones de asesoría, coordinación y apoyo a las unidades regionales repartidas por todo el país, asimismo debe asesorar al Fiscal Nacional para determinar los “criterios nacionales” para la calificación de los delitos que comprende el sistema. A nivel regional, SACFI se despliega en dos unidades, a) una unidad de análisis, compuesta por analistas (no juristas), encargada de sistematizar información de delitos para la identificación de focos investigativos, y b) una unidad de focos investigativos, compuesta por fiscales adjuntos, encargada de perseguir penalmente los focos identificados. La jefatura de ambas unidades recae en un fiscal denominado “Fiscal jefe de focos”³⁷.

La dotación del SACFI a nivel nacional al 2021 se puede observar a continuación:

Tabla Nº 1. Dotación del SACFI. Nivel nacional (2021)

Fiscalía	Fiscales	Profesionales	Administrativos	Total
Nacional	0	5	0	5
Regionales	92	48	43	183
Total	92	53	43	188

Fuente: Bases técnicas de licitación SACFI, Fiscalía Nacional (2018)

mercados delictivos por ejemplo. Igual mención se realiza en el estudio de Distribución de Dotación del 2011. Internamente, en la Revista Fiscalía de abril del año 2011, se daba cuenta de la coincidencia entre el informe MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2010) y la propuesta de la organización, ver en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/biblioteca/institucional.do>.

³⁴ MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2018).

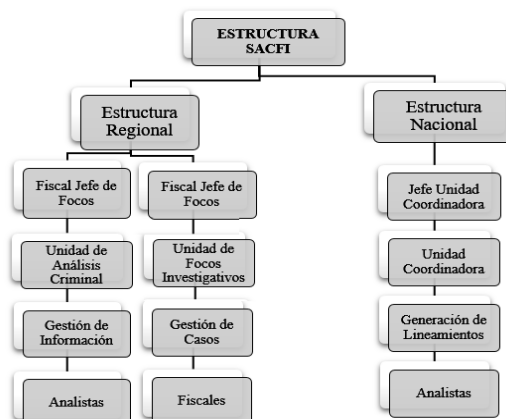
³⁵ Algunos objetivos específicos de SACFI son producir información agregada y oportuna para contribuir en la identificación y persecución de focos delictivos; fortalecer la labor de dirección de la investigación que le corresponde a la Fiscalía; propender: a una mayor colaboración y coordinación en el análisis criminal, persecución de los delitos priorizados con las víctimas, la comunidad y otras instituciones públicas y privadas; entre otros, MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2018).

³⁶ La Resolución FN/MP Nº 2438/2015 (21/12/2015) estableció los dos niveles organizacionales del sistema SACFI, uno regional y otro nacional.

³⁷ La Ley Nº 20.861, de 2015, estableció una implementación de carácter gradual, similar a la que se utilizó con la reforma procesal penal. De este modo se configuraron 3 grupos de regiones para instalar el sistema en 3 años, las primeras regiones que instalaron SACFI en el año 2016 fueron la de Valparaíso, O’Higgins, Bío-Bío y Araucanía.

La estructura del SACFI a nivel nacional, es la siguiente:

Cuadro Nº 1. Estructura del SACFI. Nivel nacional (2021)



Fuente: Bases técnicas de licitación SACFI, Fiscalía Nacional (2018)

En términos operacionales, el SACFI funciona bajo el concepto de priorización de investigaciones. Es decir, solo algunas investigaciones son seleccionadas (declaradas) por el Fiscal regional para que sean investigadas por el sistema de Focos. Para realizar esa priorización, el Fiscal Regional se enmarca dentro de la calificación que haga el Fiscal Nacional (priorización nacional), en el diagnóstico de la criminalidad regional y en la propuesta que le haga el Fiscal Jefe de Análisis y Focos.

Si bien inicialmente el SACFI estaba centrado en los delitos contra la propiedad y delitos de mayor connotación social, poco a poco las tipologías delictivas se han ido ampliando. Así, las últimas resoluciones (FN/MP Nº 1254/2020) de la Fiscalía Nacional indican como categorías delictivas susceptibles de SACFI: a) delitos contra la propiedad en general (desde robos con violencia hasta hurtos simple, pasando por abigeatos o receptación), b) diversos delitos relacionados con la posesión, porte, la tenencia de armas de fuego, municiones y sustancias químicas. Pero, además, algunas fiscalías regionales han abordado mediante SACFI investigaciones sobre microtráfico de drogas, algún tipo de delincuencia económica de menor entidad o delitos relacionados con el uso malicioso de tarjetas de crédito.

Sin embargo, probablemente la mayor reorientación de las prioridades del modelo SACFI provino de la contingencia político-criminal provocada por el “estallido social”. Así, debido a la emergencia de numerosos delitos, tradicionalmente no gestionados por el sistema penal, tales como saqueos, diversos problemas de orden público, e incluso causas de derechos humanos por abuso policial, muchas Fiscalías regionales recurrieron a las capacidades instaladas del SACFI para la persecución de dichos fenómenos³⁸. Así lo explican algunos entrevistados:

“...íbamos a empezar en octubre (2019) la planificación para el año, pasó el tema del estallido social y tuvimos que enfocar todos nuestros esfuerzos a los saqueos que acá fue algo desbordante y siguen...entonces estuvimos enfocados octubre, noviembre, diciembre en los saqueos, que era revisión diaria y teníamos que informar Fiscal...sabe qué, otra vez tenemos una nueva unidad siniestrada, que quemaron y saquearon el día de ayer entonces...”

“...Yo desconozco si fue una orden nacional, nosotros nos hicimos cargo de los saqueos donde no hubiese flagrancias, porque las causas flagrantes de saqueos se hicieron cargo las locales (fiscalías), esa fue la diferenciación que nosotros hicimos. Ahora, a nosotros nos afectó significativamente el estallido social porque además de que nosotros tuviésemos que enfocar todos nuestros recursos a los saqueos, se disminuyó las horas hombres de trabajo diario, o sea

³⁸ Es interesante que en el modelo SACFI se ha introducido lo que se denomina un Plan de Diagnóstico, que consiste en un levantamiento de información criminológica de carácter anual, que sirve para tener un mapeo del comportamiento criminal en el radio de competencia regional de cada fiscalía regional respectiva.

acá a las 2 de la tarde quedaba la escoba y nos teníamos que ir a la casa... de hecho se metieron a la Fiscalía varias veces, tiraban bombas lacrimógenas y tenías que salir arrancando...".

Otro impacto que el "estallido social" produjo en el funcionamiento del SACFI, fue que cambiaron las prioridades de análisis, prefiriéndose por ejemplo la construcción de perfiles asociados a los delitos que en ese momento ocurrían y no a las investigaciones que se llevaban en curso. Un entrevistado lo indica así:

"...No po', súper poco (trabajo de análisis criminal en general), menos ahora con tiempos de estallido social donde los SACFI nos hemos hecho cargo de los saqueos. Ahora, que tienen un comportamiento súper errático, hemos jugado con perfilamientos, contrario de lo que se ha dicho en algunos medios de comunicación, nosotros hicimos un perfilamiento como de 800 imputados detenidos en el contexto del estallido social...por receptación y robo en lugar no habitado y el 63% me arrojó con antecedentes penales. Pero de ese 63% solo un 5% tenía antecedentes por drogas y no necesariamente por microtráfico, a veces hasta por consumo, la mayoría antecedentes por robo y sorpresa, hurto, hurto mecha, hurto simple...".

