



La selección de causas por parte del Ministerio Público en Chile

The selection of cases by the Public Prosecutor's Office in Chile

CARLOS CORREA^{''}
JAVIER WILENMANN^{'''}
FRANCISCO MEDINA^{''''}

Abstract

This paper aims to study the effectiveness of the legality principle in the Chilean system. To this end, it recreates the different models used by the four Regional Prosecutor's Offices in the Metropolitan Region to select and filter cases. In this regard, the paper analyzes how the Public Prosecutor's Office works at three different levels or categories when selecting cases that are likely to be investigated: arrest for *in flagrante delicto*, type of crime, and pre-classification. The paper shows how the criteria of efficiency and prosecutorial effectiveness by the Public Prosecutor's Office is applied and, in the end, influences the future of a case.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Opportunity principle; Selection of cases; Pre-classification.*

Resumen

El trabajo busca estudiar la operatividad del principio de legalidad en el sistema chileno. Para ello, se reconstruyen los distintos modelos de selección y filtro de causas por parte de las cuatro Fiscalías Regionales que existen en la Región Metropolitana. En este sentido, el trabajo analiza cómo el Ministerio Público opera en tres niveles o categorías distintas en el trabajo de selección de causas susceptibles de ser investigadas: detención por flagrancia, clase de delito y preclasificación. El trabajo constata como la aplicación de criterios de eficiencia y operatividad persecutoria por parte de la fiscalía termina incidiendo en el futuro de una causa.

Palabras claves: *Ministerio Público; Principio de oportunidad; Selección de causas; Preclasificación.*

^{''} Universidad Adolfo Ibáñez (c.correa@uai.cl) ORCID: 0000-0002-6006-4255. Este artículo forma parte de una investigación financiada mediante proyecto Fondecyt Regular (N° 1231128: "Mecanismos de selección de casos en el proceso penal: entre la regulación y la discreción del Ministerio Público", 2023-2026) de la cual Carlos Correa es Investigador Responsable y Javier Wilenmann es Coinvestigador. Artículo recibido el 20 de noviembre de 2024 y aceptado para publicación el 11 de junio de 2025. Translated by Daniela Pavez.

^{'''} Universidad Adolfo Ibáñez (javier.wilenmann@uai.cl) ORCID: 0000-0003-4237-3537.

^{''''} Universidad Adolfo Ibáñez (francisco.medina@uai.cl) ORCID: 0009-0007-0620-6295.

Cómo citar este artículo:

CORREA, Carlos, JAVIER WILENMANN y FRANCISCO MEDINA (2025). "The selection of cases by the Public Prosecutor's Office in Chile", *Latin American Legal Studies*, Vol. 13 N° 2, pp. 36-78.

I. INTRODUCCIÓN

¿Cómo selecciona el Ministerio Público las causas que persigue en el sistema penal chileno? La pregunta sobre la que se estructura este artículo puede parecer inadecuada. La persecución penal en Chile se define, siguiendo la tradición predominante en la Europa continental, en base al principio de legalidad¹ (artículo 166 inc. 2º del Código Procesal Penal (CPP)).² La persecución penal es (teóricamente) mandatoria y, solo excepcionalmente (en los casos previstos en la ley) pueden tomarse decisiones de renuncia (“término anticipado”) de la persecución.

Las limitaciones de la implementación estricta de la legalidad son conocidas. El volumen de causas, los problemas en la producción de resultados, el déficit de información existente respecto de la gran mayoría de los delitos y la escasez de recursos persecutorios y sancionatorios hacen que la legalidad sea, estadísticamente considerada, un mito. De alrededor de 1,5 millones de ingresos anuales registrados por el Ministerio Público a nivel nacional, la fiscalía tiende a reportar algo así como 150 mil condenas anuales. Es incluso probable que esa estadística sea exagerada por la estructura de registro del Ministerio Público. Como sea, en el mejor de los casos la capacidad de imponer sentencias condenatorias llega a alrededor del 10% de los ingresos.³ La cara opuesta de la moneda la representa el millón de casos que anualmente son simplemente archivados.

Todo esto es conocido: la legalidad se comporta en buena medida como un mito, el Ministerio Público debe tomar decisiones para satisfacer las demandas de persecución en una medida aceptable. El objeto de este trabajo no consiste en hacer un argumento sobre la existencia de este mito, tratando de demostrar lo evidente. La pregunta que lo anima es algo más ambiciosa: comprender cómo funciona el trabajo de selección de causas del Ministerio Público. ¿Cómo se organiza el trabajo de las distintas fiscalías para distinguir qué será aquello *realmente* perseguido de aquello que no lo será? ¿En base a cuáles criterios y directrices dicha institución selecciona y filtra sus ingresos?

El trabajo tematiza el punto en abstracto y mediante un análisis de fuentes empíricas relativo a las Fiscalías Regionales Metropolitanas. En abstracto, las secciones 2 y 3 dan cuenta de la comprensión que el Ministerio Público ha tenido históricamente de la legalidad, y como dicha institución ha ido forjando distintos sistemas internos de selección de causas, con estructuras y objetivos predefinidos. Sobre este trasfondo, la segunda parte (secciones 4 a 6) reporta sobre los resultados de una investigación relativa al modo en que las Fiscalías Regionales Metropolitanas —las más afectadas por la necesidad de selección de causas, a causa de la masividad de los delitos cometidos en Santiago y de la concentración de los asuntos más complejos— organizan y realizan sus operaciones de selección.

II. LA DISCUSIÓN SOBRE LA SELECCIÓN DE CAUSAS EN LA EXPERIENCIA CHILENA

Como se esbozó, la tematización del modo en que el sistema penal chileno selecciona las causas que terminan siendo perseguidas se construye (normativamente al menos) sobre el

¹ Sobre sus orígenes DUCE & RIEGO (2021), pp. 179 y ss. En el ámbito comparado, para exposiciones de la evolución reciente del principio de legalidad en el ámbito continental véase BOYNE (2017), 138-174; BOYNE (2014); ANTONUCCI (2021); SEPÚLVEDA & WILENMANN (2022).

² El principio de legalidad se encuentra estrechamente vinculado al principio de oficialidad, el cual expresa la idea de persecución pública de los delitos (vid. artículo 53 inc. 2º del CPP). Véase: LÓPEZ (2002), pp. 36 y s.

³ El número es muchísimo más bajo si se consideran solo sentencias condenatorias “efectivas”.

“principio de legalidad”. En su comprensión tradicional éste importa un deber de ejercicio de la acción penal y el establecimiento de su irrenunciabilidad una vez que la acción se entabla.⁴ El fundamento material de dicho principio se encontraría⁵ en la igualdad ante la ley: la persecución de las conductas constitutivas de delitos no debe quedar entregada al mero arbitrio de un órgano estatal, como lo sería el Ministerio Público,⁶ ni a la voluntad de sus funcionarios. En consecuencia, los agentes estatales encargados de la persecución se encontrarían *a priori* impedidos de seleccionar qué delitos se perseguirán y cuáles no.⁷

La realidad demuestra precisamente lo contrario: todos los sistemas de persecución penal —independientemente de su estructura y diseño— operan bajo mecanismos de selección y filtro de causas. Ningún sistema de justicia tiene la capacidad suficiente para soportar el peso y volumen que implica investigar todos los casos hasta las últimas consecuencias. En otras palabras, sea cual sea el sistema procesal penal que se analice y los recursos con los cuales éste cuente, su capacidad de investigar y castigar los delitos que ingresan será siempre limitada.⁸ Por ello, es inevitable que el Ministerio Público tome decisiones que impactarán en su capacidad de entablar una acción penal en el caso concreto y en el universo de casos a investigar. La falta de toma de decisiones de filtro tiene a su vez impactos mayores: el impulso de “malos” casos aumenta el legajo de tramitación del sistema y puede suponer la destinación de recursos valiosos de modo inútil.⁹

Dado que el *output* persecutorio y sancionatorio de los distintos sistemas penales tiene lugar en una escala muy inferior a aquella del *input* general de delitos que ingresan, éstos están naturalmente requeridos de seleccionar sus causas.¹⁰ Los resultados del sistema también dependen del nivel de trabajo asociado a cada caso, lo que a su vez requiere de técnicas de clasificación o segmentación de los casos.¹¹ Si todos los casos fueran tramitados del mismo modo y con la misma energía, el sistema sería o bien irremediablemente mecanizante o bien generaría inventarios interminables de casos pendientes. El comportamiento del sistema depende así en buena medida de prácticas de selección de causas.

