

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

SERVICIO DE CONSULTOR ESPECIALISTA EN INDICADORES DE EFICACIA DE
LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS
MINISTERIO PUBLICO

Producto N° 2

CARLOS JESÚS MEZA DEXTRE

Orden de Compra (PO) N° 40284591 0

Lima, noviembre 2019

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	2
2	OBJETIVOS	2
3	ALCANCE DEL SEGUNDO PRODUCTO	3
4	ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA POR LA OFICINA DE PRODUCTIVIDAD FISCAL DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA MEDIR LA EFECTIVIDAD/ PRODUCTIVIDAD FISCAL DE LAS FISTRAP	3
4.1	Sobre los sistemas de registro de información	3
4.2	Proceso de construcción de información sobre productividad fiscal	5
4.3	El Proceso de investigación en las Fiscalías Especializadas	9
5	PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA LAS FISTRAP ...	13
5.1	Una aproximación a la definición de indicador	13
5.2	Indicadores aplicables a la función fiscal	16
5.3	Información recogida por el Sistema de Gestión Fiscal	20
5.4	Indicadores propuestos para medir la Productividad Fiscal de las Fiscalías Especializadas en el Delito de Trata de Personas	22
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
	ANEXOS	31

SERVICIO DE CONSULTOR ESPECIALISTA EN INDICADORES DE EFICACIA DE
LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS
MINISTERIO PUBLICO

Producto N° 2

1 INTRODUCCIÓN

2 OBJETIVOS

1.1 Objetivo General

Preparar un informe final que incluya recomendaciones de indicadores de efectividad y productividad de los fiscales contra la trata de personas, que se pueden incorporar a la metodología de medición utilizada por la Oficina de Control de Productividad Fiscal de la Fiscalía de la Nación.

1.2 Objetivos específicos:

- Desarrollar una evaluación de los indicadores actuales para medir la productividad de fiscales de trata y otros indicadores usados en oficinas similares (crimen organizado, antidrogas, entre otros).
- Diseñar y llevar a cabo un taller de consulta con fiscales contra la trata.
- Preparar un informe con los indicadores recomendados para medir la efectividad y la productividad de las oficinas contra la trata.

3 ALCANCE DEL SEGUNDO PRODUCTO

El alcance del presente informe – Segundo Producto – es presentar un informe de progreso de: (a) el análisis de la metodología utilizada por la Oficina de Productividad Fiscal del Ministerio Público para medir la efectividad/ productividad de los fiscales contra la trata de personas (FISTRAP), (b) entrevistas con los fiscales de FISTRAP y FECOR, miembros de la Oficina de Control de Productividad Fiscal, OFAEC y otros actores del Ministerio Público; y (c) Diseño y metodología del taller para desarrollar indicadores de eficiencia y productividad de la FISTRAP. Sin embargo se presentará también un avance de la propuesta de indicadores en relación a la productividad de las FISTRAP.

4 ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA POR LA OFICINA DE PRODUCTIVIDAD FISCAL DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA MEDIR LA EFECTIVIDAD/ PRODUCTIVIDAD FISCAL DE LAS FISTRAP

4.1 Sobre los sistemas de registro de información

Una política pública requiere contar con un sistema de seguimiento y monitoreo para vigilar el cumplimiento del objetivo de política. El esfuerzo del Estado Peruano de tomar una especial atención en la lucha contra el delito de trata de personas ha requerido la implementación de diversas formas de registrar la información, a partir de la implementación del Código Procesal Penal desde el 2004, siendo reconocido internacionalmente.

El informe de progreso del segundo plan de trabajo contra la trata de personas en el hemisferio occidental 2015-2018¹, presentado en Quinta Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, señala que a partir del estudio llevado a cabo en 28 países miembros de la OEA, se indagó acerca de la forma en que los países reúnen, registran,

¹ Organización de Estados Americanos (2018) CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS II PLAN DE TRABAJO CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL 2015-2018 - Quinta Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas 12-13 de marzo de 2018. Washington, D.C.

sistematizan y reportan los datos relacionados al delito de trata de personas. Dicho informe, se identificó al menos 4 “modelos” diferentes:

1. Sistema único digitalizado, en el que múltiples instituciones (fuentes de información) cargan datos, exclusivamente referentes a la trata de personas, para luego ser procesados, analizados, y emitir reportes. El diseño de carga puede ser centralizado o descentralizado.
2. Múltiples instituciones, cada una con su propio sistema para la carga exclusiva de datos sobre el delito de trata, que luego son procesados, analizados y se producen reportes.
3. La autoridad nacional del país recibe los datos (de manera electrónica o manual) sobre el delito de trata de personas y, a partir de esa información, se procesa, analiza y elaboran reportes.
4. Sistema/proceso ya instalado en el país para la recepción de denuncias y la generación de estadísticas delictivas (generalmente instalados en el seno de las instituciones policiales).

Como ejemplo del “modelo” 2 coloca al Perú, señalando que además de contar con un Observatorio de la Criminalidad, desarrolló dos sistemas de información exclusivos para el tema de trata:

1. Sistema de Registro y Estadísticas del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA), hospedado y gestionado por la Policía Nacional del Perú
2. Sistema de Información Estratégica de Trata de Personas (SISTRA), dentro del seno del Ministerio Público

Cabe señalar que actualmente las fiscalías que implementan el nuevo Código Procesal Penal registran la información en el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), y sobre el cual se desarrollará gran parte de este informe, ya que es el sistema interno del Ministerio Público que es utilizado por las FISTRAP, y que provee los datos sobre el estado de los casos abordados por las fiscalías.

4.2 Proceso de construcción de información sobre productividad fiscal

Uno de los indicadores para cuantificar el avance de los despachos de las fiscalías respecto de los casos que han atendido es aquella denominada **carga fiscal**. La carga fiscal se obtiene a partir del número de expedientes que una fiscalía tiene ingresados al inicio de un mes “n”, y descontando los casos resueltos se obtiene los casos en trámite. Sin embargo, en el transcurso de ese mes ingresan y se resuelvan determinado número de casos que, sumados a los casos en trámite del inicio, determinan los casos que acumulativamente han ingresado al despacho que restando los que han sido resueltos se obtiene el número de casos en trámite. A partir de estas cifras, el porcentaje de avance mensual de un despacho fiscal es el cociente entre los casos resueltos en el mes entre el total de casos ingresados.

Tabla N° 1.- CARGA FISCAL DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS POR MES

Periodo: 01 de enero del 2018 hasta el 30 de setiembre del 2019

DEPENDENCIA FISCAL	PERIODO MENSUAL	ANTES DEL MES			DURANTE EL MES			CARGA FISCAL TOTAL			
		ING	RES	TRA	ING	RES	TRA	ING	RES	TRA	%AVA
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS (Nombre reservado) (MdD)	2018-01	179	6	173	7	1	6	186	7	179	3.8%
	2018-02	181	5	176	7	0	7	188	5	183	2.7%
	2018-03	183	2	181	2	0	2	185	2	183	1.1%
	2018-04	184	5	179	7	3	4	191	8	183	4.2%
	2018-05	184	1	183	20	1	19	204	2	202	1.0%
	2018-06	203	3	200	12	1	11	215	4	211	1.9%
	2018-07	211	7	204	7	0	7	218	7	211	3.2%
	2018-08	211	9	202	10	1	9	221	10	211	4.5%
	2018-09	211	7	204	5	0	5	216	7	209	3.2%
	2018-10	418	28	390	44	0	44	462	28	434	6.1%
	2018-11	434	2	432	6	2	4	440	4	436	0.9%
	2018-12	438	6	432	12	0	12	450	6	444	1.3%
	2019-01	444	10	434	14	0	14	458	10	448	2.2%
	2019-02	224	11	213	12	1	11	236	12	224	5.1%
	2019-03	225	7	218	4	0	4	229	7	222	3.1%
	2019-04	222	6	216	8	0	8	230	6	224	2.6%
	2019-05	224	4	220	9	1	8	233	5	228	2.1%
	2019-06	228	8	220	14	4	10	242	12	230	5.0%
	2019-07	230	13	217	6	1	5	236	14	222	5.9%
	2019-08	222	25	197	9	0	9	231	25	206	10.8%
	2019-09	206	9	197	7	0	7	213	9	204	4.2%

Fuente: FN- Oficina de Control de la Productividad Fiscal

Nota:

"ING" = Expedientes Ingresados,

"TRA" = Expedientes en trámite,

"RES" = Expedientes resueltos

"%AVA" = Porcentaje de avance

Esta metodología fue confirmada por la Oficina de Control de la Productividad Fiscal (OCPF) mediante oficio N° 000526-2019-MP-FN-OCPF (09/10/2019) en el cual se explicita que el personal de la OCPF, de acuerdo a lo que se solicite, descarga la información de los Sistemas de Información haciendo uso de algoritmos creados específicamente para esa labor. La información descargada contiene los datos del fiscal que se solicite (nombre completo) y el periodo de tiempo, a esto se realiza el cruce con la información enviada por la OREF para que se esté considerando todas las variables posibles.