[¿Qué sucedió con las investigaciones en curso de SACFI?] "... quedaron stand by, los tribunales ni siquiera atendían... por temas de protestas cerraban los Tribunales, los carabineros también estaban desbordados, no tenían recursos para trasladar a los sujetos...".

En síntesis, SACFI sí se vio alterado por la contingencia social, concretamente por el estallido social del año 2019. Las necesidades político criminales cambiaron, y SACFI constituía una capacidad existente en muchas fiscalías regionales, la cual fue utilizada en su momento. Esto podría ser la antesala de la probable ampliación de SACFI hacia fenómenos criminales de mayor complejidad, o de nuevas contingencias criminológicas.

1.3. El contexto político-criminal en el nacimiento del SACFI: demanda por una mayor eficiencia en la persecución penal

El SACFI emerge en un momento político-criminal muy intrincado. En el año 2010 el nuevo sistema de justicia penal cumplía 10 años de vigencia³⁹, las discusiones sobre seguridad ciudadana adquirían protagonismo en los medios de comunicación y se comenzaba a debatir la necesidad de fortalecer la eficiencia de las agencias del sistema criminal. Lo cierto es que el debate político-social se simplificaba en "se estaba perdiendo la batalla contra la delincuencia", y parecía que la gente perdía fe en el sistema garantista. Así, se señalaba al Ministerio público como uno de los responsables de este escenario, reemplazando en el rol de reprochado a los jueces penales.

La ineficiencia se ligaba especialmente a la sobrecarga de trabajo⁴⁰, indicándose que desde el inicio de la reforma el número de ingresos prácticamente se duplicó⁴¹. Así, se argüía que en los últimos 5 años diversas modificaciones legales habrían incorporado nuevas temáticas delictuales, tales como, ley de violencia intrafamiliar, la ley de responsabilidad penal juvenil, la reforma a la justicia militar. Además se habrían tipificado una treintena de nuevos delitos, lo que habría provocado el aumento en 45% de nuevos casos, que han debido ser gestionados por el Ministerio Público⁴².

Pero además, se responsabilizaba al exceso de archivos provisionales⁴³ y a la existencia de imputados desconocidos como causas de la ineficiencia en la persecución de los delitos⁴⁴. Así, se ponía énfasis en que, si no mejoraba esta situación, la imagen de la justicia seguiría

³⁹ En estricto rigor los 10 años se cumplen en el año 2015 cuando la reforma estuvo completa. Sin embargo, se considera el 1999-2000 como el inicio de la reforma cuando comenzó en dos regiones pilotos (cuarta y novena región).

⁴⁰ Los estudios iniciales de la reforma procesal penal estimaban que la carga de trabajo por Fiscal no debiera superar las 1.200 causas por año, MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2014), p. 55. Sin embargo, al discutirse la Ley de Fortalecimiento los fiscales chilenos gestionaban sobre 2.000 causas anuales, muy por sobre el promedio de 700 causas que llevaban en general otras fiscalías latinoamericanas.

⁴¹ BCN (2015), p. 80.

⁴² BCN (2015), p. 80.

⁴³ Sobre esto se puede ver, el MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2011b): "Estudio sobre la aplicación de los archivos provisionales".

⁴⁴ BCN (2015), p. 4.

empeorando. Este escenario lo recoge el mensaje presidencial que dio origen a la ley de fortalecimiento:

“Junto a ello, el Ministerio Público ha debido enfrentar en los últimos cuatro años una mayor carga de trabajo, en razón del incremento del número de casos ingresados. Conforme a ello y considerando el número y naturaleza de las denuncias recibidas, dicha institución ha realizado cambios en su gestión interna y procesos de trabajo con el objeto de mejorar su eficiencia en la tramitación de causas y en la atención de víctimas y testigos”⁴⁵.

Este debate desemboca en el año 2012 (26 de abril) en la presentación de un proyecto de ley que vería la luz 3 años más tarde (2015), denominado “Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público”. El mensaje apuntaba a dos “desafíos” que se deben abordar para relanzar la reforma procesal penal: primero, el aumento de la criminalidad organizada en el país, y segundo, los ciudadanos estarían requiriendo mayores resultados en la persecución penal.⁴⁶ El contenido del mensaje, es congruente con un factor político importante que impulsó la creación del SACFI⁴⁷, este factor fue la presentación del Plan de Seguridad Pública⁴⁸ (2010-2014)⁴⁹, lo que además recoge el propio proyecto de ley⁵⁰.

Lo cierto es que, la base de la propuesta legislativa era el proyecto que el Ministerio Público presentó al Ejecutivo⁵¹, formulado con el objetivo de mejorar la eficiencia en la persecución penal⁵². Los asuntos esenciales del proyecto ⁵³, entraron conjuntamente a tramitación, pero cada uno de ellos corrió con suerte dispar. De este modo, la iniciativa estrella de la Fiscalía “la mejora de las investigaciones de alta complejidad”, impulsada por la percepción de una débil institucionalidad para investigar delincuencia compleja y corrupción política, fue finalmente desechada ⁵⁴.

Ciertamente el fracaso para crear esta institucionalidad, constituye un hito crítico en la política criminal chilena, desperdiándose la oportunidad para mejorar la persecución de este tipo de delincuencia. El factor decisivo fue que los congresistas, de distintos partidos políticos, optaron por retirar su apoyo a esta sección del proyecto de ley. De este modo, el debate se enfocó en la línea secundaria del proyecto original, la cual estaba constituida por la creación de las Unidades de Análisis Criminal (SACFI). Como consecuencia de lo anterior, a pesar de ser el núcleo del proyecto, a poco andar el proceso legislativo y debido a las resistencias en el congreso, el ejecutivo eliminó del proyecto la creación de una unidad especial para delitos de alta complejidad⁵⁵.

La verdad es que la Fiscalía desde hacía bastantes años venía abogando por la presentación de un proyecto en esta línea, demandando la creación de una Fiscalía de Investigación de Alta Complejidad (FIAC). De este modo, pretendía concretar la diferente priorización político-criminal para distintas infracciones penales, utilizando como criterio de clasificación su mayor, mediana o menor complejidad investigativa. En términos estructurales,

⁴⁵ BCN (2015), p. 2.

⁴⁶ Luego se formó una mesa técnica donde participó la Fiscalía, los Ministerios del Interior, Justicia y Hacienda, y que dio lugar a la iniciativa legal que analizamos.

⁴⁷ Este hecho lo destaca el informe MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2010), p. 7, denominado “Análisis del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público de Chile”.

⁴⁸ Este plan también se conoce como el “Plan Chile Seguro”, para más información ver en: https://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n5588_04-08-2010.html.

⁴⁹ Este plan incluía una serie de materias que impactarían en el fortalecimiento del Ministerio público. Entre otras el ajuste entre criminalidad compleja y menos compleja, lo que a la larga derivaría en el SACFI. MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2010), pp. 1-7.

⁵⁰ BCN (2015), p. 3.

⁵¹ Para más información sobre los fundamentos de la petición de fortalecimiento de la Fiscalía ver: <http://www.fiscaliadechile.cl/planfortalecimiento/documentos.html>.

⁵² BCN (2015), p. 2.

⁵³ 1. Creación de una Fiscalía Especial de Investigaciones de Alta Complejidad; 2.- Reforzamiento en la tramitación compleja y menos compleja y creación de Unidades de Análisis Criminal y Focos Investigativos; 3.- Fortalecimiento en la atención de víctimas y testigos; 4.- Superación de soluciones de continuidad en las funciones de los fiscales adjuntos; 5.- Establecimiento de bases para una carrera funcionaria, BCN (2015).