El problema de la selección de causas no es desconocido en la literatura y práctica institucional chilena. Como el volumen de causas fue un tópico central en la tramitación de la Reforma Procesal Penal, su gestión por medio de mecanismos de selección fue directamente discutido hacia el inicio de la reforma.¹² Institucionalmente, ya desde el inicio de la implementación de la reforma en regiones, las distintas fiscalías locales buscaron rápidamente generar modelos de trabajos destinados, ante todo, a implementar modelos de gestión de causas¹³ configurados en base a la optimización del tiempo y los recursos disponibles.

⁴ MATURANA & MONTERO (2017), p. 139.

⁵ LÓPEZ (2002), p. 47.

⁶ MATURANA & MONTERO (2017), p. 139.

⁷ LÓPEZ (2002), p. 47.

⁸ CHAHUAN (2019), p. 80.

⁹ FANDIÑO *et al.* (2017), p. 59.

¹⁰ Este es el modo tradicional de tematización del punto en la literatura europea contemporánea. Véase JEHLE (2006), pp. 3-25; JEHLE *et al.* (2008), pp. 161-79.

¹¹ Por “segmentar”, entendemos la operación consistente en agrupar en varias categorías el conjunto de *inputs* que se recibe (o que se conserva) y darles un tratamiento distinto. Aunque referido a la forma de tramitación (negociación vs. juicio), la misma explicación ha tendido a dominar la literatura sobre la consolidación progresiva del *plea bargain*: BALDWIN & MCCONVILLE (1979), p. 287; LANGBEIN (1979b), p. 266.

¹² Véase, por ejemplo, DUCE (2002).

¹³ Sobre el *case management* en el sistema procesal penal chileno, en general, véase: FUENTES MAUREIRA (2021), pp. 105 y ss.

En efecto, uno de los principales temas que se percibieron como problemáticos en la primera evaluación de la reforma, en el año 2001, fue la baja capacidad que exhibía el Ministerio Público para terminar tempranamente aquellos casos que lo ameritaban. Ello obedecía, entre otros factores, a una falta de sofisticación en la gestión del flujo de causas, organizando el trabajo sobre bases estrictamente individuales.¹⁴ Así, en una primera etapa, el trabajo de los fiscales estaba organizado fundamentalmente en base a la asignación igualitaria de carpetas investigativas entre éstos, sin existir una mayor diferenciación de tareas entre fiscales y existiendo la expectativa de que cada persecutor se hiciera cargo de principio a fin, por completo, de “su” causa. Dicha ausencia de estructura organizacional especializada generaba, desde luego, ineficiencia en el manejo de causas.¹⁵

Al respecto, los mecanismos de selección de causas fueron implementándose progresivamente: en un principio, era posible detectar fiscalías locales en las cuales el fiscal jefe tomaba personalmente la tarea de seleccionar tempranamente las causas ingresadas. En otras, dicha tarea era distribuida por medio de un sistema de turnos entre los distintos funcionarios. Por último, era posible detectar en algunas fiscalías locales la existencia de unidades especializadas dedicadas exclusivamente a dichas tareas, lo cual permitió el uso eficiente de economías de escala para su realización, y —en paralelo— la creación de unidades especializadas para la persecución de cierta clase de delitos.¹⁶ Paulatinamente, el Ministerio Público comenzó así a experimentar con modelos de gestión que rompían con el paradigma de distribución igualitaria de causas con el objeto de mejorar su capacidad de seleccionar causas por medio de estructuras sofisticadas.¹⁷

Los dos cambios más importantes en la generación de modelos que se fueron difundiendo entre fiscales en la generación de mecanismos más eficientes de gestión fueron la creación de las unidades de tramitación masiva (coloquialmente conocidas como TCMC: Tratamiento de Causas Menos Complejas) y la creación de fiscalías de flagrancia a nivel regional. Como veremos, ambos tipos de unidades han permitido que las labores de clasificación, filtro y reenvío a otras unidades sea realizada de forma más rápida y eficiente. Lo que este modelo buscó, en definitiva, fue identificar y utilizar los recursos para el adecuado procesamiento de las causas según su complejidad investigativa.¹⁸

La implementación de estas estructuras de trabajo permitió a la fiscalía optimizar sus índices de terminación de causas en muy poco tiempo.¹⁹ Así, se ha afirmado que uno de los grandes éxitos del sistema penal reformado chileno es que, a diferencia de los de otros países latinoamericanos, ha sido capaz de manejar el volumen de *inputs* que ingresan al sistema.²⁰

Aunque varios estudios chilenos han tematizado la importancia, como mecanismo de gestión, de formas de organización asociadas a la toma de decisiones de selección y término de causas, la literatura sigue teniendo vacíos relevantes. En primer lugar, no hay estudios recientes sobre el tema: la selección y término anticipado de causas fue una idea central en la discusión inicial de la reforma que fue perdiendo relevancia con el tiempo. En segundo lugar,

¹⁴ BAYTELMAN & DUCE (2003), p. 91.

¹⁵ Críticamente, CASTILLO VAL *et al.* (2011), p. 264.

¹⁶ BAYTELMAN & DUCE (2003), pp. 92 y 97; CASTILLO VAL *et al.* (2011), p. 264.

¹⁷ DUCE (2010), pp. 196 y ss.; BAYTELMAN & DUCE (2003), p. 91.

¹⁸ CASTILLO VAL *et al.* (2011), pp. 59 y ss.

¹⁹ La implementación de estructuras dedicadas a la terminación temprana de casos permitió que los índices anuales de terminación de causas pasaran del 46% en 2001, a 87% en 2002, elevándose a un 95% a fines de 2003. Vid. BAYTELMAN & DUCE (2003), p. 94.

²⁰ FANDIÑO *et al.* (2017), p. 48.

buena parte del trabajo inicial se centró casi exclusivamente en impulsar formas de organización eficientes de toma temprana de decisiones de término en causas de menor complejidad. La literatura no tematizó mayormente (ni empíricamente ni como cuestión de diseño) las variables que inciden en la toma de decisión de seleccionar casos de otro tipo. Fuera del ámbito de los delitos masivos, sabemos poco sobre el modo en que se adoptan decisiones de selección.

III. LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN FORMAL EN EL DERECHO CHILENO Y SU REGULACIÓN INTERNA

En este artículo nos interesa estudiar el modo en que se estructura el proceso de selección de causas en Chile. Nuestro objeto de análisis es un proceso legal. Selección en sentido amplio es un concepto que define que ciertas causas sean desestimadas, que otras reciban un grado de atención incompatible con su persecución real, y que otras finalmente concentren un nivel de atención adecuado a su resolución. Para dar cuenta del proceso general de selección, dividimos conceptualmente el tópico general de la “selección de causas” en cuatro operaciones que tienen influencia sobre el tratamiento que se le da a una causa: segmentación, clasificación, filtro y selección en sentido estricto.

Entendemos por segmentación la definición formal o informal de tipos de causas que tienen formas de tratamiento esperadas distintas. La generación de etiquetas abstractas tales como “causas de menor complejidad”, “causa con línea investigativa” y otras que revisamos más adelante, es la expresión de la existencia de operaciones generales de segmentación. La segmentación en ámbitos legales depende de adaptaciones intraorganizacionales a expectativas de tratamiento de casos que no son puramente internas a la organización, sino más bien definidas por los grupos de trabajo asociados al sistema penal.²¹ La pura organización del Ministerio Público no controla por completo los parámetros que permiten segmentar las causas y no define así arbitrariamente sus segmentos, pero sí influye en esas definiciones.

Clasificación, en cambio, es la aplicación de las etiquetas correspondientes a cada segmento a una causa en particular. En un sistema que segmenta sus causas, un operador debe revisar la información para darle el tratamiento que le corresponda. La clasificación es la implementación a nivel micro de la operación macro-organizacional de segmentación de causas.

Por filtro entendemos la toma de una decisión de no llevar adelante un caso. Al filtrar, la organización termina y saca de su inventario a las causas filtradas, sin pretender que se apliquen sanciones a su respecto. El filtro se expresa en general por un término sin contenido sancionatorio. Bajo la idea de persecución obligatoria, la aplicación administrativa de filtros es la única forma de sacar una causa del sistema sin la intervención de procedimientos judiciales de decisión.