La comunicación señala también que, para el caso de fiscales adjuntos, solo se considerará los casos que son asignados adecuadamente (casos que se encuentren como DENUNCIA o EXPEDIENTE PENDIENTE no van a estar asignados porque aún no se han revisado), ya la OCPF solo realiza la descarga de lo que se encuentra registrado. Finalmente, se recalca que solo se considera al último fiscal que está atendiendo o atendió un caso. Eso quiere decir que, por ejemplo si a un FISCAL A se le asigna un caso pero que luego este es derivado a un FISCAL B, la producción será para el FISCAL B ya que es él el último que lo está evaluando, al menos dentro del periodo solicitado.

Por otro lado, mediante entrevistas realizadas con representantes de Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas, se pudo obtener esquemas de reportes a las que tienen acceso y producen las mismas FISTRAP. Así, por ejemplo, el reporte “Estadísticas de denuncias ingresadas, resueltas y asignadas por Fiscal” facilitado por una fiscalía presentó las siguientes variables señaladas en la tabla N° 2.

Tabla N° 2.- Estadísticas de denuncias ingresadas, resueltas y asignadas por Fiscal
Casos denunciados desde el 01/01/2015 hasta el 01/07/2019

FISCALIA	Nombre del Fiscal	Casos asignados	Archivo	Derivados externos	Proceso Común	Sobreseimiento	Terminación anticipada	TOTAL	% casos resueltos
(Nombre de Fiscalía)	Fiscal 1								
	Fiscal 2								
	...								
	Fiscal n								
Total Fiscalía		271	93	9	11	3	1	117	43.17%

Fuente: SGF

Asimismo, mediante otra entrevista con otro fiscal, se pudo tener acceso al reporte emitido por el sistema SGF denominado “Reporte estadístico de carga fiscal por etapas”, cuya información referencial se presenta en la Tabla N° 3.

Tabla N° 3.- Reporte estadístico de carga fiscal por etapas
Al 21/11/2019

N°	Fiscal Responsable	Asignado	En Calificación	En Investigación Preliminar	En Investigación PNP	En Investigación Preparatoria	En etapa intermedia	En etapa de juzgamiento	Total Trámite	Derivados	Archivo / Consentido	Archivo / Sin Consentimiento	Sobreseimiento / Consentido	Sobreseimiento / Sin Consentimiento	Principio de Oportunidad	Acuerdo de reparación	Acumulación de Exp.	Reserva Previs	Reserva PNP	Con Sentencia	TOTAL RESUELTO (concluido)	TOTAL RESUELTO (Sin concluir)
1	Fiscal A	8	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	7	1
2	Fiscal B	141	1	13	3	7	18	3	45	8	28	3	3	3	0	0	1	0	0	18	58	38
3	Fiscal C	58	0	17	3	11	13	7	51	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7
4	Fiscal D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Fiscal A	151	0	7	1	8	24	1	41	8	55	4	3	4	0	0	1	0	0	10	73	37
6	Fiscal B	33	0	0	0	0	0	0	0	3	20	0	1	0	0	0	9	0	0	0	33	0
7	Fiscal A	115	1	13	1	12	6	5	38	3	8	5	1	5	0	0	0	0	0	5	17	60
TOTAL FISCALIA		506	2	50	8	38	61	16	175	25	113	13	8	13	0	0	13	0	0	33	188	143

Fuente: Reporte del SGF proporcionado por Fiscal de una FISTRAP en entrevista sostenida el 22/11/2019.

A partir de la información presentada y las entrevistas realizadas con fiscales y miembros de la OCPF, se pueden presentar algunas reflexiones. A manera de ventajas:

1. El indicador **avance de la carga fiscal** definido como el cociente entre los casos resueltos entre los ingresados permite una comparabilidad internacional ya que tiene el mismo espíritu del indicador de la tasa de convicción o “conviction rate”, siendo esta asociada más frecuentemente al ratio entre el número de personas condenadas entre el número de investigaciones que se abrieron para dichos casos.²

² J. Mark Ramseyer y Eric B. Rasmusen (2001) Why is the Japanese Conviction Rate so High?. The Journal of Legal Studies Vol. 30, No. 1 (January 2001), pp. 53-88

2. En Perú, desde el año 2008 se ha iniciado una administración de los recursos basada en el enfoque de gestión por resultados, por lo cual, el presupuesto regular del Ministerio Público es parte del Programa Presupuestal 086 - Mejora de los servicios del sistema de justicia penal, que tiene como objetivo fundamental lograr el eficiente y oportuno servicio del sistema de Justicia Penal. Uno de los indicadores de resultado es similar al indicador que actualmente maneja la OCPF como se puede observar en la tabla N° 4, lo cual es de utilidad para el monitoreo del cumplimiento para dicho programa presupuestal.

Tabla N° 4.- Matriz lógica del PpR 086 - Mejora de los servicios del sistema de justicia penal

Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Resultado específico Eficiente y Oportuno Servicio del Sistema de Justicia Penal	• Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga total de denuncias (PRODUCCION EFECTIVA DE DENUNCIAS RESUELTAS)	• La fuente de los datos es el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), administrado por la Gerencia Central de Tecnología de Información del Ministerio Público • La oficina responsable de la medición del indicador es la Secretaría Técnica del Equipo Técnico de Implementación del Código Procesal Penal (ETI), del Ministerio Público	• El Sistema de Gestión Fiscal (SGF) del Ministerio Público sólo contiene la información de las sedes que se encuentran interconectadas • Dado que el Código Procesal Penal se está aplicando progresivamente, los distritos judiciales tienen distintas experiencias en su aplicación. Por ello, es necesario el análisis del indicador a nivel de cada distrito judicial para su adecuada interpretación
	• Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga anual de denuncias (ATENCION ANUAL DE DENUNCIAS)	• La fuente de los datos es el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), administrado por la Gerencia Central de Tecnología de Información del Ministerio Público • La oficina responsable de la medición del indicador es la Secretaría Técnica del Equipo Técnico de Implementación del Código Procesal	• El Sistema de Gestión Fiscal (SGF) del Ministerio Público sólo contiene la información de las sedes que se encuentran interconectadas • Dado que el Código Procesal Penal se está aplicando progresivamente, los distritos judiciales tienen distintas experiencias en su aplicación. Por ello, es necesario el análisis

Fuente: Perú, Ministerio de Economía y Finanzas

En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/no_articulado_0086_2018.pdf

Sin embargo, también puede presentar algunas desventajas:

1. El indicador avance de la carga fiscal que es el indicador por definición para medir de alguna manera el desempeño de la labor fiscal no es suficiente para dar cuenta de todo el proceso y esfuerzos que las fiscalías realizan en el cumplimiento de sus diversas actividades, y menos aún las fiscalías especializadas en delitos de trata de personas, y puede dar la impresión que no se está avanzando en la lucha contra la trata de personas. En el caso de la Tabla N°1, que se ha presentado anteriormente, dicha fiscalía solo tendría un avance en promedio mensual de 3.57%, cuando en verdad, según la entrevista realizada con el fiscal a cargo, se realizan un conjunto de acciones desde el eje de la prevención, persecución y protección que no son recogidas en este indicador.
2. Un aspecto a mejorar es que a partir de la información que el mismo sistema SGF posee se pueden construir indicadores intermedios, sin necesidad de crear nueva data o modificar la estructura de los campos del SGF, y presentar parte de las actividades que las fiscalías desarrollan en el marco de sus competencias.