⁵⁴ En esa época, emergieron varios casos relacionados con el financiamiento ilegal de campañas políticas. Algunos de ellos fueron los denominados “caso Corpesca”, “el caso Penta”, “el caso Soquimich”, “el caso Milicogate”. Como denuncia por tráfico de influencias al final de dicha década destacó el “caso Caval”.

⁵⁵ BCN (2015).

el modelo de FIAC que la Fiscalía Nacional proponía consistiría en una organización con alcance supra-territorial, compuesta de manera multidisciplinar, con vocación de trabajo interinstitucional, y que contase con apoyo desde la Fiscalía Nacional, así como con fondos financieros suficientes, recursos humanos adecuados, y una administración idónea para dicha tarea⁵⁶.

Desde los primeros trámites del proyecto de ley, especialmente en la Comisión de Constitución y Justicia⁵⁷, muchos parlamentarios vieron con suspicacias la idea de una Fiscalía especializada en delitos complejos, ciertamente, la sintieron como una amenaza contra el mundo político. Sin embargo, los argumentos esgrimidos para su descrédito no fueron en esta línea, sino que se sirvieron de otras razones políticamente correctas. Un ejemplo de lo anterior⁵⁸ fue indicar que esta Fiscalía especializada vería pocos delitos y por tanto, no sería justificable la inversión pública en ella⁵⁹. Otro argumento, fue que la creación de la FIAC implicaría el 25% del presupuesto del proyecto, de este modo se mermaría la idea original de fortalecer con más funcionarios y fiscales al Ministerio Público⁶⁰. Otro razonamiento, indicaba que la FIAC realmente no solucionaría nada, pues para el ciudadano común y corriente lo que le interesa es el delito contra la propiedad y no estos otros delitos especiales, por ello era preferible fortalecer las fiscalías locales⁶¹. La Comisión además desacreditó el proyecto, esbozando que una modificación de este tipo fortalecería a Santiago en detrimento de las regiones, así sostuvieron que era mejor reforzar a las fiscalías regionales directamente⁶². De este modo, se argumentó que presentaba más ventajas redistribuir la dotación prevista para estas fiscalías, con dos objetivos: investigar causas de alta complejidad a nivel regional, y si no hay requerimientos, podrían abocarse esos recursos a causas de menor complejidad⁶³. Evidentemente, por las razones que sea, para los parlamentarios, la FIAC no constituía una prioridad político-criminal⁶⁴, desconociendo la entidad especial de este tipo de delincuencia, y el tratamiento particular que recibe en múltiples países del mundo.

Así, poco a poco, el debate parlamentario fue perfilando una “disyuntiva artificial” acerca de si era mejor fortalecer las fiscalías locales, bajo el argumento de “lo que la gente quería” en barrios y lugares donde supuestamente estaban los delitos comunes y que afectaban a la ciudadanía (delitos contra la propiedad en esencia), o bien, la otra alternativa, organizacionalmente más sofisticada, es decir, fortalecer la institucionalidad de la fiscalía para que se haga cargo de delitos especiales, aquellos, que según los parlamentarios, tenían como característica tener “una gran repercusión noticiosa”, pero no dañar al país⁶⁵./⁶⁶. De esta manera, finalmente, la falsa disyuntiva entre unidad de alta complejidad versus unidades de análisis, impidió algo que era político-criminalmente necesario y factible, desarrollar al unísono ambos proyectos.

A través de las entrevistas es posible rastrear esta situación. De hecho, algunos entrevistados refirieron que la principal razón que habrían obstaculizado que la FIAC se concretara, fue que el escenario político que vivía el país en esos años, impedía a los congresistas aprobar la creación de un organismo robusto que investigue a poderosos, especialmente políticos y empresarios. Ciertamente, para una parte importante de la clase política, este proyecto no fue “de su agrado”, pero además, este organismo podía entrar en conflicto no solo

⁵⁶ BCN (2015), p. 5.

⁵⁷ Informe de Comisión de Constitución, BCN (2015), pp. 19 y ss.

⁵⁸ En esta línea argumental el diputado Araya, BCN (2015), p. 35.

⁵⁹ En el proyecto se indica que la FIAC debiera sostener cerca de 200 causas anuales, lo cierto es que no se indica la forma de dicho cálculo.

⁶⁰ En esta línea argumental el diputado Harboe, BCN (2015), p. 36.

⁶¹ En este sentido se pronunciaron, por ejemplo, los diputados Cornejo, Harboe y Squella, BCN (2015), pp. 35-37.

⁶² BCN (2015).

⁶³ BCN (2015), p. 38.

⁶⁴ En esta línea argumental el diputado Cornejo, BCN (2015), p. 37.

⁶⁵ BCN (2015), pp. 36-37.

⁶⁶ Ciertamente, la utilización del argumento populista de escuchar la “opinión de la gente” y la canonización del “sentido común”, autoproclamándose el cuerpo político en “ventrílocuos” de la ciudadanía, no es nuevo en la literatura político-criminal contemporánea, por ejemplo en, BOTTOMS (1995), pp. 17-49; GARLAND (2005), p. 48-50; DíEZ (2004), p. 10-12.

hacia fuera (con el mundo político), sino que también hacia adentro (Ministerio Público), por su eventual disputa de poder con el Fiscal Nacional de turno. Uno de los entrevistados lo relata así⁶⁷:

“... La Fiscalía de Delitos complejos (FIAC) se cae básicamente, porque los diputados, el poder político, tuvieron mucho miedo, “en las privadas” (reuniones), dijeron...saben qué..., no podemos generar esta gran Fiscalía que va a perseguir la corrupción y va a meter a los políticos presos, ¡No!...”

...Sí, y lo que salió (lo que se dijo informalmente) era que crear un poder muy fuerte entre las fiscalías, iba a desestabilizar la organización, porque iba a estar el Fiscal Nacional y el Fiscal UNAC (Fiscal Anticorrupción).

...distinto a como fue con el SACFI (Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos), porque dijimos, sabe, que esto es regional y cada Diputado dijo mmm, 5 cargos para mi región...”.

De este modo, desechada la FIAC, todos los debates se centraron en el aumento de dotación funcionaria, en el nuevo régimen de suplencia y subrogación de fiscales, en la carrera funcionaria al interior del Ministerio Público, y en la relevancia de crear una Unidad de Análisis Criminal⁶⁸. En este escenario, el proyecto pasa al Senado y en ese estadio el nuevo gobierno de Michelle Bachelet⁶⁹ realiza una “indicación sustitutiva”, que se centra en 3 ejes, que serán en definitiva los que dominarán el curso del proyecto: a) desarrollo institucional, que esencialmente versaba sobre el rol que deberían tener los abogados asistentes y las subrogancias; b) la investigación y tramitación de causas menos complejas, aquí se incluía el tema de los TCMC (Tramitación de causas menos complejas, y la creación de un piloto de Unidades de análisis criminal (UAC); y c) la atención de víctimas y testigos.

En lo que respecta a las UAC, el proyecto toma como base el estudio que realizó el BID por encargo del Ministerio de Hacienda de Chile⁷⁰. Así, conceptualmente el proyecto entiende por análisis criminal.

“como una herramienta o proceso sistemático de producción de datos, informaciones y conocimiento criminológico, orientado según los principios de la pertinencia y la oportunidad, que se inicia con la búsqueda e identificación de correlaciones entre datos y conjunto de datos, por ejemplo, relativo a incidentes, y hechos criminales y patrones, de ocurrencia (historial), que sirve para orientar el esfuerzo de persecución penal (medios y decisiones) y mejorar la respuesta ante la demanda / requerimientos de seguridad y justicia”⁷¹.