Finalmente, por selección en sentido estricto entendemos la toma de una decisión que refleje una voluntad de buscar la imposición de una sanción. En sistemas que no tengan expectativas de persecución obligatoria, la selección tiende a expresarse de un modo más o menos formal: el caso es referido, por ejemplo, a una unidad determinada. En sistemas con persecución obligatoria, la selección generalmente se expresa más bien por la utilización de etiquetas de clasificación que suponen mayor inversión de recursos en la tramitación. Las operaciones de selección —la decisión de avocarse realmente a investigar y litigar una causa—

²¹ Véanse los trabajos clásicos de NARDULLI *et al.* (1985); EISENSTEIN & JACOB (1977); EISENSTEIN *et al.* (1988).

no tiene así prácticamente nunca una definición formal en un sistema de persecución obligatoria. Eso hace que su investigación sea especialmente difícil.²²

La tesis central del artículo es que, a causa de la expresión formal del filtro y no de la selección en sentido estricto, el proceso general de selección de causas ha sido estudiado entre nosotros casi exclusivamente desde el punto de vista del primer tipo de operaciones. La literatura ha hecho prácticamente sinónimo el estudio de la aplicación de salidas tempranas (filtros) y la gestión de la selección de causas.²³ Las otras tres operaciones han recibido un nivel de atención comparativamente mucho más bajo. Esto genera puntos ciegos.

En efecto, como hemos visto, la literatura nacional ha asociado el uso por parte del Ministerio Público de las formas de término incluidas en la Reforma Procesal Penal con el tópico general de la selección de causas. Ellas incluyen —fundamentalmente— al archivo provisional, la facultad de no iniciar investigación, y al principio de oportunidad (en sentido restringido).

La parte más significativa de este esfuerzo ha estado asociado al archivo provisional, la facultad de no iniciar investigación y a la decisión de no perseverar.²⁴ En general, la etiqueta en cuestión supone la calificación del caso como uno carente de mérito o probabilidad de éxito suficiente para persecución. Tratándose de formas de términos en general puramente administrativos y aplicables ampliamente, la organización depende en una medida relevante del uso de estas técnicas para terminar tempranamente los casos. La Tabla 1 refleja la predominancia de estos mecanismos.

Tabla 1: Ingresos y mecanismos de filtro en Fiscalías Metropolitanas 2023

Fiscalía Metropolitana	Total ingresos	Total ingresos filtrados	% facultad no iniciar investigación	% archivo provisional	% principio oportunidad art. 170
Centro Norte	263.558	181.518	4,7	92	3,3
Oriente	146.386	98.258	8,3	90,4	1,2
Occidente	184.862	130.935	8,7	75,5	15,8
Sur	148.243	101.886	9,9	88,4	1,7

Fuente: Boletín Anual - Enero Diciembre 2023, Fiscalía de Chile. Disponible en:

<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>.

²² Sobre el punto, SEPÚLVEDA & WILENMANN (2022), pp. 6 y s.

²³ Esto es común en estudios continentales sobre el tema. El influyente trabajo de Jehle, JEHLÉ (2006); JEHLÉ *et al.* (2008a); JEHLÉ *et al.* (2008b), por ejemplo, prácticamente solo tematiza las decisiones de filtro al estudiar la estructuración de la selección de causas en sistemas europeos.

²⁴ Véase: RODRÍGUEZ & PINO (2015).

La Tabla 1 muestra —solamente comparando entre fiscalías emplazadas en una misma unidad urbana— la sensibilidad de la práctica de selección de causas a diferencias organizacionales en el uso que se le da a cada instrumento. Dada la dominancia en la prevalencia del uso del archivo provisional, no es casual que se haya tratado del tipo de término más estudiado al dar cuenta de las prácticas de selección y que desde temprano haya sido objeto de decisiones regulatorias internas.²⁵

Por el contrario, el principio de oportunidad del artículo 170 CPP puede no basarse *a priori* en consideraciones referidas a la probabilidad de éxito. En delitos de menor entidad, los fiscales pueden simplemente decidir no perseguir ciertos delitos que cumplan con condiciones determinadas. En la práctica, la diferencia central está dada por la capacidad (al menos teórica) de realizar filtros masivos simples por medio del principio de oportunidad en sentido estricto, característica ausente de las herramientas de discrecionalidad técnica, que siempre se remiten al caso concreto. Como muestra la Tabla 1, hay una heterogeneidad considerable en el uso de esta herramienta: la Fiscalía Occidente tiene un uso mucho más intenso del principio de oportunidad en sentido estricto, lo que sugiere heterogeneidad a su vez en sus estrategias de segmentación de causas. Su uso es, en cualquier caso, comparativamente menor frente a los otros instrumentos.

La fijación de la literatura nacional en los mecanismos de desestimación temprana de causas tiene, sin embargo, costos en la comprensión de las prácticas de selección de causas; la aplicación de filtro no funciona como una operación independiente. Su uso depende de estrategias de segmentación, clasificación y selección en sentido estricto que tienden a no ser estudiadas del mismo modo. Piénsese en el uso del archivo provisional. Tratar un caso como susceptible “de archivo provisional” supone asumir que no existe probabilidad de éxito por consideraciones de información disponible. Es probable, a su vez, que el peso de la ausencia inicial de información sea distinto dependiendo del tipo de causa y que, en ese sentido, la segmentación influya en la aplicación de las operaciones de filtro. Al extremo: un hurto “sin línea investigativa” con altísima probabilidad será rápidamente archivado; en cambio, un homicidio no puede clasificarse de inmediato como “sin línea investigativa” y ser archivado sin dolor. Como se verá, el uso que toman las formas de término de una causa en el CPP con seguridad cambia dependiendo del tipo de delito de que se trata.²⁶

El proceso de selección de causas depende así de definiciones organizacionales que trascienden con mucho a la regulación de los filtros tempranos. Los funcionarios al interior del Ministerio Público toman constantemente decisiones, más o menos automáticas, en que asocian etiquetas clasificatorias a los casos y, a partir de ello, influyen sustancialmente en su destino futuro. Las decisiones de clasificación determinan qué causas van a recibir una gran cantidad de energía investigativa y litigiosa y qué causas, aunque no sean filtradas tempranamente, tendrán poca atención y terminarán siendo desestimadas. Quiénes son los individuos que toman estas decisiones, qué instrucciones reciben, cómo se integra su trabajo en flujos de otros funcionarios, son decisiones organizacionales cruciales en la práctica real de

²⁵ A partir de 2002 la Fiscalía Nacional flexibilizó de manera considerable la aplicación del archivo provisional, disponiendo que en los delitos que no tienen asignada una pena aflictiva, el fiscal podía archivar provisionalmente una causa con la sola lectura de la denuncia. En los años siguientes, la regulación (Oficio FN N° 542/2003 y 790/2008) avanzó hacia una aplicación diferenciada del archivo provisional, siendo más o menos restrictiva según la clase de delito investigado. Vid. CASTILLO VAL *et al.* (2011), pp. 33 y ss.

²⁶ Sin estas diferencias conceptuales, pero sobre la existencia de mecanismos informales de selección, MATURANA & MONTERO (2017), p. 140.

selección de causas del Ministerio Público en Chile. Esas prácticas estructuran el modo en que se produce el trabajo de selección y asignación de recursos a la persecución.

IV. CASO Y MÉTODOS

Dado que el objeto de este artículo es un proceso legal y no una estructura legal formal, para poder producir información a su respecto observamos el comportamiento de las cuatro Fiscalías Regionales Metropolitanas, las unidades más afectadas por la necesidad de selección que impone la masividad. Centrarse en las fiscalías metropolitanas tiene la ventaja, además, que las unidades observadas tienen menor varianza en aspectos no organizacionales: sus comunidades legales probablemente tienen similitudes, la densidad poblacional es relativamente similar, etc. El costo, por cierto, es que eso hace que nuestros resultados no sean extensibles fuera del área metropolitana de Santiago. El comportamiento en regiones puede ser radicalmente distinto.

El objeto de observación es el proceso de selección. Como se trata de la comprensión de un proceso organizacional, decidimos estudiarlo a través del análisis descriptivo de información estadística oficial reportada por el Ministerio Público, de información obtenida de documentos oficiales de la institución y, principalmente, a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a 31 actores del sistema penal chileno.

La muestra de las entrevistas proviene de dos tandas distintas de levantamiento de información. En una primera tanda que se desarrolló durante el año 2019, uno de los autores realizó entrevistas a 23 actores del sistema penal para entender las formas de toma de decisión en causas de baja entidad. Para complementar los resultados obtenidos en ese estudio, realizamos 11 entrevistas adicionales durante el 2023 para contrastar las prácticas levantadas en ese contexto con las de otras Fiscalías Locales. Las pautas utilizadas para las entrevistas en las dos tandas de esta investigación son similares, aunque tienen algunas divergencias. En las entrevistas del 2019 nos concentramos específicamente en entender los procesos asociados a las causas masivas y de menor entidad y las percepciones de los fiscales (y, en menor medida, otros actores del sistema penal) respecto a estas formas de organización y decisión. En las entrevistas de 2023 utilizamos pautas muy similares, pero sin limitarnos solo al ámbito de los delitos de menor entidad. La muestra cualitativa se construyó incluyendo a fiscales jefes de unidades preclasificadoras ya sea a nivel regional, como a nivel local. La elección de fiscales se realizó abarcando de manera equivalente las cuatro Fiscalías Regionales Metropolitanas, lo que permitiría reflejar distintos enfoques en los entrevistados. En todos los casos, nuestro objeto de investigación está asociado a Fiscalías Locales y otros centros en que se toman decisiones de clasificación y término.