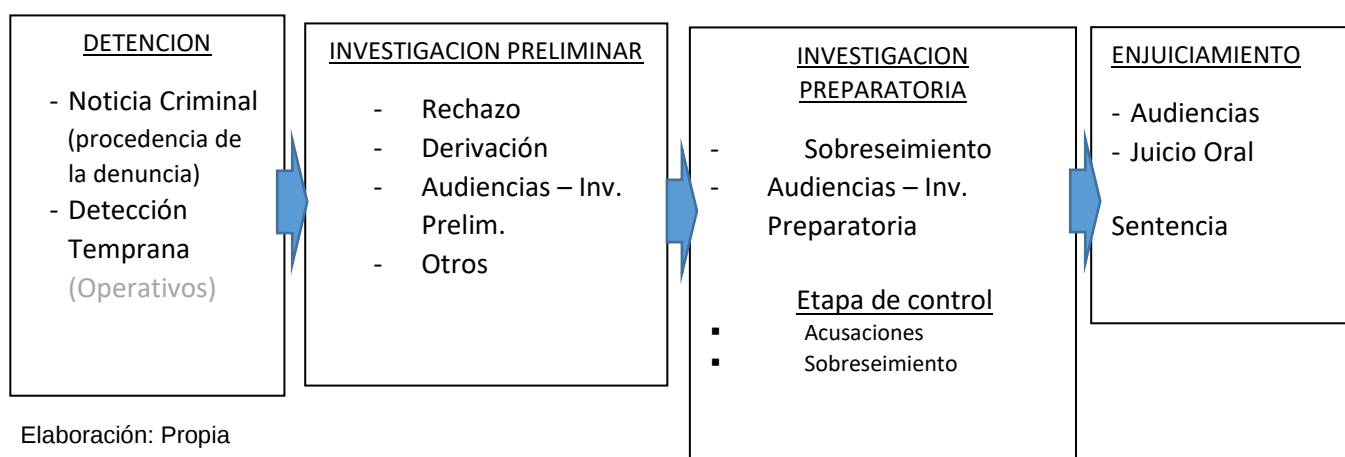
En dicho marco, se hace necesario dar cuenta de las acciones que realizan las FISTRAP a manera de los componentes del proceso de investigación y las funciones que estas fiscalías especializadas desempeñan.

4.3 El Proceso de investigación en las Fiscalías Especializadas

A partir de la revisión de la normativa respectiva, y confrontada con la práctica procesal a través de las entrevistas realizadas a diversos fiscales y miembros del Ministerio Público³ se ha tratado de establecer un diagrama simple de proceso para identificar hitos importantes que puedan servir como puntos de corte para presentar posteriormente una propuesta de indicadores que reflejen mejor la carga laboral real de las fiscalías.

³ En el Anexo N° 1 se presenta la relación de entrevistas realizadas en el marco de la presente consultoría

Diagrama N° 1.- Flujo del proceso de la investigación fiscal en las FISTRAP



El diagrama N° 1 presenta el resultado del desarrollo del Taller llevado a cabo con varios fiscales de las FISTRAP a nivel nacional, representantes de la OCPF, así como de la OFAEC del Ministerio Público, como también de la OIT, a cuyo flujo se llegó por consenso y elaboración de los mismos fiscales. En este sentido, se relieván 4 hitos importantes, como cierre de cada etapa:

1. Etapa de la detención.

Esta etapa puede generarse a partir una noticia criminal que nace en una visita de una posible víctima a la FISTRAP, o alguna persona que se siente con la facultad de hacer una denuncia porque se siente vulnerados sus derechos, o porque se ha conocido a través de los medios de comunicación y el fiscal tiene que actuar de oficio ya que es de conocimiento público. Otra fuente de esta etapa son las acciones de detección temprana que las fiscalías realizan en zonas de las cuales se tiene información que podría estarse cometiendo el delito, o algún predio en específico a partir del cual puede formarse un caso, y producirse una detención. A partir de la constitución de indicios probatorios, puede realizarse una calificación liminar y descartar la denuncia, o porque no es competencia de la FISTRAP. En la base de datos del SGF, podría parecer como “resuelto” un caso archivado, como un caso que haya sido derivado hacia otro tipo de fiscalía, porque no sólo se estaría incurriendo en el delito de trata de personas, sino de secuestro, o violación de menores, maltrato infantil, y podría salir del despacho de la FISTRAP.

2. Etapa de la investigación preliminar

En esta etapa, si bien la investigación es dirigida por el Fiscal, en el delito de trata de personas, el manejo de los plazos y subprocesos escapan al control de la fiscalía por ser muy complejos, ya que por ejemplo, las presuntas víctimas pueden provenir de diferentes lugares, no brindar sus domicilios reales y por tanto se genera demoras en las notificaciones; como menciona la Dra. Andronika Zans en su informe del 19 de agosto de 2019, los lugares de captación, transporte, traslado o retención pueden no ser los mismos e incluir diversos departamentos o países. Generalmente, al estar involucradas varias personas que podrían constituir una organización criminal, el caso se declara complejo, pudiendo tomar el proceso entre 18 a 36 meses, y por la misma complejidad, se actúan diversos requerimientos, tanto a peritos como a la PNP, los cuales dilatan también el proceso y es importante reflejar los esfuerzos y el logro de este hito que es la formalización de la denuncia.

3. Etapa de la investigación preparatoria

Luego de proceder con la formalización de la denuncia, se desarrollan las diligencias propias de esta etapa para confirmar la comisión del delito y por tanto que se sentencie a los criminales. Como señalaron diversos fiscales en las entrevistas realizadas, la condición de que un procesado tenga comparecencia simple o restringida puede generar demora en las citaciones de las audiencias. Con las pruebas necesarias se procede a la Acusación fiscal como hito de logro de esta etapa. Es potestad del juez evaluar las pruebas y admitir la acusación o archivar el caso, y del fiscal realizar el sobreseimiento correspondiente.

4. Etapa de juzgamiento

Al final de esta etapa se espera la emisión de la sentencia, y es allí donde realmente el caso se cierra, constituyendo el numerador que da cuenta realmente de la eficacia, al lograr el objetivo de definir la culpabilidad de los presuntos infractores de la ley.

Cabe señalar, que las FISTRAP cumplen también sus funciones a través de las acciones de prevención, persecución y asistencia y protección a la víctima del delito de Trata de Personas.

Estas acciones se sustentan en el Decreto Supremo N° 001-2016-IN que aprueba el Reglamento de la Ley N°28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes⁴, que en su artículo 19° señala las funciones del Ministerio Público en relación a estas tareas:

El Ministerio Público promueve el desarrollo de estrategias para la prevención de los delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Tiene las siguientes funciones:

- a) Realizar intervenciones de prevención en centros que puedan suponer la comisión del delito de Trata de Personas en sus diversas modalidades y de Tráfico Ilícito de Migrantes.*
- b) Informar y sensibilizar a la población y actores relevantes a través de sus programas estratégicos de prevención del delito, y otras acciones de capacitación e inducción a cargo de los Fiscales sobre la Trata de Personas y las prácticas que ocultan, encubren, posibilitan o refuerzan, fortaleciendo una cultura de denuncia de la Trata de Personas y sus delitos conexos.*
- c) Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre los operadores que participan en los ejes de prevención, persecución, y protección y asistencia a las víctimas del delito; y su posterior reintegración social.*

Actualmente, el sistema SGF no incluye un campo para registrar estas actividades que las fiscalías especializadas realizan, toman buena parte de sus funciones y su tiempo y cuya retorno social es muy alta, ya que la inversión tanto en prevención, como en protección social no sólo es rentable, sino que se convierte en un sólido e indispensable cimiento de un desarrollo pacífico y sostenible para todos⁵, por lo cual debería ser incluido en el SGF.