Los aspectos más concretos del proyecto se basan en lo preceptuado por la consultoría que la Fundación Paz Ciudadana (FPC) realizó para el Ministerio Público⁷², especialmente en lo que respecta a la determinación de las dotaciones, la que no considera diferencias de carácter geográfico debido a que se trata de un sistema regional, es decir, cada región de Chile tendría su propio SACFI. Ahora bien, para determinar los requerimientos regionales, además de la consultoría de la FPC (2014) se consideró la experiencia comparada en esta materia. Por ello, para calcular la “carga máxima” de procesamiento de información por analista, se aplicó la metodología cuantitativa de clusterización (K-Means)⁷³. Una de las conclusiones de dicha

⁶⁷ Sin embargo, es importante indicar que el 23/9/2014, mediante Boletín N° 9608-7 se volvió a presentar un proyecto de ley para crear una Fiscalía Especial de Alta Complejidad (que incluía una reforma constitucional), este proyecto, a duras penas logró algunos avances en el Congreso, siendo criticado incluso por la Asociación de Fiscales de la época, COFRE (2015), p. 188. Al día de hoy, el proyecto aparece aún en trámite, pero con urgencia caducada. En los hechos, el proyecto está sin movimiento desde el 19/05/2015.

⁶⁸ Ante la inexistencia de la FIAC, las Fiscalías regionales, en concordancia con la LOC del Ministerio Público, han creado “fiscalías de alta complejidad” destinadas a sus propias jurisdicciones. Esto constituye un paliativo insuficiente para abordar la delincuencia compleja y de poderosos, pues no implica un mejoramiento de medios y recursos. A nivel central (Fiscalía Nacional) existen unidades especializadas en algunas de estas materias, pero son de apoyo o estudio, y no de carácter operativo.

⁶⁹ SEGUNDO GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2014-2018).

⁷⁰ MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2010).

⁷¹ BCN (2015), p. 206.

⁷² MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2014): “Consultoría sobre competencias y capacidades de SACFI”.

⁷³ K-means (K-medias), es un algoritmo de clasificación no supervisada (clusterización) que agrupa objetos en K grupos basándose en sus características. El agrupamiento se realiza minimizando la suma de distancias entre cada objeto y el centroide de su grupo o cluster. En las UAC esta metodología se aplica, “definiendo las categorías de delitos por región, y el agrupamiento de las regiones de “ingresos similares” en K grupos distintos, manteniendo cada grupo lo más homogéneo posible; es decir, cada región estará más cerca del promedio de su grupo con relación al promedio de los demás grupos” BCN (2015), p. 209.

simulación fue, que cada Fiscalía regional debiera tener su propia unidad, y por economía de escala y otras externalidades positivas la Región Metropolitana también debiera tener una única UAC. Sin embargo, esta última idea no prosperó, y por distintas razones, especialmente por presiones de las propias fiscalías regionales metropolitanas, se terminó “feudalizando” el sistema, otorgándose a cada fiscalía metropolitana (4) una unidad de análisis. Esto, en opinión de algunos operadores no parece coherente ni eficiente, especialmente considerando que la centralidad de la información es un principio para los modelos de análisis criminal. Un entrevistado lo indica así:

[la división de la Región Metropolitana en 4 unidades de análisis] *“...es agregarle insularismo, porque en definitiva lo que hace la división de SACFI es repartir el poder solamente a los 4 fiscales regionales y quitar un poder central, yo sé que está en boga los temas de descentralización y desconcentración, pero creo que hay cuestiones que son vitales en el país que tienen que estar concentradas desde un punto de vista, no desde la planificación centralizada y todo eso, sino que desde un punto de vista de lo eficiente que es para desarrollar el fenómeno”.*

Otro argumento de los entrevistados, es que en realidad la división de SACFI entre las fiscalías metropolitanas, no sigue ningún criterio o división territorial preexistente.

“Además la división por 4 fiscalías regionales no responde a ninguna otra división, porque por ejemplo Carabineros tiene la prefectura occidente en la cual hay comunas de occidente, pero también de la sur donde está La Florida, qué se yo... entonces tampoco es coincidente o coherente...”.

Dentro de los criterios utilizados para determinar la dotación de las UAC, se tuvieron en cuenta las recomendaciones de la consultoría de la FPC (2014), y de aquellos criterios que indica la IACA (Asociación Internacional de Analistas Criminales). Así, estos sugerían la incorporación de un analista por cada 1.500 crímenes, un analista por cada 1.800 delitos de otro tipo, un analista por cada Call Service, o bien uno por cada 70 oficiales investigadores⁷⁴. Sobre esto es necesario precisar dos puntos. El primero, que el lenguaje utilizado para referirse a los conceptos de crimen se aproxima a los manejados en el contexto anglosajón, siendo esta la realidad político-criminal de referencia para estas sugerencias, por tanto, no necesariamente serían extrapolables a Chile. En segundo lugar, estas recomendaciones se refieren especialmente a los analistas insertos en el ámbito policial, y no en las Fiscalías, esto es importante pues como sabemos el modelo chileno ancló estas unidades en el Ministerio Público. En síntesis, lo más relevante de estas recomendaciones, es que se propende a que las unidades de análisis sean disciplinariamente diversas (ingenieros, sociólogos, matemáticos, etc.). Muchas de estas recomendaciones fueron consideradas al reclutar los profesionales de SACFI, así, cada unidad tendría un mínimo de 3 y un máximo de 5 analistas.

Respecto de los delitos sobre los que prioritariamente debería centrarse SACFI, el proyecto inicialmente se refería a la investigación de los delitos contra la propiedad, aunque como se dijo, esta priorización con el tiempo se ha ido modificando. Las razones argüidas por el proyecto para priorizar estos delitos (propiedad) fueron, que se trata de actividades delictivas de gran ocurrencia y con un alto porcentaje de ingresos con imputados desconocidos, por tanto, se trata de actividades con alta impunidad. Pero además, es posible observar en este tipo de ilícitos la presencia de mercados o focos delictivos, lo que a futuro en la ley se denominará “mercados delictuales”⁷⁵.

En síntesis, de la historia de la ley se desprende, que los objetivos iniciales de la UAC eran : a) hacer el análisis de la información criminal disponible⁷⁶, b) reforzar el contacto con la comunidad, y c) desarrollar coordinación interinstitucional, especialmente con las policías. Como el resultado natural de estas actividades se declararía la creación de un “foco investigativo”, lo que se complementaría con acciones en terreno (diligencias) a través de los

⁷⁴ BCN (2015), p. 218.

⁷⁵ BCN (2015), p. 209.

⁷⁶ Ya sea con fuentes internas SAF (Sistema de Apoyo a los Fiscales) o bien externas, como el BUD (Banco Unificado de Datos) que era llevado con las policías, este último es un proyecto que con el tiempo no ha sido implementado con suficiencia.

fiscales del caso. En palabras de la Ministra de Justicia de la época⁷⁷, “...esta modificación es la parte más relevante del proyecto, pues permite que la institución pase de la lógica del caso a caso, a hacerse cargo de manera global de la estructura del accionar delictivo”.

2. El impacto del SACFI en la concepción de la investigación penal

Ciertamente SACFI inaugura una nueva comprensión del trabajo del Ministerio Público, pero también implica una serie de replanteamientos, entre ellos, su relación con las policías. De este modo, la Fiscalía, además de su misión administrativo-jurídica, consistente en dirigir exclusivamente la investigación y activar la acción penal pública⁷⁸, comienza a realizar una función tradicionalmente desarrollada por las policías,^{79/80}, nos referimos al “análisis criminal”. Este asunto podría involucrar al menos dos problematizaciones, una, sobre los fundamentos legales para que esta nueva microagencia (SACFI) quepa dentro de las funciones del Ministerio público, y otra, la pertinencia práctica de su incorporación en el Ministerio público.