Los resultados asociados a la estructura de este proceso los describimos en dos partes.

La primera parte trata sobre las formas de organización formal interna utilizadas por las fiscalías metropolitanas para organizar su trabajo en el proceso de selección de causas. En nuestras entrevistas, pudimos descubrir un lenguaje extendido respecto a la existencia de “modelos” de organización en la toma de decisión estudiada. Contra lo que uno podría pensar, la necesidad de selección se siente de modo tan prevalente en las Fiscalías Regionales Metropolitanas que no hay realmente un “elefante sobre la mesa” respecto del tema. La sección 5 tematiza este punto.

La segunda parte trata sobre el contenido de los criterios utilizados en la realización de las operaciones de segmentación, clasificación, filtro y selección en sentido estricto de las que depende el proceso general de selección.

V. LA ORGANIZACIÓN FORMAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN EN LAS FISCALÍAS METROPOLITANAS

Parte del trabajo de estructuración de la selección de causas depende de la aplicación de técnicas de organización formal. Por técnicas de organización formal entendemos la generación de unidades, departamentos y otras estructuras que concentran cierta forma de trabajo con un objeto determinado, aquí, hacer más eficiente el trabajo de selección de causas. Las Fiscalías Regionales Metropolitanas tienen distintos modelos de organización a este respecto, pero en general esos modelos operan sobre variaciones en tres niveles: el uso de los ingresos por detención por flagrancia como forma básica de selección, la preselección de causas de menor entidad y el trabajo más heterogéneo de toma de decisión frente a otro tipo de factores. Analizaremos las variaciones en los modelos organizacionales asociados a estas variables a continuación.

5.1 La organización de la selección inicial: el modelo de la flagrancia

Todas las Fiscalías Regionales Metropolitanas estructuran sus procesos en torno a una gran distinción básica, a saber, entre delitos cuyo inicio tiene lugar producto de la detención de un sujeto que se encuentra en una situación de flagrancia y delitos en que ello no es así.²⁷ La generación de arreglos organizacionales para darle un tratamiento rápido y eficaz a los ingresos asociados o no a flagrancia es una primera estructura organizacional central en el trabajo de selección de las fiscalías.

La flagrancia es una etiqueta que ha sido aprovechada por el sistema chileno para privilegiar el tratamiento eficaz de los casos que se inician con la detención de una persona que se encuentra en alguna de las situaciones previstas en el artículo 130 del CPP. En esto, la flagrancia tiene la entidad de variable natural central en la selección de causas: los casos que se inician de esta forma, a menos que haya problemas de legalidad en la detención, tienden a ver asociadas etiquetas y formas de tratamiento que implican una decisión predeterminada de impulsar la causa.

El uso de la flagrancia como base en la estructura de trabajo del Ministerio Público puede verse en la concentración de términos satisfactorios que se producen en casos que se inician de este modo.

²⁷ La referencia al modelo de flagrancia y a la etiqueta “flagrancia” que se analizan en esta sección se limita exclusivamente a aquellos casos iniciados producto de la detención de un sujeto que se encuentra en alguna de las hipótesis del artículo 130 del CPP. Al respecto, cabe tener presente que la presencia de una hipótesis de flagrancia no autoriza en todos los casos la detención de un sujeto. Así, quien hubiere sido sorprendido en situación de flagrancia respecto de la realización de faltas o delitos que la ley no sancionare con penas privativas ni restrictivas de libertad, será únicamente citado a la presencia del fiscal, de conformidad al artículo 134 en relación con el artículo 124 del CPP.

Tabla 2: Promedios de términos judiciales aplicados en la Región Metropolitana 2023 a imputados conocidos con y sin audiencia de control de detención (“ACD”)

Tipo de imputado: conocido	Total términos	Total términos judiciales	% promedio sentencia condenatoria	% promedio sentencia absolutoria	% promedio otros términos judiciales
Con ACD	96.670	81.398	29,75	3,36	66,89
Sin ACD	209.462	69.456	8,82	0,84	90,34

Fuente: Boletín Anual - Enero Diciembre 2023, Fiscalía de Chile. Disponible en:

<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

La Tabla 2 solo muestra la punta del iceberg de las diferencias que se producen en causas de flagrancia y causas en que no existe dicha detención. Las diferencias de comportamiento son notorias, incluso en el pequeño universo que representan los casos sin flagrancia, pero con imputado conocido. Tratándose de causas sin imputado conocido, el comportamiento está (casi) exclusivamente concentrado en formas de término no judiciales.²⁸

Las diferencias de tratamiento entre casos de flagrancia y casos en que no hay detención por flagrancia no se producen por comportamiento espontáneo, sino que se encuentran asociadas a criterios normativos y a estructuras organizacionales centrales en el trabajo del Ministerio Público. La diferencia que hace un caso de flagrancia puede expresarse en cuatro dimensiones: una dimensión organizacional, una dimensión clasificatoria, una dimensión de expectativas de trabajo, y una dimensión de flujo de trabajo.

Organizacionalmente, la flagrancia se ha tendido a asociar progresivamente a equipos de trabajo dispuestos en torno a ella. El tratamiento de la flagrancia tiene lugar homogéneamente a nivel regional:²⁹ cada Fiscalía Regional Metropolitana cuenta (hoy en día) con una “Unidad de Flagrancia” (por ejemplo, en la Centro Norte: la Fiscalía Local de Primeras Diligencias y ACD) que se encarga de realizar todas las acciones asociadas al tratamiento inicial del caso. En lo esencial, ello se asocia a la comparecencia a la ACD. Pero progresivamente, asumiendo que los problemas centrales del sistema están en la producción de errores de legalidad o de aseguramiento de prueba al momento de la detención, también asumen funciones de orientación a las policías. Ello ha llevado a una división básica del trabajo: algunos abogados de flagrancia hacen trabajo de oficina asociado a este asesoramiento, otros realizan el trabajo de asistir a la sala.

En términos clasificatorios, la flagrancia implica un etiquetamiento bastante sencillo. A menos que se produzcan problemas concretos (ante todo, declaraciones de ilegalidad de la detención), la flagrancia es sinónimo de caso con pronóstico de éxito y que por ello se etiqueta como un delito que debe ser perseguido.³⁰

²⁸ El promedio de cierres no judiciales para causas sin imputado conocido ronda el 90% entre los años 2020 y 2023.

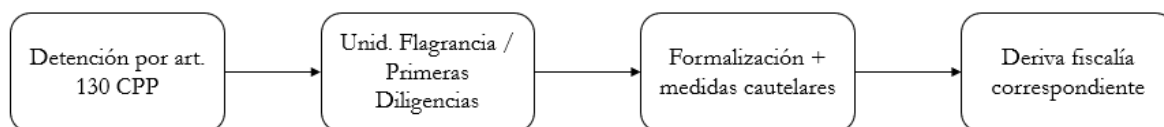
²⁹ De conformidad a la Resolución FN/MP No 2327 de 28 de noviembre de 2023, dictada por el Fiscal Nacional, se dispone la implementación en todo el país y con carácter de obligatorio, del “Sistema Bitácora Web” como único sistema de ingreso a nivel nacional para la operación de los procedimientos flagrantes, con o sin detenidos. Este sistema supone una planificación centralizada de los procesos iniciados por flagrancia, configurando para ello un turno interregional, a nivel de “macrozonas”.

³⁰ El número de casos que fueron llevados ante un juez y, en consecuencia, recibieron un término judicial es notablemente mayor cuando se trata de casos de flagrancia: 91% de los casos correspondientes a 2006 en los que hubo flagrancia tuvieron una salida judicial, en contraste con 29,74% del conjunto de casos ingresados (i) la

En cuanto a expectativas de trabajo, un caso iniciado producto de una detención por flagrancia establece expectativas más o menos claras en todos los actores del sistema: ello incentiva su selección efectiva. En primer lugar, el trabajo se iniciará con la ACD, donde la expectativa central estará asociada —desde el punto de vista del Ministerio Público— a evitar la declaración de ilegalidad de la detención, a formalizar la investigación y a instar por la imposición de una medida cautelar. La conclusión de los casos graves, generalmente, va a quedar agendada para audiencias sucesivas, mientras que, en los casos de bagatela, en la misma audiencia podrá el fiscal ofrecer una salida alternativa o incluso llevar a cabo la audiencia de juicio abreviado.