⁴ Decreto Supremo N° 001-2016-IN que aprueba el Reglamento de la Ley N°28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Publicado 08 febrero 2016)

⁵ A. Bonilla García & J.V. Gruat (2003) La protección social: Una inversión constante durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible. OIT, Ginebra. Pág. 20.

5 PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA LAS FISTRAP

En esta sección se realizará una revisión breve de la literatura sobre indicadores y específicamente los indicadores en el sistema de justicia, y sobre la base de las entrevistas realizadas, y la información recogida en la OCPF, plantear un conjunto de indicadores que podrían dar cuenta de las labores de las Fiscalías especializadas en el delito de trata de personas.

5.1 Una aproximación a la definición de indicador

En términos generales podemos iniciar la discusión diciendo que un indicador es aquel valor que presenta el estado de una acción hacia el logro de una meta u objetivo relacionado. Para los fines de este informe, la labor que deseamos relevar por parte de las FISTRAP están relacionadas con el desempeño, en el marco de la función pública. Bonnefoy y Armijo (2005) nos brindan un marco para el desarrollo de esta parte del informe, señalando que:

“... los indicadores de desempeño al proveer información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública. En efecto, contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.”

En este sentido, por ejemplo, el Programa Presupuestal 086, tiene como indicador de resultado al Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga total de denuncias, como proxy de la producción efectiva de denuncias resueltas, o al tiempo promedio de duración del proceso común, como indicador del tiempo promedio de duración del proceso común, como se observa de la tabla N° 5. Sin embargo, para llegar a dicho resultado, es necesario que se ponga disposición de la ciudadanía la entrega de varios productos que son pasos intermedios del resultado final.

Tabla N° 5. Indicadores de resultado y de Producto del PpR 086 relacionados con el Ministerio Público

Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Resultado específico			
Eficiente y Oportuno Servicio del Sistema de Justicia Penal	• Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga total de denuncias (PRODUCCION EFECTIVA DE DENUNCIAS RESUELTAS)	• La fuente de los datos es el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), administrado por la Gerencia Central de Tecnología de Información del Ministerio Público	• El Sistema de Gestión Fiscal (SGF) del Ministerio Público sólo contiene la información de las sedes que se encuentran interconectadas
	• Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga anual de denuncias (ATENCION ANUAL DE DENUNCIAS)	• La fuente de los datos es el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), administrado por la Gerencia Central de Tecnología de Información del Ministerio Público	• El Sistema de Gestión Fiscal (SGF) del Ministerio Público sólo contiene la información de las sedes que se encuentran interconectadas.
Producto			
3000639 Casos resueltos en primera y segunda Instancia con el código procesal penal ³	• Porcentaje de Casos con acusación fiscal que terminan con sentencia condenatoria (PERSECUCION PENAL DEL DELITO)	• La Fuente de datos es el Sistema de Gestión Fiscal – SGF, administrado por la Gerencia Central de Tecnología de Información del Ministerio Público.	• El Sistema de Gestión Fiscal (SGF) requiere ajustes para registrar los casos con acusaciones fiscales que recibieron sentencias Condenatorias.
		• La Oficina responsable de la medición del indicador es la Secretaría Técnica del Equipo Técnico de Implementación del Código Procesal Penal, del Ministerio Público.	• Sobre la recopilación y confiabilidad de los datos, el (SGF) solo contiene la información de las sedes que se encuentran interconectadas.

	• Porcentaje de denuncias resueltas por salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal (APLICACIÓN DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y MECANISMOS DE SIMPLIFICACION PROCESAL).	• La Fuente de datos es el Sistema de Gestión Fiscal – SGF, administrado por la Gerencia Central de Tecnología de Información del Ministerio Público.	▪ Sobre la recopilación y confiabilidad de los datos, el Sistema de Gestión Fiscal (SGF) solo contiene la información de las sedes que se encuentren interconectadas.
	• Porcentaje de denuncias finalizadas con archivo definitivo (ARCHIVOS FISCALES)	• La Fuente de datos es el Sistema de Gestión Fiscal – SGF, administrado por la Gerencia Central de Tecnología de Información del Ministerio Público	• El Sistema de Gestión Fiscal (SGF) del Ministerio Público solo contiene la información de las sedes que se encuentran interconectadas

Fuente: Perú, Ministerio de Economía y Finanzas

En este marco, es importante señalar algunas características que deben tener los indicadores a construir⁶, y que se tomarán en cuenta al realizar el planteamiento de los indicadores:

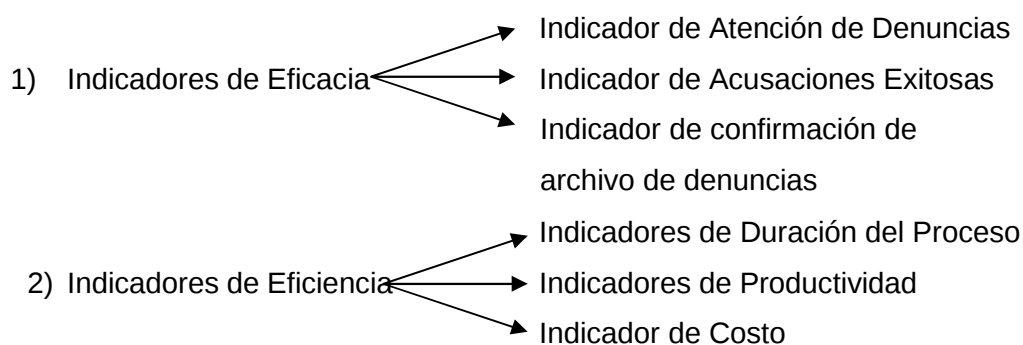
- *“La calidad y utilidad del indicador (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.*
- *El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.*
- *El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada.*
- *El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos”.*

⁶ Bonilla García & J.V. Gruat (2003). Op. Cit. Pág. 24.

5.2 Indicadores aplicables a la función fiscal

Al iniciarse la implementación del Código Procesal Penal en el año 2004, se inició la elaboración de un sistema de gestión de información que apoyara a esta implementación. En este sentido, se ha recogido en este acápite una propuesta de indicadores que se elaboraron en el marco del diseño del sistema de gestión fiscal.

En dicho documento⁷ se proponía que los indicadores estadísticos aplicables a la función fiscal en un primer momento de su implementación serán únicamente de dos tipos:



(1) Indicadores de Eficacia

En términos generales, los indicadores de eficacia miden la relación entre los resultados reales alcanzados frente a las metas planeadas. Específicamente, en lo concerniente al Sistema de Gestión Fiscal Penal, este conjunto de indicadores proponía mide la relación entre el volumen de carga procesal atendida y el volumen de carga ingresada al sistema. Las mediciones a ser realizadas en este contexto son las siguientes:

(a) Indicador de Atención de Denuncias

Mide el volumen total de las denuncias atendidas en relación con las ingresadas a una unidad fiscal en un período de tiempo determinado.