El primer aspecto, ciertamente normativo, hace referencia al diseño institucional de la Fiscalía y al tipo de relación funcional que tiene con las policías⁸¹. Así, las bases de la reforma procesal penal incluyeron la idea de “dirección exclusiva de la investigación”, materializada en un organismo especializado, el Ministerio público. En este sentido el propio mensaje del CPP establecía la necesidad de que la persecución penal, comprendida como una etapa administrativa de acopio de información, se configure bajo la idea de una “organización racional de la persecución penal”⁸².

De este modo, el diseño de la Fiscalía chilena se adscribe claramente al modelo de Ministerio público investigador, siendo coherente con la idea de un órgano de instrucción penal fuerte y protagonista. Idea que primó ampliamente en la reformas procesales latinoamericanas, entre otras razones, pues era necesario sepultar las rémoras inquisitivas del proceso penal antiguo⁸³. De esta manera, se alejó de tradiciones donde la horizontalidad y cooperación en la relación entre fiscalía y policías es normal, es decir, la policía tiene cierta libertad para “armar el caso”⁸⁴, y la Fiscalía puede realizar actividades de investigación complementarias para preparar la acusación⁸⁵. Este diseño también se distanció de realidades político criminales⁸⁶ donde los Ministerios fiscales se erigen como una especie de “controlador de legalidad” del proceso y de la investigación realizada por las policías⁸⁷. En concreto, el sistema chileno optó por configurar una fiscalía con una dirección fuerte, consecuentemente, una autonomía policial atenuada de las actividades investigativas^{88/89}.

Lo anterior es tan claro, que tanto la LOC del Ministerio público⁹⁰, como la Constitución de la República⁹¹ indican que los Fiscales “podrán impartir ordenes directas a las fuerzas de

⁷⁷ BCN (2015), p. 150.

⁷⁸ Véase artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley N° 19.640).

⁷⁹ Esto pareciera ser más problemático con el denominado análisis criminal táctico y operativo. Pues, es obviamente necesario que la Fiscalía realice algún tipo de análisis y planificación general respecto de la estrategia de la persecución penal.

⁸⁰ Una referencia a la desconfianza en la capacidad investigadora de las policías, se puede ver por ejemplo en: “aún se requiere que los Fiscales direccionen y controlen de manera sistemática dichos procedimientos...”, MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2011), pp. 49-50.

⁸¹ No existen relaciones orgánicas (jerarquía o distribución de cargas de trabajo por ejemplo) entre ambos entes, quedando estos asuntos sujetos especialmente a sus leyes orgánicas.

⁸² BCN (1995), p. 11.

⁸³ DUCE (2005), pp. 181-182.

⁸⁴ Algunos modelos que suele reconocer la literatura internacional son: coordinate/adjudicative; coordinate/ investigative; hierarchical/adjudicative y hierarchical/investigative. CHOE (2018) pp. 93-94.

⁸⁵ GÓMEZ (2013), p. 183.

⁸⁶ Aproximaciones a este modelo se observan en España, Bélgica y Francia. Aunque esto se ha criticado, por ejemplo en El Informe Léger que ha dado origen a diversas reformas en la instrucción penal francesa.

⁸⁷ DUCE Y RIEGO, 2007 p. 93.

⁸⁸ Esto es bastante matizable si consideramos las actividades autónomas de la policía, reconocidas por el CPP, por ejemplo art 82 que indica la imposibilidad de cumplimiento de una orden, o con más claridad el art 83 respecto de ciertas actuaciones “sin orden previa” por parte de las policías, por ejemplo, prestar auxilio a la víctima, hipótesis de flagrancia o resguardar sitio del suceso, entre otros.

⁸⁹ OLIVER (2018), p. 36.

⁹⁰ Artículo 4° LOC del Ministerio Público, N° 19.640, de 1999..

⁹¹ Artículo 83 de la Constitución Política de la República, de 1980.

orden y seguridad durante la investigación”, teniendo como límite aquellas actuaciones que vulneren derechos y garantías de los ciudadanos, y por tanto, sea necesaria la autorización judicial respectiva. Reforzando esta posición, el artículo 180 del CPP indica, que las diligencias de investigación incluso se pueden realizar por la Fiscalía por “mano propia”, o bien derivarlas a las policías, es decir, la persecución se podrá ejecutar de modo directo o delegado⁹². De este modo, la dirección de la investigación se centra en la organización racional de la persecución penal, y esta se materializará usualmente mediante la expedición de diligencias (órdenes de investigar e instrucciones particulares) a las policías. La interpretación anterior, tendría su correlato normativo en la regulación de las funciones tanto de la Policía de Investigaciones⁹³, como de Carabineros de Chile⁹⁴.

Pero además de las funciones netamente investigativas, hay otras actividades que también pudieran suscitar alguna polémica. Un primer ejemplo, son las actividades de prevención del delito. Sobre ellas, pareciera haber bastante consenso y claridad de que se ubican dentro de la órbita de las actividades policiales. En Chile esto se le asigna prioritariamente a Carabineros de Chile⁹⁵. No obstante, en los hechos también el Ministerio público realiza actividades que al menos se aproximan a ciertas actividades preventivas. Un ejemplo de aquello, es que el propio Reglamento de SACFI encomienda que la fiscalía deba relacionarse con la sociedad civil o comunidad⁹⁶. Ciertamente este relacionamiento no es estrictamente preventivo, pues pretende facilitar la comunicación para asuntos propios de la investigación penal. Pero nos refleja que las actividades investigativas son de carácter dinámico, y se irán adecuando a ciertas necesidades que la propia práctica impone.

En lo que respecta al análisis criminal, como se indicó en la introducción, esta ha sido históricamente una labor policial. Así, la creación de SACFI en el 2015, se sumó a la actividad de análisis que en la práctica ya realizaban las policías. Aunque la PDI consolidó estas funciones mediante la creación del CENACRIM (2015), esta labor era realizada anteriormente mediante la Plana Mayor de Análisis Criminal, que dependía de la Subdirección Operativa de la PDI. Lo anterior, sin perjuicio del análisis criminal que realizaban las unidades especializadas⁹⁷. En Carabineros ha ocurrido algo similar, si bien en el año 2011 se crea la DAC (Dirección de Análisis Criminal) y se consolida el análisis criminal, estas funciones se realizaban previamente mediante el Centro de Estudios Estratégicos creado en el año 1995. Si bien las interrelaciones entre las tres organizaciones que practican análisis criminal requieren un estudio particular, al menos podemos indicar el riesgo de una desarticulación interagencial, duplicando funciones y volviendo ineficiente el análisis y la persecución penal en su conjunto. Lo concreto es que en la actualidad no existe una organización suprainstitucional que coordine a todas estas agencias.

Ahora bien, desde un punto de vista práctico, curiosamente en la tramitación de la ley de fortalecimiento del Ministerio público, no se hace referencia alguna al análisis realizado por las policías. Tampoco sus perspectivas fueron expuestas en el congreso. Lo anterior es llamativo, considerando que había experiencia en este campo. Entonces ¿cuál fue la razón político criminal para introducir el análisis criminal en la fiscalía?. Como describimos previamente, la demanda por una mayor eficiencia en la persecución penal aparece como una razón primordial. Así, se

⁹² DUCE Y RIEGO (2007) p. 136

⁹³ En el Decreto ley 2460 de 1979, establece en su Artículo 5º: “Corresponde en especial a Policía de Investigaciones de Chile... dar cumplimiento a las órdenes emanadas del Ministerio Público para los efectos de la investigación...”. Agrega en su Art 7: La Institución dará al Ministerio Público y a las autoridades judiciales con competencia en lo criminal, el auxilio que le soliciten en el ejercicio de sus atribuciones. Deberá cumplir sin más trámite sus órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso.