Finalmente, la flagrancia también se encuentra asociada a procesos de trabajo ulterior definidos y más bien homogéneos. La fiscalía dispone de mecanismos internos para asignarlo a las unidades de tramitación que correspondan. Como tiende a tratarse de casos estandarizados con buena parte de la información relevante asociada a la propia detención (el llamado “parte denuncia”), el trabajo ulterior consistirá en general en chequear que la información respectiva esté disponible.

El flujo de una causa de flagrancia (no bagatela) se encuentra así más o menos estandarizado en las Fiscalías Regionales de la Región Metropolitana, y se podría representar así:



5.2 Estructurando ingresos no asociados a flagrancia: la preclasificación

La contracara de los delitos naturalmente seleccionables por haber ingresado por flagrancia se refiere a los ingresos por delitos menores sin detención en flagrancia. A diferencia de la homogeneidad organizacional que puede percibirse en todas las Fiscalías Metropolitanas respecto a la flagrancia, en el ámbito de los ingresos masivos del sistema reina la heterogeneidad.

El desarrollo de las operaciones de clasificación, filtro y selección de los ingresos no flagrantes de menor entidad tiende a ser llevado adelante por distintas unidades que están derechamente definidas por la realización repetitiva de operaciones de clasificación: es común que los departamentos o encargados de la recepción de estas causas porten derechamente el nombre de “preclasificadores” o “lectores (de partes)”. La función del preclasificador consiste, precisamente, en efectuar un análisis de mérito con relación a qué hay en la causa, la viabilidad que tiene de ser investigada y decretar algún tipo de diligencia, todo ello en unos pocos segundos o minutos.

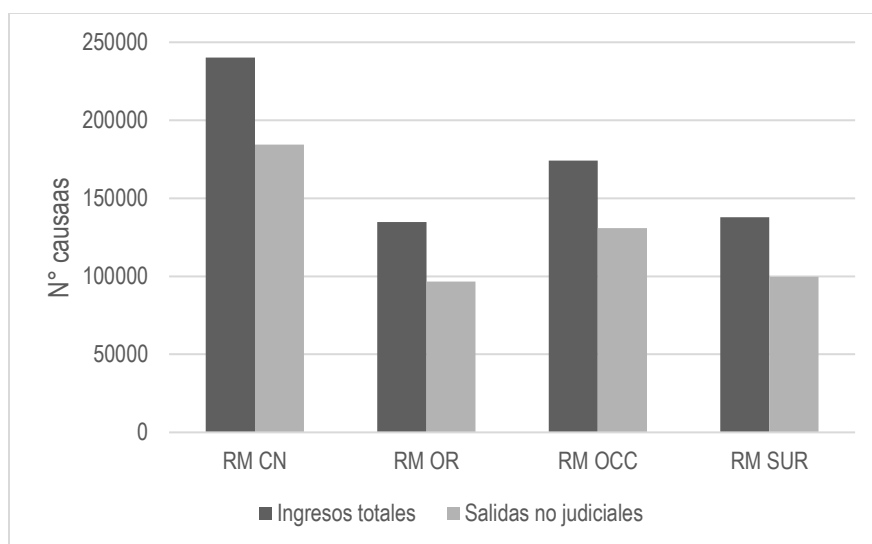
Una vez concluido el trabajo del preclasificador, la causa estará en condiciones de ser asignada a una unidad investigativa, generalmente tras el informe policial con imputado conocido. Por el contrario, los casos sin imputado conocido generalmente no saldrán de la unidad de preclasificación (sino más bien serán desestimados), salvo —como veremos— los

posibilidad de ser llevado a un proceso judicial es altísima (9 sobre 10), debido probablemente a que el fiscal estima que cuenta con mejores condiciones para lograr una decisión condenatoria. PÁSARA (2009), p. 12. Vid. FANDIÑO et al. (2017), p. 54.

casos de delitos de competencia de unidades especializadas. Una vez derivada una causa desde la unidad de primeras diligencias a la unidad que proseguirá la investigación, las posibilidades de desestimación temprana se reducen considerablemente.

La estructura orgánica asociada a esta función varía en las fiscalías metropolitanas. Las fiscalías regionales metropolitanas Centro Norte y Sur se estructuran bajo un modelo de selección que denominaremos centralizado, es decir, ambas poseen una unidad encargada de recibir, a nivel regional, todas las causas que tengan un origen distinto a una detención por flagrancia. Estas clasifican por tipo de delitos y otras etiquetas relevantes a asociar una causa, disponiendo el filtro de aquellas que no cumplan con condiciones suficientes para continuar con su procesamiento. En este diseño destaca especialmente la Fiscalía Local Centro de Justicia, perteneciente a la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, la cual desempeña un rol crucial: es la gran “preclasificadora” a nivel de fiscalía regional, y probablemente, por el volumen en juego, a nivel nacional.

Figura 2: Comparación de ingresos totales y salidas no judiciales en las Fiscalías Regionales de la Región Metropolitana 2023



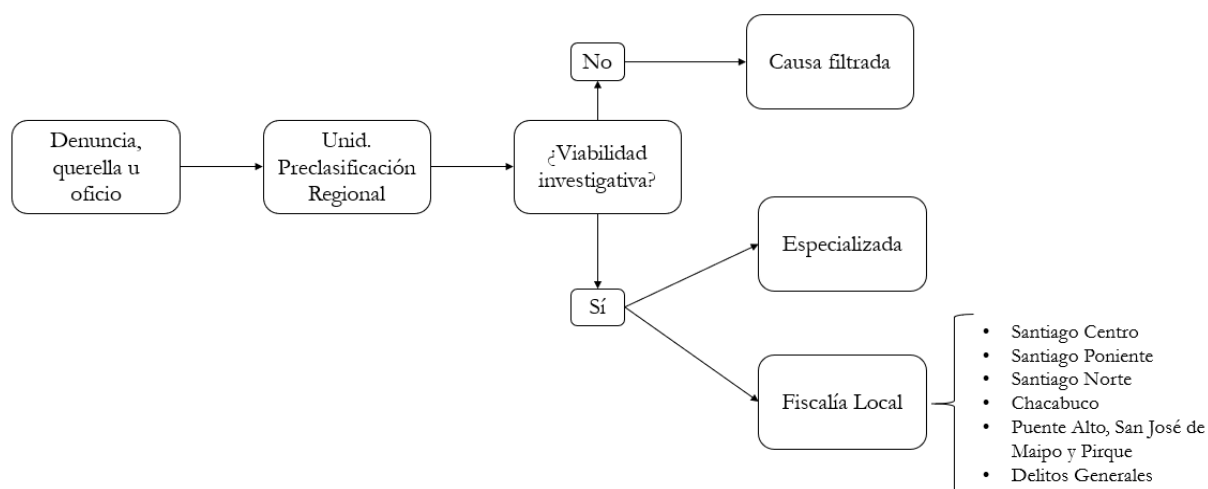
Fuente: Boletín Anual – Enero Diciembre 2023, Fiscalía de Chile. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>.

Como se observa en la Figura 2, la Fiscalía Centro Norte es la fiscalía regional metropolitana que recibe más ingresos y que más causas filtra en la región. Igualmente, la inmensa mayoría de las denuncias que ingresan a esta gran unidad preclasificadora regional son tempranamente desestimadas, generalmente por medio del archivo provisional.³¹ Estas causas, obviamente, nunca llegarán a las fiscalías locales territoriales. Luego, las causas que superan el umbral referido son derivadas a las fiscalías locales territoriales pertenecientes a esta fiscalía regional (Santiago Centro, Santiago Poniente, Santiago Norte y Chacabuco), para su subsiguiente investigación.

³¹ Uno de nuestros entrevistados estimaba en 75% los casos en que se aplican filtros. Como sostuvo gráficamente otro fiscal entrevistado, “la unidad de preclasificación, es feo decirlo, en el fondo es una unidad de desestimación”.