⁷ Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (2005). - Diseño del Nuevo Sistema de Gestión Fiscal. Lima.

$$\text{IAD} = \frac{\text{DIUFP}}{\text{DAUFP}}$$

IAD = Indicador de Atención de Denuncias

DIUFP = Denuncias ingresadas a una unidad Fiscal en un período de tiempo
DAUFP= Denuncias atendidas por una unidad Fiscal en un período de tiempo

(b) Indicador de Acusaciones Exitosas

Mide el volumen de Sentencias condenatorias en última instancia en relación en relación con las acusaciones formuladas en un período de tiempo determinado.

$$\text{IAE} = \frac{\text{AFUFP}}{\text{SCLUFP}}$$

IAE = Indicador de Acusaciones Exitosas

AFUFP= Acusaciones formuladas por una unidad Fiscal en un período de tiempo

SCLUFP = Sentencias condenatorias logradas por una unidad Fiscal en un período de tiempo

(c) Indicador de confirmación de archivo de denuncias

Mide la cantidad de coincidencias entre la unidad fiscal provincial y la superior respecto de las resoluciones confirmatorias del archivo de las denuncias realizadas por el inferior, cuando el denunciante ha interpuesto la respectiva queja de derecho.

$$\text{ICAD} = \frac{\text{DAUFP}}{\text{CAESP}}$$

ICAD = Indicador de confirmación de archivo de denuncias

DAUFP= Denuncias Archivadas por unidad fiscal en un período de tiempo

CAESP= Confirmación de denuncias expedida por el superior en un período de tiempo

(2) Indicadores de Eficiencia

Este indicador mide el cumplimiento de las metas de operatividad del sistema fiscal en relación con el consumo de los recursos y la gestión de los casos que llegan a su conocimiento, en base a los criterios de oportunidad, productividad y costo. En las siguientes líneas se desarrollan estos tipos de indicadores, que en su momento se proponía.

(a) Indicador de duración del proceso

Mide el tiempo utilizado en la ejecución de los actos procesales, desde la investigación preliminar hasta la sentencia firme, es decir los plazos reales utilizados en todo el proceso, en relación al plazo legal máximo contenido en la ley.

$$\text{IDP} = \frac{\text{TRDP}}{\text{PLMDP}}$$

IDP = Indicador de duración del proceso

TRDP= Tiempo real de duración del proceso

PLMDP= Plazo legal máximo de duración del proceso

(b) Indicador de productividad fiscal

Este indicador mide el trabajo realizado por una o varias unidades fiscales en un período determinado de tiempo, con relación al estándar de trabajo fiscal definido como el trabajo esperado para el mismo período de tiempo.

$$\text{IPF} = \frac{\text{TRUFP}}{\text{TEUFP}}$$

IPF = Indicador de productividad Fiscal

TRUFP = Trabajo realizado por una unidad fiscal en un período de tiempo

TEUFP = Trabajo esperado de una unidad fiscal en período de tiempo.

(c) Indicador de costo

Este indicador mide la relación entre el presupuesto total del Ministerio Público en relación al volumen total de denuncias atendidas en un determinado ejercicio anual. La utilidad de este indicador entre otras posibilidades podría ser medir el costo real del trámite de una denuncia en los diversos distritos judiciales del país. También para establecer el costo real del trámite de una denuncia en el Perú en relación con los costos similares de otros países de la región (Colombia, Chile, Venezuela)

$$\text{IC} = \frac{\text{PTAMP}}{\text{NADT}}$$

IC = Indicador de Costos

PTAMP = Presupuesto total anual del Ministerio Público

NADT = Número anual de denuncias tramitadas

A la fecha, muchas de estas variables son recogidas por el SGF, y la OCPF prepara para la Alta Dirección del Ministerio Público, los reportes respectivos, a su solicitud.

5.3 Información recogida por el Sistema de Gestión Fiscal

Como parte de las actividades desarrolladas en esta consultoría, se desarrolló un taller cuyo objetivo fue construir junto con los Fiscales Especializados algunos indicadores relacionados a la productividad fiscal. En ese marco, participó la OCPF que presentó un reporte extraído del SGF. En esa oportunidad se contrastó los datos del reporte del sistema que el Fiscal de la FISTRAP Madre de Dios había traído al taller, con la base de datos extraída y mostrada a la fecha de dicho reporte. En el transcurso del taller los fiscales participantes manifestaban que acciones de prevención y de persecución como las detecciones tempranas no tenían un campo en el sistema para registrar estas actividades que son frecuentes e importantes, ya que de ellas se logra identificar presuntas personas que están cometiendo el delito de trata de personas. Sin embargo, la data presentada mostró que la FISTRAP de Tachá sí tenía registrado valores en un campo denominado “OPERATIVO RESUELTO”, lo cual alentó a las demás fiscalías a buscar la manera de poder registrar también sus acciones relacionadas a las detecciones tempranas, que permiten evidenciar estas labores, que son previas inclusive a cualquier denuncia, y que más bien, podrían convertirse en casos. Cabe señalar que en las entrevistas realizadas con los fiscales de las FISTRAP de Lima no se recogió la misma percepción que de provincias respecto del nivel de éxito de denuncias en firme a partir de salidas de detección temprana que han realizado las fiscalías, ya sea porque las presuntas víctimas tienen temor a denunciar a las personas que les causan la trata, o porque de alguna manera la organización criminal es alertada del operativo y no se les encuentra infraganti.

En entrevista posterior con parte del equipo de la OCPF se tuvo acceso a los campos que tenían información registrada en el sistema al 25-nov-2019, cuidando la confidencialidad de los datos. A partir de la data recibida, se ha elaborado una tabla que muestra, por Fiscalía Especializada, aquellos campos con alguna data, asignándole el valor de 1 (sombreado) para mejor visualización.

Tabla N° 6.- Campos del Sistema de Gestión Fiscal correspondientes a las FISTRAP con información al 25-nov-2019

Estado en el SGF	FISTRAP									Total general
	Callao	Cusco	Iquitos	Lima	Lima Norte	Madre de Dios	Puno	Tacna	Tumbes	
AMPLIA INVESTIGACION FISCAL				1						1
AMPLIA INVESTIGACION POLICIAL				1						1
ARCHIVO DEFINITIVO				1						1
ASIGNADO PNP (PRELIMINAR)	1	1	1		1	1	1	1		7
CALIFICACIÓN DE OPERATIVO								1		1
CON ACUSACION	1	1	1		1	1	1	1	1	8
CON ARCHIVO (CALIFICA)	1	1	1		1	1	1	1	1	8
CON ARCHIVO (PRELIMINAR)	1	1	1		1	1	1	1	1	8
CON DICTAMEN				1						1
CON INVESTIGACION PRELIMINAR	1	1	1		1	1	1	1	1	8
CON PRINCIPIO OPORTUNIDAD (PREPARATORIA)		1								1
CON RESERVA PROVISIONAL (PRELIMINAR)		1	1				1			3
CON RESOLUCION EMITIDA				1						1
CON RESULT. INVESTIGACION POLICIAL				1						1
CON SENTENCIA		1	1		1	1	1	1		6
CON SOBRESEIMIENTO	1	1	1		1	1	1		1	7
CON SOBRESEIMIENTO(JUZGAMIENTO)						1				1
CON TERMINACION ANTICIPADA							1			1
CON TERMINACION ANTICIPADA (INTERMEDIA)							1			1
CONCLUSION INV. PREPARATORIA	1	1	1			1	1	1	1	7
CUADERNO EJEC. DE SENTENCIA DESARROLLADO								1		1
DENUNCIA PENDIENTE		1	1	1			1		1	5
DERIVADO				1						1
DERIVADO (CALIFICA)	1	1	1		1	1	1	1		7
DERIVADO (EXPEDIENTE)				1						1
DERIVADO (PRELIMINAR)	1	1	1		1	1				5
EJECUCION DE SENTENCIA CONCLUIDA								1		1
EN AUDIENCIA		1	1		1	1	1	1	1	7
EN CALIFICACION (CALIFICA)		1	1		1	1	1	1		6
EXPED. PENDIENTE				1						1
EXPEDIENTE PENDIENTE	1									1
FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA	1	1	1		1	1	1	1	1	8
FORMALIZACION				1						1
IMPUTACION DE CARGO D.L. 1206				1						1
INVESTIGACION FISCAL				1						1
INVESTIGACION POLICIAL				1						1
OPERATIVO PENDIENTE				1				1		2
OPERATIVO RESUELTO								1		1
QUEJA DE DERECHO				1						1
SUSPENSION DE JUZGAMIENTO						1	1			2
Total general	11	16	15	16	12	15	17	16	9	127

Fuente: Oficina de Control de la Productividad Fiscal – Reporte del SGF al 25-nov-2019.