⁹⁴ En el caso Carabineros de Chile, la LOC 18.961, de 1990, en su art 4 estableció “...Además, colaborará con los fiscales del Ministerio Público en la investigación de los delitos cuando así lo dispongan, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar sin mediar instrucciones particulares de los fiscales. Deberá cumplir sin más trámite sus órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso”.

⁹⁵ Es importante considerar que en la práctica del sistema de persecución penal chileno, Carabineros de Chile realiza una importante cantidad de funciones investigativas, especialmente a través de la Sección de Investigaciones Policiales (SIP), u otras unidades especializadas como el Departamento OS9 de Investigación de Organizaciones Criminales.

⁹⁶ Art 15 Nº 4 y Art 24 del Reglamento de SACFI, sobre relación con las policías, sociedad civil y la comunidad.

⁹⁷ Un ejemplo es lo que realizaba la Brigada de Crimen Organizado (BRICO), y que hoy se ha centralizando en la CENACRIM.

argumentó que la ineficiencia en el sistema, se produce (entre otros motivos) por la falta de análisis de información para la toma de ciertas decisiones en la persecución penal⁹⁸. De este modo, el responsable último (aunque no lo dice explícitamente el proyecto) habría sido el insuficiente análisis criminal realizado por las policías. En otras palabras, es palpable una desconfianza en la labor policial en esta área, lo que finalmente lleva a crear un órgano (SACFI) sustitutivo o complementario en el Ministerio público.

Esto se desprende en primer término, de que al parecer la instalación de SACFI en la Fiscalía, fue menos planificada de lo que pudiera creerse. Así, según algunos entrevistados, la implementación del “análisis criminal” en el país fue promovido por varios años por la Fundación Paz Ciudadana⁹⁹, “producto” que inicialmente fue puesto a disposición de las policías (especialmente a Carabineros de Chile). Pero una vez que estas instituciones no se adhirieron a esta idea, se trasladó la oferta al Ministerio Público. En esta institución si bien no se contemplaban inicialmente las UAC¹⁰⁰, las consultorías y los estudios posteriores lo fueron adicionando, para finalmente visualizarse en el plan de fortalecimiento institucional. Un entrevistado lo relata así.

“...No, todavía no existe la Fiscalía en el panorama (año 2009/2010)... En el fondo la puesta estratégica de la Fundación (Fundación Paz Ciudadana) era instalar en Carabineros y en la PDI el análisis criminal, este taller fue el año 2010. La idea era meter a las policías para que puedan hacer análisis o puedan hacer mejor el trabajo táctico, explicarles que es el análisis de problemas, o sea “cuando usted ve un fenómeno recurrente en la jurisdicción de su comisaría...muy anglosajón, la idea era instalar eso en Carabineros...”.

No obstante ello, Carabineros de Chile fortaleció su sistema de análisis mediante la DAC o Dirección de análisis criminal en el 2011.

“...en las Policías, esa era la idea...inicialmente la idea era instalar (en las policías), ni siquiera en la PDI, yo creo que en Carabineros, la necesidad del análisis criminal, o sea de que lo que hiciera Carabineros, fuera evaluado, de que hubiera personal formado a lo menos en estadísticas básicas, de tratar de ir poniendo esa semilla en Carabineros... ojo, Carabineros como institución dijeron “¡perfecto, me gustó!”, pero lo hicieron ellos y crearon el DAC (Departamento de análisis criminal de Carabineros de Chile)”.

Además de lo anterior, otro factor que habría influido en la creación de las SACFI en el Ministerio Público, es la desconfianza y descoordinación existente entre fiscalía y policía, especialmente con Carabineros de Chile. Un entrevistado lo narra así:

“...esto tiene que ver con confianza, que es la confianza como le dicen confianza subjetiva por así decirlo y la técnica, la técnica son las especialidades que tiene cada una de las Policías. Con PDI logramos meter bien la idea, fueron muchas reuniones y ellos generaron un grupo especial que se llama JENACROF, Que es la Jefatura Nacional Contra la Propiedad y Foco Investigativo, y con ellos hemos logrado yo diría que el 90% de los Focos que tenemos son con PDI, y los que requieren cobertura territorial con Carabineros, como vehículos, Fronteras, no tenemos más que hacerlo con Carabineros”.

Estas desconfianzas muchas veces se trasladan a ámbitos operativos, un entrevistado lo expresa así:

“...por ejemplo, tenemos un Foco muy interesante en la Novena región, muy interesante, grande, de robo, en madera toda la cuestión, avanzando un día me llama el Fiscal Jefe de Foco,

⁹⁸ MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2011).

⁹⁹ Las lógicas del análisis criminal fundado en la denominada “ciencia del delito”, ha sido fuertemente promovida en Chile y en Latinoamérica por tres organizaciones privadas, a saber, Fundación Paz Ciudadana, Motorola Solutions y la International Association of Crime Analysts (IACA). Así, han operado en el marco del Proyecto Capacity building in public safety management in local government: strengthening information management and criminal analysis for social and situational prevention of crime and violence in Latin American cities (2014). De este modo, han desarrollado una serie de capacitaciones, talleres y conferencias con el fin de compartir aprendizajes, recomendaciones y estándares para determinar el mejor modo de realizar el análisis criminal”.

¹⁰⁰ De hecho, el Plan de Seguridad Pública (2010-2014), no hace una referencia explícita a las Unidades de análisis criminal. Así, en lo que es persecución penal se centra en promover las unidades de alta complejidad, en mejorar las primeras diligencias, en disminuir los archivos provisionales, y en los planes regionales de persecución penal estratégica.

...pero me dice: oye sabes que, me retiraron todos los policías, los carabineros, porque van a ir a custodiar los fondos, y me dejaron botado el Foco...”.

Lo cierto es que, a nivel comparado, el hábitat tradicional de las UAC es el ámbito policial, o bien, entidades gubernamentales de nivel ejecutivo. No obstante, la ubicación del análisis criminal en los Ministerios públicos se puede observar con más frecuencia en Latinoamérica¹⁰¹. Una posible explicación de este fenómeno podría ser, que debido a la debilidad institucional e ineficiencia de las policías de la región, sumado a las presiones del discurso de “combate al delito”, pone a las Fiscalías en una disyuntiva compleja de la cual no puede zafarse¹⁰². Así, en la región, cada vez existen menos suspicacias para que las fiscalías asuman funciones que en otros contextos son claramente policiales.

En síntesis, no cabe duda que las críticas a la ineficiencia del sistema y las presiones para que las agencias penales mejoren su desempeño, ha provocado que las UAC se instalen en nuestro contexto penal. Esto no solo se consolidó en las policías, sino especialmente en la Fiscalía. Lo anterior se vio favorecido por una concepción amplia del protagonismo del Ministerio público en la investigación penal, materializada en la idea de “exclusividad en la dirección de la investigación”. Las razones teóricas, subyacentes a esta modelación¹⁰³, como el protagonismo de la criminología administrativa en el sistema penal por ejemplo¹⁰⁴, deberán ser tratada en aproximaciones teóricas-empíricas futuras.