La Fiscalía Regional Metropolitana Sur utiliza igualmente un modelo centralizado de clasificación de causas. La Fiscalía de Ingreso de Causas y Primeras Diligencias, estructurada a nivel regional, centraliza el trabajo de preclasificación. A diferencia de la Fiscalía Centro Norte, las unidades tramitadoras a las que derivar no están organizadas por territorio sino por especialidad por tipo de delito.³²

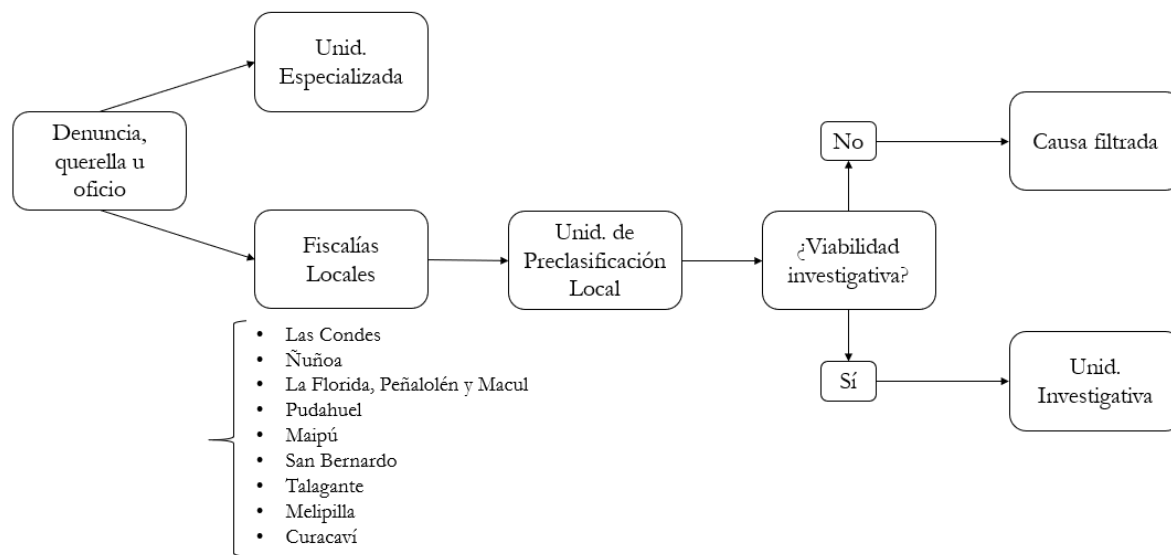
En resumen, el modelo de selección de causas centralizado descrito se puede representar de la siguiente forma:



A diferencia de las fiscalías mencionadas, en las fiscalías regionales metropolitana Oriente y Occidente la preclasificación se estructura de modo descentralizado. En estos casos, no existe a nivel regional una única unidad encargada de la preclasificación de causas, sino que dicha labor es entregada a las distintas Fiscalías Locales de alcance territorial que forman parte de cada fiscalía regional. La generalidad de las causas que ingresan a estas fiscalías regionales son directamente distribuidas a la Fiscalía Local que corresponda en razón del territorio. Pero las Fiscalías Locales tienden a generar a su vez un equipo de fiscales o abogados preclasificadores, que cumplen en lo esencial la función ya descrita. La diferencia central se refiere así a quién toma la decisión de desestimación temprana. En el modelo descentralizado, las decisiones asociadas a esta operación tienen lugar íntegramente a nivel interno: es la misma Fiscalía Local la que selecciona las causas que ella misma seguirá conociendo o descartará, no existiendo un modelo de dos unidades diferenciadas (preclasificación y territorial) como sucedía en los sistemas centralizados.

Los modelos descentralizados adoptados por la fiscalía regional metropolitana Oriente y Occidente se pueden resumir de la siguiente forma:

³² La excepción es la Fiscalía Local de Puente Alto, a causa de que sus casos no se tramitan en el Centro de Justicia de Santiago.



5.3 La organización de la investigación de otras causas

La estructuración del trabajo de selección alrededor del uso de la flagrancia y de la generación de unidades especializadas en operaciones de clasificación temprana de casos sin flagrancia no agota, por cierto, las decisiones organizacionales que toman las Fiscalías Regionales Metropolitanas al momento de seleccionar causas. La flagrancia y la preclasificación de causas de menor entidad solo tienen un efecto determinante en la selección de dos tipos de causas: positiva, respecto a los ingresos por flagrancia; y negativa, respecto a buena parte de los ingresos no flagrantes, relativos a delitos de menor entidad y con características tomadas como déficit del caso —su contenido lo exploramos en la sección 6—.

Pero fuera de ese conjunto, las fiscalías tienen que tomar decisiones de selección (avocarse realmente, o no, a perseguir efectivamente un delito) sobre las causas que no tienen esa característica. Este gran universo residual está compuesto por las causas sin detención por flagrancia pero que están asociadas a delitos de mayor entidad o bien a delitos que carecen de los déficits buscados por los preclasificadores. Entidad del delito y calidad de la información inicial son las dos variables centrales que inciden, muy generalmente, sobre este trabajo de selección: delitos masivos (hurtos, robos con fuerza, en ocasiones robos violentos) “sin línea investigativa” serán rápidamente descartados, mientras que homicidios, violaciones, secuestros, delitos económicos o de corrupción muy probablemente dependen de otros factores y tienen tiempos más largos de decisión antes de que existan verdaderas decisiones de selección. Todas estas causas están así asociadas a una condición inicial ambigua que no existe en los casos flagrantes o en los delitos de menor entidad con poca información. ¿Cómo organizan las fiscalías metropolitanas el trabajo en torno a estos casos?

Por regla general, aquellas denuncias que ingresan al sistema sin flagrancia pasarán a la unidad de ingreso de causas y primeras diligencias. Sin embargo, existen ciertos delitos que por su gravedad no son objeto de un proceso de filtro y selección por parte de la fiscalía de ingreso, sino que son derivadas directamente a alguna de las unidades especializadas de la fiscalía (v.gr. Fiscalía de Alta Complejidad y Crimen Organizado, Fiscalía Especializada en Delitos contra la Propiedad, Fiscalía Especializada de Género, Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, o Fiscalía Especializada en Delitos Violentos), las cuales deberán adoptar

directamente una decisión respecto del futuro de la causa. Como sostuvo una de nuestras entrevistadas:

Hay 3 grandes áreas que nosotros no filtramos por disposición del fiscal regional (instructivo N° 185), que son: Todas las muertes, y por muerte hablamos homicidio en general. La segunda gran excepción, que no pasa, pues no se filtra (...) son los delitos de la ley 20.000, específicamente micro tráfico y tráfico (...) que pasa directo a Fiscalía de droga en las territoriales. Y finalmente la tercera gran excepción (...) es delitos sexuales. Todos los delitos sexuales pasan directo a los fiscales especializados (...) de la territorial, nosotros no preclasificamos.

La ausencia de preclasificación y desestimación temprana no implica que respecto de las causas que tienen un estatus ambiguo (mayor entidad, pero falta de información; menor entidad, pero mayor nivel de información) no haya trabajo de selección a través de la realización de operaciones de clasificación, filtro y selección en sentido estricto. Este es el universo de casos que, en los hechos, requiere de un trabajo más intenso en este ámbito: sin criterios y constreñimientos materiales, las fiscalías podrían desestimar ampliamente casos de estas clases o, al revés, intentar investigar y litigarlos una proporción mayor. En general, los instructivos de la Fiscalía Nacional han intentado moderar la tendencia hacia el uso de desestimaciones tempranas imponiendo obligaciones de tramitación temprana por medio de instructivos de “primeras diligencias”.³³ Respecto a este universo de casos es donde pervive, sin embargo, por lejos la mayor heterogeneidad y discrecionalidad en las prácticas de selección.

VI. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE CAUSAS EN LA UNIDAD DE PRECLASIFICACIÓN

Las prácticas de organización formal no agotan el conjunto de factores que estructuran la selección de causas por parte del Ministerio Público. En abstracto, una organización no necesita solo decidir quién debe tomar la decisión de clasificación, filtro y selección y en qué momento. Un componente central de las prácticas de selección es la definición de los criterios que sirven para clasificar un caso como viable, o no, y a partir de ello servir de base a una decisión de filtro o selección en sentido estricto. Dado que hemos distinguido tres grandes tipos de casos (flagrantes, menores y no flagrantes y casos ambiguos) y una de ellas asocia automáticamente una etiqueta clasificatoria que implica selección (la flagrancia), explorar la generación de criterios requiere estudiarlo en uno de los otros dos contextos organizacionales. En esta sección, a partir del resultado de nuestras entrevistas, describimos criterios generalmente utilizados por los fiscales en el ámbito de la preclasificación.

En nuestra investigación, en general pudimos detectar que las operaciones de clasificación de causas tomadas a nivel de preclasificación dependen de dos variables: la atribución por parte del preclasificador al caso de que tiene una “línea investigativa”, “viabilidad investigativa” o “imputación probable”, por una parte, y la entidad de la causa, por la otra.