Elaboración: Consultor: Carlos Meza

5.4 Indicadores propuestos para medir la Productividad Fiscal de las Fiscalías Especializadas en el Delito de Trata de Personas

Como se ha mencionado anteriormente, los indicadores deben reflejar el avance en la implementación de un objetivo o meta, en este caso de una política pública, y brindar alertas sobre desviaciones respecto de los valores esperados. En este sentido no es suficiente el alineamiento estratégico de los indicadores, sino también la evaluación de su implementación, sostenibilidad y trazabilidad en el largo plazo, así como los costos relacionados al recojo de la data, y por tanto, el éxito en la implementación.

Se ha revisado tanto los indicadores de eficiencia, así como de eficacia propuestos durante el diseño del sistema de gestión fiscal, haciendo la recomendación de centrarse en una primera etapa en indicadores de eficacia, para luego pasar a algunos de eficiencia, que tienen relación más con el uso de recursos, que a las acciones de las fiscalías, propiamente dicha.

Cabe señalar que MPFN- OFAEC (2019), en el Informe de Análisis N° 1, propone un conjunto de variables para el registro de información a nivel de FISTRAP y un conjunto de indicadores a nivel de indicadores de resultado⁸ los cuales son:

- *Sentencias condenatorias a pena de prisión efectiva sobre denuncias al año.*
- *Denuncias archivadas sobre denuncias archivadas al año.*
- *Casos de criminalidad organizada en etapa intermedia sobre casos en Fiscalía de Criminalidad Organizada.*
- *Víctimas atendidas en UDAVIT. Entrevistas únicas a víctimas en Cámara Gesell y Salas de Entrevista Única sobre número de denuncias.*
- *Tiempo de pena y reparación civil impuesta mediante sentencia firme.*

⁸ Ministerio Público – Fiscalía de la nación (2019). La respuesta del Ministerio Público frente a la Trata de Personas. Oficina de Análisis estratégico contra la Criminalidad. Lima Perú. Pág. 118.

Al respecto, y tomando también en cuenta los indicadores trabajados en el Taller del 29 de octubre en Lima, con un equipo de Fiscales FISTRAP, se propone el siguiente conjunto de indicadores.

1. Sentencias consentidas sobre denuncias al año

Nombre del indicador	Sentencias consentidas sobre denuncias al año
Definición	Este indicador brinda el porcentaje de sentencias consentidas (condenatorias o no) en relación a las denuncias ingresadas a la FISTRAP. Si hay varios implicados, se considerará como un registro si por lo menos existe un implicado con sentencia.
Dimensión	Eficacia
Objetivo del indicador	Medir la efectividad de la labor fiscal hasta el nivel de lograr una sentencia para los presuntos implicados en un caso, en el sentido que un fiscal debe lograr que la denuncia formalizada, luego de las investigaciones y audiencias realizadas, culmine en sentencia
Método de cálculo	Número de sentencias consentidas (condenatorias o no) en relación a las denuncias ingresadas en el SFG
Periodicidad de la medición	Mensual
Fuente de datos	SGF
Medio de recolección de la información	Ingreso de datos por el personal de la FISTRAP en el Sistema de Gestión Fiscal
Comentarios	Este indicador es compatible con el indicador del PP 086, del cual el Ministerio Público es parte, junto con otros operadores de justicia. Existe información en el SGF para calcular el indicador.

2. Denuncias resueltas sobre carga total de denuncias

Nombre del indicador	Denuncias resueltas sobre carga total de denuncias
Definición	El indicador mide la efectividad de la fiscalía en lograr la reducción de la carga fiscal.
Dimensión	Eficiencia
Objetivo del indicador	Medir el logro de cada Fiscalía Especializada en la reducción de la carga fiscal.
Método de cálculo	N° de denuncias resueltas en un período / N° de denuncias acumuladas en el Despacho
Periodicidad de la medición	Mensual
Fuente de datos	SGF
Medio de recolección de la información	Ingreso de datos por el personal de la FISTRAP en el Sistema de Gestión Fiscal
Comentarios	Este indicador es compatible con los indicadores de resultado del PP 086, del cual el Ministerio Público es parte, junto con otros operadores de justicia. Existe información en el SGF para calcular el indicador.

3. Casos con acusación fiscal que terminan con sentencia condenatoria

Nombre del indicador	Casos con acusación fiscal que terminan con sentencia condenatoria
Definición	El proceso de investigación fiscal se materializa cuando se realiza la acusación fiscal la cual tiene un componente de efectividad máxima al lograr la condena de los implicados en el delito de trata de personas.
Dimensión	Eficacia
Objetivo del indicador	El objetivo del indicador es impulsar el logro real de la efectividad de la investigación y acusación fiscal. Si la

Nombre del indicador	Casos con acusación fiscal que terminan con sentencia condenatoria
	acusación es sólida y se sostiene sobre evidencias y pruebas que sustentan fehacientemente el delito, la probabilidad de lograr condenar a los implicados en el delito de trata de persona debería ser muy alta, en un escenario en donde prima los principios jurídicos y el criterio de conciencia del juez para sancionar a la criminalidad.
Método de cálculo	N° de casos con sentencia condenatoria / N° de casos en los que se formalizó la acusación fiscal.
Periodicidad de la medición	Mensual
Fuente de datos	SGF
Medio de recolección de la información	Ingreso de datos por el personal de la FISTRAP en el Sistema de Gestión Fiscal
Comentarios	Este es un indicador de proceso que brinda información importante de la efectividad de los fiscales, ya que si en verdad no existen las pruebas suficientes para incriminar a una persona u organización criminal, no debería incurrirse en avanzar con una acusación que no tendrá el efecto deseado e irrogará recursos económicos, personales, y sumará a la carga fiscal, en vez de reducirla. Existe información y los campos en el SGF. Fue uno de los indicadores propuestos en el Taller.

4. Denuncias formalizadas a partir de detecciones tempranas

Nombre del indicador	Denuncias formalizadas a partir de detecciones tempranas
Definición	Una de las funciones de las FISTRAP es la de realizar acciones de prevención para reducir el delito de trata de personas, y sobre la cual tiene competencia. Entre estas acciones se encuentran las detecciones tempranas a raíz de operativos, acercamiento a la población, promoción de la erradicación del delito de trata de personas a través de colegios, universidades y comunidad en general. En ese sentido, este indicador pretende brindar información sobre aquellas intervenciones que realizan las

Nombre del indicador	Denuncias formalizadas a partir de detecciones tempranas
	Fiscalías Especializadas y a través de las cuales muchas veces se ha logrado recuperar a víctimas que ha estado en estado de indefensión y sufriendo el delito de trata de personas.
Dimensión	Eficacia
Objetivo del indicador	Elevar el número de denuncias, y posteriores acusaciones para reducir el delito de trata de personas, logrando identificar a organizaciones criminales en flagrancia de tal manera de sumar pruebas para la condena de dichas organizaciones o personas involucradas en el delito de trata de personas.
Método de cálculo	N° de denuncias formaizadas en las FISTRAP / N° de detecciones tempranas (operativos)
Periodicidad de la medición	Mensual
Fuente de datos	SGF
Medio de recolección de la información	Ingreso de datos por el personal de la FISTRAP en el Sistema de Gestión Fiscal
Comentarios	Este es un indicador nuevo, que no está contemplado en el Programa Presupuestal 068, ni en los reportes que realiza la OCPF. Un aspecto a tomar en cuenta es que el ratio de efectividad de las denuncias provenientes de detecciones tempranas puede ser bajo al inicio, por el temor de las víctimas a denunciar, y de las argucias de las organizaciones criminales para evadir las intervenciones. Sin embargo, una vez que se logre liberar a las víctimas de sus presuntos victimarios y ello genere un bienestar en estas personas, el efecto multiplicador en otras presuntas víctimas las puede llevar a denunciar a las personas que las violentan. Una consecuencia importante de colocar este indicador es que las FISTRAP van a requerir recursos financieros, de protección, equipamiento y recursos humanos para que realmente este indicador tenga efecto. El SFG tiene un campo en el que se puede registrar este tipo de actividades, tal como lo ha demostrado un reporte de la FISTRAP Tacna, que debería hacerse extensivo a las demás FISTRAP.