3. Discusión y conclusiones

El objetivo principal de este trabajo ha sido abordar el análisis criminal, comprendiendo su encaje político criminal en el sistema penal. Pensamos, a partir de los hallazgos encontrados, que la incorporación de las UAC, puede llegar a constituir un hito transformador, no solo en la forma de concebir la persecución penal, sino para la política criminal misma. Algunos campos donde será observable esta transformación, es en la eficiencia de las organizaciones penales, en el uso de tecnología en el sistema penal, en los procesos de selección y priorización de casos a investigar, en las relaciones interagenciales (Fiscalía y Policía por ejemplo) y en la emergencia de un nuevo sujeto “el analista”, entre otras manifestaciones.

Si bien, nuestro trabajo abordó esencialmente la incorporación del análisis criminal en el Ministerio público, también hemos hecho referencias tangenciales al análisis practicado en las instituciones policiales. En lo que respecta al modelo instalado en la fiscalía, nuestra investigación se centró en la “fase de diseño” de esta nueva micro-agencia (Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos). Así, los hallazgos documentales, como los informes, estudios preliminares y la historia de la ley de fortalecimiento del Ministerio público (Nº 20.861/2015), en particular su mensaje legislativo, nos permiten inferir que las razones criminológicas y político-criminales que inspiraron el diseño de SACFI. En este sentido, uno de los hallazgos principales lo hemos etiquetado como la “demanda por mayor eficiencia en la persecución penal”. Esta demanda, constituía en el fondo una crítica velada al supuesto exceso de archivos provisionales realizados por la fiscalía, y al aumento de los imputados desconocidos. Pero al mismo tiempo, era un modo de relanzar y modernizar una reforma procesal penal que

¹⁰¹ En Latinoamérica, por ejemplo, Argentina, La Dirección General de Análisis Criminal y Planificación Estratégica de la Persecución Penal (DAC); en Colombia, la Dirección de Análisis y Contextos (DINAC); y en Guatemala, la Dirección de Análisis Criminal (DAC). Otras experiencias se pueden ver en CEJA (2019), disponible en: <https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Sistemas23-final.pdf>.

¹⁰² De hecho, la Consultoría sobre competencias y capacidades de SACFI (MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2014)) contiene un INFORME Nº 4, “Estudio comparado de unidades de análisis criminal en organismos de persecución penal”, en el que se da cuenta de la existencia de diversas Unidades de análisis criminal en otras realidades político criminales (extra latinoamericanas), la mayoría de dichas unidades están alojadas en sede policial. MINISTERIO PÚBLICO Y FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA (2015).

¹⁰³ Algunas inferible del Marco Teórico para SACFI del año 2018 y del Reglamento de SACFI del 2016.

¹⁰⁴ Aunque la criminología administrativa es criticada por muchos autores, especialmente por su perspectiva reduccionista del problema criminal, hay algunos que defienden su enfoque práctico y su capacidad de enlace con las políticas estatales, así en MAYHEW (2016), pp. 1-10.

comenzaba a ser criticada a 10 años de su implementación, especialmente por sus cargas de trabajo e ineficacia global.

En lo que respecta a la información latente, ha emergido la referencia a que la supuesta falta análisis de información de los fenómenos criminales, no solo era un problema estructural del sistema penal, sino que demostraba la falta de preparación de las policías ante fenómenos criminológicos en creciente complejidad. Esto ha quedado explícito en los hallazgos cualitativos, manifestado en la referencia a la desconfianza que el Ministerio público tenía acerca de la labor policial. En otras palabras, la creación de SACFI lo que indirectamente vino a materializar la sustitución de una función policial. En términos menos categóricos, podemos decir que vino a complementar el análisis policial, pero eso es algo que solo puede demostrarse en las relaciones interagenciales de implementación del modelo.

Un segundo aspecto que ha emergido en la investigación, especialmente de la historia de la Nº 20.861/2015, es la forma cómo se desechó la opción de crear una fiscalía especial de alta complejidad. Así, de los antecedentes analizados (citados en la primera parte de este artículo) se desprende que los partidos político presentes en el congreso en esa época, configuraron un dilema artificial, sosteniendo que la creación de una fiscalía especial iría en contra de lo que la gente esperaba de la persecución penal. Esto condujo finalmente a que esta Fiscalía fuese descartada, y consecuentemente adquirió un protagonismo mayor el desarrollo de SACFI. Esta información, fue corroborada mediante el material cualitativo proveniente de las entrevistas cualitativas, especialmente por el temor a una fiscalía que rivalice en poder a la ya existente, lo cual no era conveniente, ni para el mundo político, ni probablemente para el poder central de la Fiscalía nacional.

Una tercer elemento escrutado en la investigación, es lo que respecta al efecto que SACFI tiene en la relación entre la Fiscalía y la policía. Este factor se encuentra implícito en la historia de la ley y en los estudios previos a la implementación de SACFI en el Ministerio público. Quizás lo más llamativo es la omisión de la opinión de las policías durante el proyecto (al igual que el mundo académico, por cierto), considerando especialmente que resulta evidente que la creación de una organización que realiza labores más o menos similares a las que realizan otras del sistema penal (análisis criminal), puede tener una serie de consecuencias. Este asunto, es necesario profundizarlo en un estudio sobre la “fase de implementación” de SACFI en el sistema penal, pues implica abordar la relación interagencial.

En conclusión, SACFI, obedeció a una apuesta político-criminal muy explícita de relanzamiento o remodelación del sistema de justicia penal, ampliando en este caso las funciones de la fiscalía. De hecho, al inicio de la RPP el análisis criminal no estaba incorporado en la LOC de esta institución, por esta razón, fue necesario recurrir a una reforma legal al respecto. Por ello, la pregunta inicial sobre ¿modernización de la persecución penal o sustitución de las funciones policiales? debiera ser respondida en tres frentes: Su pertinencia normativa pareciera cubierta por una interpretación amplia del modelo de “Ministerio público investigador”. Su pertinencia político criminal parece adecuada, al menos, en la introducción de la idea de “priorización” de ciertas investigaciones por sobre otras, lo que indicaría asumir la finitud de los recursos de la persecución penal. Su pertinencia práctica, es más debatible, al menos por tres razones: primero, dado el actual contexto criminológico pareciera más sensato invertir recursos analíticos de alto nivel en investigaciones de mayor complejidad (crimen organizado o corrupción) que en delincuencia clásica contra la propiedad por ejemplo. En todo caso, la paulatina ampliación de tipologías delictivas al sistema SACFI refleja esa necesidad, de hecho, poco a poco, distintas fiscalías regionales optan y optarán por utilizar SACFI para otras necesidades (unidades de delitos complejos y crimen organizado). En segundo lugar, no parece adecuado que el protagonismo del modelo SACFI aletargue o deje bajo las sombras la necesaria modernización de las policías, especialmente en el campo del análisis criminal. Una policía que en esta área no tenga un desarrollo adecuado, simplemente no puede ser una policía para el siglo XXI. En cualquier caso, parece razonable que el Ministerio público tenga información y análisis de los fenómenos criminales, para de este modo tomar buenas decisiones,