La viabilidad investigativa corresponde a un criterio abierto, que queda en último término supeditado al criterio del abogado a cargo de preclasificar. La viabilidad investigativa corresponde a un concepto cuya génesis puede rastrearse a los primeros instructivos de la

³³ A modo de ejemplo: Oficio FN N° 277/2022, que imparte criterios de actuación en delitos de violencia sexual; u Oficio FN N° 230/2020, sobre criterios de actuación en delitos económicos.

fiscalía nacional acerca del uso del archivo provisional.³⁴ En este sentido, ya en el Instructivo Nr. 75 de 2002 de la FN se incorporó como criterio para determinar si una causa es susceptible o no de ser archivada el de la “viabilidad de obtener algún resultado exitoso en el esclarecimiento de los hechos”.

Línea investigativa es el concepto que se ha institucionalizado para referirse a la presencia fácilmente reconocible de realización de diligencias que podrían, con una probabilidad relevante, determinar posibles intervinientes y generar medios de prueba para procesarla eficazmente. La determinación de su presencia depende, por cierto, de formas de socialización conjuntas de los fiscales: *“yo diría que está entregado, más bien como la suerte de costumbre o práctica. Pero en términos generales no existen unos parámetros, digámoslo, aunque suene medio duro, objetivos en relación a en qué casos sí y en qué casos no. Suena como intuición, pero es más bien decir, ¿sabes qué? Esta causa no tiene viabilidad y va a dar lo mismo que mande una orden de investigar”*.

El único criterio que se encuentra homogéneamente establecido en la asignación de viabilidad investigativa y que se ha institucionalizado incluso en las estadísticas de la institución, es la presencia de un imputado conocido: *“El criterio principal para un pre clasificador es si es que se trata en primer término de imputado conocido o NN”*. A nivel masivo, sobre todo tratándose de delitos contra la propiedad, la identificación de su presencia o ausencia tiene lugar con algunos criterios mínimos estandarizados: información sobre el o los autores, información que permita identificarlos o contactarlos, presencia o ausencia de medios de prueba esenciales asociados a un tipo de causa.

Aunque los elementos que permiten hacer una causa viable varían fuertemente entre tipos de delitos, para efectos de la toma de decisión masiva —generalmente asociada a delitos masivos cuando no ingresan producto de una detención por flagrancia— los elementos más precisos no importan.

Por cierto, la asignación de viabilidad investigativa es sensible no solo a características de información de la causa (nombres y posibles testigos en la denuncia, diligencias documentales evidentes que realizar, etc.) sino que interactúa con la segunda variable, a saber, la valoración de la importancia del caso.³⁵ La combinación más habitual de criterios formales de decisión de preclasificación es así la siguiente: si la causa tiene una entidad menor, no hay querella asociada y no hay línea investigativa, es clasificada como inviable y, por lo mismo, debe ser descartada. Si la causa tiene una entidad mayor, hay una querella asociada y/o hay línea investigativa, debe ser enviada (o retenida, si tramita directamente la unidad de preclasificación) a la unidad correspondiente. Ella deberá ver si mantiene su estatus ambiguo, si se degrada y descarta o si se la considera realmente viable y persigue con suficiente energía.

El problema de la heterogeneidad de criterios al asociar una etiqueta a un caso se presenta ante todo respecto de las causas que son recibidas por Fiscalías Locales, una vez preclasificadas. Las fiscalías regionales tienden a considerar que son soberanas para impulsar distintos criterios de tratamiento de las causas entre ellas. Así, es probable que en las Fiscalías

³⁴ CASTILLO VAL *et al.* (2011), p. 38. “En los casos de delitos que no tienen asignada por la ley una pena aflictiva, los fiscales podrán decretar el Archivo Provisional si, puesta una denuncia en su conocimiento, no emanaren de ésta antecedentes que pudieren conducir a una investigación exitosa. (...) En los casos de delitos que tienen asignada pena aflictiva, el Fiscal deberá evaluar con detención la necesidad de realizar diligencias preliminares, en atención a la viabilidad de obtener algún resultado exitoso en el esclarecimiento de los hechos, antes de decretar el Archivo Provisional.”

³⁵ Similar PÁSARA (2009), p. 10.

Locales el tratamiento que tenga una causa dependa no solo de consideraciones idiosincráticas de los fiscales adjuntos, sino también de la suerte.

Pese a la heterogeneidad, los fiscales tienen formas de comportamiento que se repiten. Por regla general, la causa que no tenga un curso claro predefinido (como sucede normalmente en las causas de flagrancia) tendrá un tránsito que siga la línea investigativa más o menos estandarizada ya sugerida por el reenvío de la unidad de preclasificación. En general, ello llevará a la dictación de una orden de investigar estándar asociada a la línea sugerida. Como sostuvo una fiscal adjunta a cargo de la preclasificación en su fiscalía, *“si el caso tiene viabilidad investigativa, los pasamos a la unidad jurídica para emitir una instrucción particular o una orden de investigar para darle una oportunidad a la víctima y a la causa”*.

En general, en nuestra experiencia, esa “oportunidad” terminará probablemente con una desestimación más tardía. La orden tendrá tiempos de respuesta normalmente largos. El informe de respuesta probablemente mantenga la ambigüedad. El estatus ambiguo de la causa va a tender a decaer a medida que las diligencias no arrojen resultados claros, se alejen del estándar que permita darles verdadera viabilidad (fortaleza incriminatoria) y por el paso del tiempo (prescripción y pérdida de evidencia disponible). La selección otorgamiento de la —etiqueta viable— se asocia así o bien a factores excepcionales (selección por entidad), o bien, a suerte.

Las decisiones de clasificación, sobre todo cuando llevan a la aplicación de filtros, están teóricamente sujetas a formas de control por los superiores jerárquicos. Al respecto, los fiscales jefes entrevistados coinciden en sus escasas posibilidades de fiscalizar activamente una proporción sustancial del trabajo de los preclasificadores. Para mantener algún nivel de control, los fiscales jefes y regionales tienen a su disposición tres estrategias complementarias. Una primera posibilidad consiste en la revisión aleatoria de carpetas preclasificadas, a efectos de detectar ciertas inconsistencias. Así, un fiscal señaló: *“A veces lo que hago es tomar un número menor de causas y reviso (...) tomo un día determinado y digo ya hoy día lo de revisar a los cuatro económicos”*. La ventaja de esta forma de proceder es que puede permitir no solo corregir problemas puntuales en un caso, sino establecer criterios. Ella, sin embargo, es más intensiva en tiempo.

Una segunda posibilidad es simplemente esperar a reacciones (generalmente de las víctimas) que den cuenta de algún error. Así, otro fiscal entrevistado señaló: *“¿Cómo se controla? También post, pero no aleatoriamente post, como decimos nosotros, sino por los cagazos (sic)”*. La reacción frente a errores evidentes, sin embargo, tiende a servir solo para resolver el problema particular.

Una tercera forma de control de las decisiones adoptadas por los preclasificadores consiste en examinar la vigencia de causas de cada funcionario, en sus cuentas. *“Es decir, si tú tienes un pre clasificador que en su cuenta de preclasificador tiene una vigencia (...) de 100 causas, eso es que él está desestimando mucho de los NN que ingresa. Las está archivando. Versus un fiscal pre clasificador que en su cuenta, por ejemplo, tenga 2000 causas”*. Así, la existencia de asimetrías en el número de causas abiertas por cada funcionario suele ser un indicativo de criterios desiguales y debiera requerir algún trabajo de coordinación entre ellos.

Aunque el trabajo de revisión tiene importancia organizacional, es improbable que pueda modificar sustancialmente el comportamiento institucionalizado en los propios preclasificadores. La modalidad dominante de la auditoría de muestras puede servir para corregir errores en los filtros, pero es poco probable que pueda realmente cambiar la práctica que, en definitiva cuenta, a saber, la selección en sentido estricto. Para hacerlo, la revisión no debiera limitarse a la procedencia legal de formas de filtro, sino que debiera controlar el

seguimiento de criterios de clasificación orientados a seleccionar ciertos tipos de causas que las fiscalías quieren priorizar. Nuestras entrevistas muestran que, salvo causas impulsadas por presiones externas (mediáticas, por ejemplo), no hay realmente factores o definiciones que influyan en esta operación. Ello hace que la selección en sentido estricto funciona más bien a ciegas.

VII. CONCLUSIONES

El proceso general de selección de causas depende de la interacción de definiciones macro-organizacionales de segmentación de las causas con la definición de criterios para realizar operaciones de clasificación, filtro y selección en sentido estricto de las causas.