5. Denuncias formalizadas a partir de investigaciones preliminares

Nombre del indicador	Denuncias formalizadas a partir de investigaciones preliminares
Definición	La investigación preliminar es el momento inicial de la investigación que el Fiscal conduce, directamente o con la intervención de la Policía, para determinar si debe pasar a la etapa de Investigación Preparatoria. Cuando a partir de la denuncia del informe policial o de las diligencias preliminares aparezcan indicios reveladores de la existencia de un delito, este no ha prescrito, se ha individualizado a o los imputado(s) y se cumplen los requisitos de procedibilidad, el Fiscal debe disponer la formalización de la denuncia.
Dimensión	Eficacia
Objetivo del indicador	El indicador permitirá mensurar el desempeño del fiscal para que, una vez aperturada la etapa de investigación preliminar, prosiga con las actuaciones que lleven a una apropiada formalización, teniendo conocimiento de que hay otros factores que no están dentro de su jurisdicción, como la investigación policial y otras actuaciones rápidas que el fiscal debe llevar a cabo en un corto período de tiempo.
Método de cálculo	N° de casos con denuncias formalizadas por las FISTRAP / N° de casos que han iniciado investigación preliminar.
Periodicidad de la medición	Mensual
Fuente de datos	SGF
Medio de recolección de la información	Ingreso de datos por el personal de la FISTRAP en el Sistema de Gestión Fiscal
Comentarios	Este indicador pretende medir la efectividad del fiscal en la etapa de la investigación preliminar. El riesgo es que con la finalidad de tener valores altos de este indicador, los fiscales sólo formalicen los casos con elementos no muy sólidos, con lo cual se genera un incentivo perverso. En términos de recolección de información, si bien es un indicador nuevo y que no se encuentra en el PP 068, tanto el numerador como el denominador tienen campos que ya se registran en el SFG: “CON INVESTIGACION PRELIMINAR” y “FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA” por lo que su implementación no generaría costos ni procesos adicionales.

6. Víctimas atendidas en UDAVIT. Entrevistas únicas a víctimas en Cámara Gesell y Salas de Entrevista Única sobre número de denuncias

Nombre del indicador	Víctimas atendidas en UDAVIT
Definición	La Unidad Distrital de Víctimas y Testigos (UDAVIT) del Ministerio Público, es un órgano de apoyo que asume un rol importante con la implementación del Nuevo Código Procesal Penal, desde abril de 2007. Brinda asistencia legal, psicológica y social a favor de las víctimas y testigos de distintas edades, y facilita las entrevistas únicas. Al ser la entrevista única una diligencia de declaración testimonial, forma parte de la investigación y está dirigida exclusivamente a las personas víctimas de violencia. Se desarrolla en una sola sesión, con la intervención de los operadores que participan en el procedimiento, siendo el psicólogo quien lleva a cabo la entrevista en presencia externa de todos los operadores de justicia. Debería llevarse a cabo inmediatamente después de una denuncia, y más aún si hay flagrancia.
Dimensión	Eficiencia
Objetivo del indicador	Lograr que Entrevistas únicas a víctimas en Cámara Gesell y Salas de Entrevista Única se realicen inmediatamente después de realizada la denuncia por la víctima, lo cual implica que se tiene que disponer los recursos necesarios para poner a disposición de las víctimas el equipamiento necesario y seguro para poder realizar los actuados necesarios que sustentan su denuncia.
Método de cálculo	Nº de víctimas atendidas en UDAVIT. Entrevistas únicas a víctimas en Cámara Gesell y Salas de Entrevista Única sobre número de denuncias
Periodicidad	Mensual
Fuente de datos	UDAVIT / SFG
Medio de recolección	Ingreso de datos por el personal de la UDAVIT y FISTRAP
Comentarios	Este es un indicador se ha recogido de la propuesta de la OFAEC por lo que es nuevo. La importancia de este indicador radica en impulsar el rol de protección social del Estado en favor de las víctimas. Se generaría un módulo en el SGF para que se ingrese la información en las Cámaras Gesell y se contraste con las denuncias del SGF.

Esta propuesta de indicadores deberá ser validado en la OFAEC, y puesto en consideración de los expertos en el delito de trata de personas para evaluar su implementación, pasando por su operativización. Como uno de los pasos para validar la factibilidad de la implementación de esta propuesta, es necesario que el consultor realice una visita a una FISTRAP para observar las posibilidades de recursos informáticos y del sistema SGF mismo, para validar si es que los operadores están registrando los campos que son necesarios para la obtención de las cifras de los indicadores, así como visualizar el proceso del registro de la data, ya que desde la OCPF no se ha podido realizar, ya que no tienen usuario para acceso como FISTRAP.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Se ha revisado los indicadores que la Oficina de Control de la Productividad Fiscal de la Fiscalía de la Nación (OCPF) maneja en relación al desempeño de las funciones de los fiscales. A diferencia de las fiscalías de delitos comunes, la investigación del delito de trata de personas es mucho más compleja, no teniendo mecanismos procesales que permitan, por ejemplo, la terminación anticipada de un caso, con lo cual la tasa de reducción de la carga fiscal sólo se reduce cuando se archiva o se resuelve el caso, lo que no necesariamente implica que haya culminado el proceso. En ese sentido, dicho indicador no brinda información suficiente de las diversas actuaciones que las Fiscalías Especializadas en Trata de Personas (FISTRAP)
2. La medición del desempeño de los servidores públicos puede tener indicadores en sus dimensiones de eficiencia, eficacia, progresividad y economía. Para fines de esta consultoría, se ha recomendado centrarse en una primera etapa en aquellos que midan la eficacia, para que posteriormente se puedan centrar en la optimización de los recursos.
3. Se ha realizado una revisión de las propuestas de indicadores, desde aquellas propuestas por organismos internacionales, hasta las versiones primigenias del Sistema de Gestión Fiscal (SGF), los indicadores del programa presupuestal que involucra al MPFN e incluyendo las propuestas

planteadas por la Oficina de Análisis Estratégico Contra la Criminalidad (OFAEC) en su Informe de Análisis N° 1.

4. En ese marco, se ha planteado un conjunto de seis indicadores, a saber: (i) Sentencias consentidas sobre denuncias al año; (ii) Denuncias resueltas sobre carga total de denuncias; (iii) Casos con acusación fiscal que terminan con sentencia condenatoria; (iv) Denuncias formalizadas a partir de detecciones tempranas; (v) Denuncias formalizadas a partir de investigaciones preliminares; (vi) Víctimas atendidas en UDAVIT. Entrevistas únicas a víctimas en Cámara Gesell y Salas de Entrevista Única sobre número de denuncias. Para cada uno de los indicadores se ha elaborado una ficha por indicador en la cual, al final, se esboza un conjunto de recomendaciones relacionadas a la factibilidad de la implementación de cada indicador tomando en cuenta la disponibilidad de las variables intervinientes en el SGF, su correspondencia en el marco del programa presupuestal 086, así como las opiniones y planteamiento de indicadores realizadas en el Taller que para ese fin se desarrolló a finales del mes de octubre en el marco de esta consultoría.
5. La propuesta aquí realizada será materia de revisión y discusión en el entorno de la OFAEC, la OCPF, la OIT, así como las FISTRAP por ser las que implementarían los indicadores y cuya labor se vería reflejada en esos valores. Se recomienda que el consultor realice una visita a una FISTRAP para observar las posibilidades de recursos informáticos y del sistema SGF mismo, para validar si es que los operadores están registrando los campos que son necesarios para la obtención de las cifras de los indicadores, así como visualizar el proceso del registro de la data, que no se ha podido realizar desde la OCPF.