especialmente en el plano de decisiones estratégicas de persecución penal. Más discutible será cuando las decisiones se aproximan al nivel operacional, táctico o subtáctico, simplemente porque en esos planos las policías tienen más experiencia y formación. Lo anterior es especialmente problemático si no existe un ente superior que articule el trabajo de SACFI con el análisis realizado por las policías. Finalmente, no puede quedar solo como un episodio oscuro en la historia de la política criminal de este país, el modo que la clase política desechó el proyecto que creaba una nueva institucionalidad para investigar delincuencia compleja. Esperemos que en el corto plazo este asunto se remedie.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AKRAM, HASSAN (2021): *El Estallido. ¿por qué? ¿hacia dónde?* (Santiago, Ediciones y publicaciones el Buen Aire).
- ARAUJO KAKIUCHI, KATHYA (2019): *Los hilos tensados. Para leer el octubre chileno* (Santiago, Editorial USACH).
- BCN (1995): *Mensaje de código procesal penal*, en: Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1086244> [visitado el 15 de julio del 2022].
- BCN (2015): *Historia de la Ley N° 20.861, Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público*, en: Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: <https://www.bcn.cl/portal/> [visitado el 15 de julio del 2022].
- BINDER, ALBERTO (1999): *Introducción al Derecho Procesal Penal* (Buenos Aires, Ad-Hoc).
- BINDER, ALBERTO (2009): “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en: Gabriel Keslser (Ed.), *Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (Buenos Aires, Edhasa), pp. 17-42.
- BINDER, ALBERTO (2015): *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática* (Buenos Aires, Editorial Astrea).
- BOTTOMS, ANTHONY (1995): “The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing”, en: Chris Clarkson y Rod Morgan (Eds.), *The Politics of Sentencing Reform* (Oxford, Clarendon Press), pp. 17-49.
- CEJA (2019): “Análisis criminal. Eds., CEJA e INECIP”, en: *Revista Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre los sistemas de justicia*. Año 19, N° 23. Disponible en <https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Sistemas23-final.pdf> [visitado el 22 de enero del 2022].
- CHOE, DAE-HYUN (2018): “Prosecutors’ role and their relationship with the police in South Korea: In a comparative perspective”, en: *International Journal of Law, Crime and Justice* (Vol. 55), pp. 83-96.
- COFRÉ, LEONARDO, (2015): “Comentario al Proyecto de Reforma Constitucional que crea el cargo de Fiscal Especial de Alta Complejidad en el Ministerio Público (Boletín N° 9608-07)”, en: *Revista de Derecho - Escuela de Postgrado* (N° 7), pp. 181-190.
- DAUDELIN, JEAN Y RATTON, JOSÉ LUIZ (2018): *Illegal Markets, Violence and Inequality. Evidence from a Brazilian Metropolis* (Switzerland, Palgrave Macmillan).
- DEXTER, LEWIS (2006): *Elite and specialized interviewing* (Colchester, The ECPR Press).
- DÍEZ-RIPOLLÉS, JOSÉ LUIS (2004): “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, en: *Revista electrónica de Ciencia penal y Criminología* (Vol. 6, N° 3), pp.1-34.

- DOMBOIS, RAINER (1998): “Dilemas organizacionales de las economías ilegales. Aproximaciones sociológicas a propósito de la industria de la cocaína”, en: *Análisis Político* (Nº 33), pp. 14-31.
- DUCE, MAURICIO (2005): “El Ministerio público en la reforma procesal penal en Latinoamérica. Visión general acerca de los estados de los cambios”, en: *Revista Mexicana de Justicia* (Nº 6), pp. 173-209.
- DUCE, MAURICIO / RIEGO, CRISTIÁN (2007): *Proceso Penal* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- GARLAND, DAVID (2005): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea* (Barcelona, Gedisa).
- GÓMEZ COLOMER, JUAN-LUIS (2013): *Introducción al proceso penal federal de los Estados Unidos de Norteamérica* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- HERRERA, HUGO (2019): *Octubre en Chile. Acontecimientos y comprensión política: hacia un republicanismo popular* (Santiago, Editorial Katankura).
- KVALE, STEINAR (2008): *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Madrid, Ediciones Morata).
- LANGER, MÁXIMO (2014): “La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo”, en: *Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes* (Nº 32), pp. 1-34.
- MARRADI, ALBERTO; ARCHETI, NÉLIDA Y PIOVANI, JUAN (2007): *Metodología de las ciencias sociales* (Buenos Aires, Emecé Editores).
- MAYHEW, PAT (2016): “In defence of administrative criminology”, en: *Crime Science* (Vol. 5, Nº 7), pp. 1-10.
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2010): “Análisis del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público de Chile, del Banco Interamericano de Desarrollo”. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/planfortalecimiento/documentos/ANALISIS_PROYECTO_DE_FORTALECIMIENTO_MP_PARTE_1.pdf [visitado el 15 de julio del 2022].
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2011a): “Estudio de distribución de dotación, considerando la productividad y el mejoramiento de la gestión de las fiscalías”. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/planfortalecimiento/documentos/Informe_Final_Distribucion_FMP_P_11octubre_2011.pdf [visitado el 24 de enero del 2022].
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2011b): “Informe final estudio sobre la aplicación de los archivos provisionales”. Disponible en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/biblioteca/estudios.do> [visitado 24 de enero del 2022].
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2014): *Consultoría generación de competencias y capacidades para el análisis delictual y plan de establecimiento de unidades de análisis delictual pilotos* (Santiago de Chile, Ministerio Público, Fundación Paz Ciudadana).
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2016): “Reglamento del SACFI”. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/documentos/reglamentos/reglamento_del_sistema_de_analisis_criminal_y_focos_investigativos.pdf [visitado 24 de enero de 2022].
- MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (2018): “Bases técnicas de licitación para la contratación del primer estudio de evaluación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos”. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/licitaciones/licitaciones_det.do?cyllid=2213&tflid=&count=1 [visitado el 15 de julio de 2022].
- MINISTERIO PÚBLICO Y FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA (2015): “Informe Nº 4. Estudio comparado de unidades de análisis criminal en organismos de persecución penal”, en: *Consultoría generación de competencias y capacidades para el análisis delictual y plan de establecimiento de unidades de análisis delictual pilotos* (Santiago de Chile, Ministerio Público, Fundación Paz Ciudadana).

NEIMAN, GUILLERMO Y QUARANTA, GERMÁN (2006): “Los estudios de casos en la investigación sociológica”, en: Irene Vasilachis De Gialdino (Ed.), Estrategias de investigación cualitativa (Barcelona, Gedisa), pp. 212-237.

OLIVER, GUILLERMO (2018): “Facultades autónomas de la policía en sistema procesal penal chileno”, en: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Nº 31, segundo semestre), pp. 35-67.

PETINTSEVA, OLGA; FARIA, RITA Y ESKI, YARIN (2020): Interviewing Elites, Experts and the Powerful in Criminology (Switzerland, Palgrave Macmillan).

RUIZ, JOSÉ (2012): Metodología de investigación cualitativa, 5ª edición (Bilbao, Universidad de Deusto).

SALAZAR, GABRIEL (2019): “El reventón social en Chile. Una mirada histórica”. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2019/10/27/el-reventon-social-en-chile-una-mirada-historica/> [visitado 24 de enero de 2022].

SEPULVEDA, MARTHA (2009): “Introducción al análisis delictual. Análisis delictual conceptos básicos”. Disponible en: <https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2009/05/conceptos-7-introduccion.pdf> [visitado el 22 de enero del 2022].

TUDELA, PATRICIO (2013): “Estándares de trabajo en una unidad de análisis delictual: asegurando la eficacia en la persecución penal”, en: Fernanda Varela (Ed.), Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2013 (Santiago, Fundación Paz Ciudadana, International Association of Crime Analysts), pp. 16-27. VALLES MARTÍNEZ, Miguel (2009): Cuadernos metodológicos, entrevistas metodológicas (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas), número 32.

YIN, ROBERT (1994): Case Study Research: Design and Methods (California, Sage Publications).