Las fiscalías regionales Metropolitanas apalancan buena parte del trabajo operacional en decisiones de organización formal. La división básica del trabajo de los ingresos distinguiendo entre causas de flagrancia, de menor entidad y otras causas de estatuto más ambiguo, se expresa en la generación de unidades que se especializan en la realización masiva de las operaciones de tramitación.

Con distinto grado de especialidad en el tipo de causas de que se trata, las unidades en cuestión asocian tres tipos de etiquetas clasificatorias que tienden a definir el destino, y en ese sentido la selección, de una causa: viable/a perseguir, descartable/a desestimar y ambigua/dependiente de tratamiento ulterior. Las formas de selección de causas del Ministerio Público, al menos en las fiscalías regionales Metropolitanas, tienen tres características distintivas.

En primer lugar, la selección en sentido estricto (la asignación de la etiqueta viable) sigue estando, en los hechos, fuertemente asociada a la flagrancia: la flagrancia fue y es el gran factor de selección de causas. Si el principio de persecución obligatoria tiene vitalidad en algún ámbito, ello es así cuando se trata de causas que siguen a una audiencia de control de detención. La flagrancia asocia casi automáticamente la condición de causa viable y a priorizar organizacionalmente. En este sentido, el sistema —tanto normativa como organizacionalmente— parece haberse acomodado en el procesamiento de casos flagrantes.

Una segunda característica del comportamiento del Ministerio Público en materia de selección de causas es su fijación en las operaciones de filtro. Por decirlo raudamente: el Ministerio Público es una institución extremadamente consciente de que tiene que “botar” causas y que tiene que generar prácticas organizacionales que le permitan hacerlo eficazmente, pero no es una institución que parezca tener algún plan respecto a qué tipos de causas quiere realmente perseguir y para conseguir qué objetivos. La preocupación central de la que son conscientes los preclasificadores, y que trasciende a la forma en que dicha tarea se estructura, es de que es crucial desestimar (muchas) causas. Toda la institución es consciente de la importancia de esas formas de comportamiento. Pero más allá de la simple definición de que las malas causas deben ser botadas, no parecen haber criterios ulteriores de avocación de recursos: ¿qué casos debiera privilegiar? En la línea de tramitación, una vez que se recibe una causa que no ha sido desestimada (y que, por lo mismo, es pragmáticamente etiquetada como “ambigua”), el comportamiento de los tomadores de decisión es completamente heterogéneo. Parte importante de ellos, probablemente reciba la causa todavía no desestimada como un caso al que —por protocolo— hay que asociar una forma de tramitación estandarizada; una especie de rito que hay que cumplir. En palabras de uno de nuestros entrevistados: *“nuestra misión, suena feo, en esos casos es simplemente tramitar ordenadamente la causa”*.

La tercera característica es la contraposición entre la homogeneidad de las prácticas asociadas a la selección de casos de flagrancia frente a la heterogeneidad de prácticas en otros tipos de delitos. Todas las fiscalías regionales Metropolitanas tienen el mismo modo de organización del trabajo frente a la flagrancia; todas ellas tienen prácticas distintas frente a la selección de otras causas. Esa heterogeneidad no parece directamente asociada a una divergencia de políticas de persecución; que una fiscalía tenga objetivos prioritarios de selección, fuera del ámbito de la flagrancia, distintos de otra. En general, ellas son más bien expresivas de idiosincrasia organizacional.

Nuestro trabajo no investiga, por cierto, la existencia de otras formas de generación y tramitación de causas. Fuera del ámbito corriente de preclasificación —fiscalías territoriales o de especialidad— el Ministerio Público ha invertido en generar capacidad de persecución no asociada a flagrancia en las así llamada Unidades SACFI. También la asignación de algunas causas a las Fiscalías de Alta Complejidad exhiba, probablemente, comportamientos distintos. Pero ella parece apuntar a un Ministerio Público de tres velocidades, constituido por el mundo automático y con relativo éxito de la flagrancia, el pequeño mundo de generación de causas excepcionales a partir de SACFI o Alta Complejidad, y un mundo absolutamente mayoritario cuyo funcionamiento no está realmente asociado a objetivos político-criminales.

BIBLIOGRAFIA

- ANTONUCCI, E. (2021). "The evolution of the principle of mandatory prosecution in Italy. A problematic case of gradual institutional change", en *International Journal of Law, Crime and Justice*, Vol. 66, Art. 100481. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2021.100481>.
- BALDWIN, J. & MCCONVILLE, M. (1979). "Plea Bargaining and Plea Negotiation in England", en *Law & Society Review*, Vol. 13, N.º 2, pp. 287-307. DOI: <https://doi.org/10.2307/3053255>.
- BAYTELMAN, A & DUCE, M. (2003). *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha*, UDP.
- BOYNE, S. (2017). "German prosecutors and the Rechtsstaat", en LANGER, M. & SKLANSKY, D.A. (eds.), *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*, Cambridge University Press, pp. 138-174. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316941461.006>.
- BOYNE, S. (2014). *The German prosecution service: Guardians of the law?*, Springer.
- CASTILLO VAL, I.; TAPIA MANSILLA, M. & URZÚA SALVO, M. (2011). *Informe final estudio sobre la aplicación de los archivos provisionales*, Ministerio Público.
- CHAHUAN, S. (2019). *Manual del (Nuevo) Procedimiento Penal*, 8ª ed., Thomson Reuters.
- DUCE, M. (2002). "Selección de casos en el nuevo código procesal penal", in *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 29, No. 2, pp. 247-272.
- DUCE, M. (2010). "Diez Años de Reforma Procesal Penal en Chile: Apuntes Sobre su Desarrollo, Logros y Desafíos", en MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, *A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema*, Ministerio de Justicia de Chile, pp. 191-234.
- DUCE, M. & RIEGO, C. (2021). *Proceso Penal*, reimpresión 1ª ed., Editorial Jurídica de Chile.
- EISENSTEIN, J.; FLEMMING, R. & NARDULLI, P. (1988). *The Contours of Justice: Communities and Their Courts*, Little, Brown and Co.
- EISENSTEIN, J. & JACOB, H. (1977). *Felony Justice: An Organizational Analysis*, Little, Brown and Co.
- FANDIÑO, M.; RUA, G.; MORENO, L. & FIBLA, G. (2017). *Desafíos de la reforma procesal penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década*, ARELLANO, J. (dir.), CEJA.
- FUENTES MAUREIRA, C.; GARCÍA ODGERS, R. & SILVA GOÑI, R. (2021). *Gestión y control judicial de la litigación: case management*, DER.
- JEHLE, J.M. (2006). "The function of public prosecution within the criminal justice system aim, approach and outcome of a European comparative study", en JEHL, J.M. & WADE, M. (ed.), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*, Springer, pp. 3-25
- JEHLE, J.M.; SMIT, P. & ZILA, J. (2008a). "The Public Prosecutor as Key-Player: Prosecutorial Case-Ending Decisions", en *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 14, pp. 161-179. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10610-008-9078-3>.
- JEHLE, J.M.; WADE, M. & ELSNER, B. (2008b). "Prosecution and diversion within criminal justice systems in Europe. Aims and design of a comparative study", en *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 14, N.º 2-3, pp. 93-99.
- LANGBEIN, J. (1979b). "Understanding the Short History of Plea Bargaining", en *Law & Society Review*, Vol. 13, N.º 2, pp. 261-272. DOI: <https://doi.org/10.2307/3053252>.
- LÓPEZ, J. & HORVITZ, M.I. (2002). *Derecho Procesal Penal chileno*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile.

- MATURANA, C & MONTERO, R. (2017). *Derecho Procesal Penal*, Tomo I, 3ª ed. actualizada. Librotecnia.
- NARDULLI, P.; FLEMMING, R. & EISENSTEIN, J. (1985). "Criminal Courts and Bureaucratic Justice: Concessions and Consensus in the Guilty Plea Process", en *Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol. 76, N.º 4, pp. 1103-1131.
- PÁSARA, L. (2009). "Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público", en *Serie Documentos Electrónicos*, N.º 4, junio 2009, Programa Seguridad y Ciudadanía, Flacso.
- RODRÍGUEZ, M. & PINO, O. (2015). "Análisis de la (in)eficacia del principio de obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal en la etapa preliminar del proceso penal chileno", en *Revista de derecho Universidad Católica del Norte*, Año 22, N.º 1, pp. 351-399.
- SEPÚLVEDA, C. & WILENMANN, J. (2022). "Structuring prosecutorial power", en *Legal Studies*, Vol. 42, N.º 4, pp. 680-695. DOI: <https://doi.org/10.1017/lst.2022.14>.