Carlos Meza Dextre

Consultor

ANEXOS

Anexo 1

Listado de entrevistas / reuniones realizadas

Nombre	Institución	Fecha
Dra. Lucía Nuño	OFAEC - MPFN	22 de octubre de 2019
Ing. Pedro Almonacid	Of. Coordinación de las FISTRAP	
Dra. Milagros Quispe	Of. Coordinación de las FISTRAP	
Mag. Maria Pia Hermoza	OFAEC - MPFN	
Ing. Gianmarco Yauri	OCPF	
Dra. Miluska Romero	FISTRAP Lima	22 de octubre de 2019
Dra. Berenice Romero	FISTRAP Lima	
Dr. Rolando Caira Yucra (*) entrevista telefónica	FISTRAP Madre de Dios	22 de noviembre de 2019
Ing. Gianmarco Yauri	OCPF	25 de noviembre de 2019

Nota:

Cabe señalar que es necesario aún sostener algunas reuniones con el equipo de la OCPF, para indagar sobre la calidad de la data y la estabilidad de las series para validar los indicadores de los que se pueda tener información, así como indagar sobre la factibilidad operativa in situ en alguna FISTRAP que esté implementando el nuevo CPP.

Anexo 2

Listado original de Estados del Sistema de Gestión Fiscal con alguna información al 25-nov-2019 por Fiscalía Provincial Especializada

DEPENDENCIA	ESTADOS
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS DE TACNA(NCPP)	OPERATIVO RESUELTO
	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)
	CON ARCHIVO (CALIFICA)
	CON SENTENCIA
	EN CALIFICACION (CALIFICA)
	EJECUCION DE SENTENCIA CONCLUIDA
	DERIVADO (CALIFICA)
	ASIGNADO PNP (PRELIMINAR)
	CUADERNO EJEC. DE SENTENCIA DESARROLLADO
	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA
	CON ACUSACION
	CON INVESTIGACION PRELIMINAR
	OPERATIVO PENDIENTE
	CALIFICACIÓN DE OPERATIVO
	EN AUDIENCIA
	CONCLUSION INV. PREPARATORIA
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS DE LIMA	ARCHIVO DEFINITIVO
	DERIVADO
	CON DICTAMEN
	FORMALIZACION
	CON RESOLUCION EMITIDA
	IMPUTACION DE CARGO D.L. 1206
	QUEJA DE DERECHO
	DERIVADO (EXPEDIENTE)
	AMPLIA INVESTIGACION FISCAL
	INVESTIGACION POLICIAL
	INVESTIGACION FISCAL
	EXPED. PENDIENTE
	OPERATIVO PENDIENTE
	CON RESULT. INVESTIGACION POLICIAL
	AMPLIA INVESTIGACION POLICIAL

DEPENDENCIA	ESTADOS
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS DE MADRE DE DIOS(NCPP)	DENUNCIA PENDIENTE
	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)
	CON SOBRESEIMIENTO
	CON SENTENCIA
	DERIVADO (CALIFICA)
	DERIVADO (PRELIMINAR)
	SUSPENSION DE JUZGAMIENTO
	CON ARCHIVO (CALIFICA)
	CON INVESTIGACION PRELIMINAR
	EN CALIFICACION (CALIFICA)
	EN AUDIENCIA
	CONCLUSION INV. PREPARATORIA
	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA
	CON ACUSACION
	ASIGNADO PNP (PRELIMINAR)
	CON SOBRESEIMIENTO(JUZGAMIENTO)
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS DE PUNO(NCPP)	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)
	CON SENTENCIA
	CON ARCHIVO (CALIFICA)
	CON SOBRESEIMIENTO
	SUSPENSION DE JUZGAMIENTO
	DERIVADO (CALIFICA)
	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA
	CON ACUSACION
	CONCLUSION INV. PREPARATORIA
	DENUNCIA PENDIENTE
	CON RESERVA PROVISIONAL (PRELIMINAR)
	EN AUDIENCIA
	EN CALIFICACION (CALIFICA)
	ASIGNADO PNP (PRELIMINAR)
	CON INVESTIGACION PRELIMINAR
	CON TERMINACION ANTICIPADA (INTERMEDIA)
	CON TERMINACION ANTICIPADA
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS DE IQUITOS(NCPP)	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)
	DERIVADO (PRELIMINAR)
	CON ARCHIVO (CALIFICA)
	ASIGNADO PNP (PRELIMINAR)
	DERIVADO (CALIFICA)

DEPENDENCIA	ESTADOS
	CON SOBRESEIMIENTO CON SENTENCIA CON RESERVA PROVISIONAL (PRELIMINAR) EN CALIFICACION (CALIFICA) CON ACUSACION EN AUDIENCIA CONCLUSION INV. PREPARATORIA FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA DENUNCIA PENDIENTE CON INVESTIGACION PRELIMINAR
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS DE CUSCO(NCPP)	CON ARCHIVO (PRELIMINAR) CON SENTENCIA DERIVADO (PRELIMINAR) DERIVADO (CALIFICA) CON SOBRESEIMIENTO EN CALIFICACION (CALIFICA) CON ARCHIVO (CALIFICA) CON PRINCIPIO OPORTUNIDAD (PREPARATORIA) CON INVESTIGACION PRELIMINAR CON ACUSACION EN AUDIENCIA ASIGNADO PNP (PRELIMINAR) CON RESERVA PROVISIONAL (PRELIMINAR) FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA CONCLUSION INV. PREPARATORIA DENUNCIA PENDIENTE
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITO DE TRATA DE PERSONAS DEL CALLAO (NCPP)	CON ARCHIVO (PRELIMINAR) DERIVADO (PRELIMINAR) DERIVADO (CALIFICA) CON ARCHIVO (CALIFICA) CON SOBRESEIMIENTO CON INVESTIGACION PRELIMINAR FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA EXPEDIENTE PENDIENTE CONCLUSION INV. PREPARATORIA ASIGNADO PNP (PRELIMINAR) CON ACUSACION
FISCALIA PROV.ESPEC.EN DELITOS DE TRATA DE PERSONAS DE LIMA NORTE(NCPP)	CON ARCHIVO (CALIFICA)

DEPENDENCIA	ESTADOS
	CON SOBRESEIMIENTO
	EN CALIFICACION (CALIFICA)
	DERIVADO (CALIFICA)
	DERIVADO (PRELIMINAR)
	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)
	CON SENTENCIA
	CON ACUSACION
	CON INVESTIGACION PRELIMINAR
	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA
	ASIGNADO PNP (PRELIMINAR)
	EN AUDIENCIA
FISCALIA PROVINCIAL ESPECIALIZADA EN DELITOS DE TRATA DE PESONAS DE TUMBES(NCPP)	CON ARCHIVO (PRELIMINAR)
	CON SOBRESEIMIENTO
	CON ARCHIVO (CALIFICA)
	EN AUDIENCIA
	DENUNCIA PENDIENTE
	CON INVESTIGACION PRELIMINAR
	FORMALIZA INVESTIGACION PREPARATORIA
	CON ACUSACION
	CONCLUSION INV. PREPARATORIA

Anexo 3

Versión digital de los indicadores propuestos por los Fiscales Especializados en el Taller

N° de personas acreditadas como víctimas de trata por FISTRAP / N° de potenciales víctimas identificadas en detecciones tempranas

N° de casos con sentencia / N° de casos en control acusación

N° de casos con Formalización de denuncia / Casos ingresados

N° de casos de Investigación Preliminar entre N° casos con denuncia Formalizada

N° de casos con Sentencia / N° de casos con acusaciones

N° de casos Formalizados entre N° casos control

- Acusaciones
- Sobreseimiento

N° de casos con Acusaciones / N° casos con denuncia Formalizada

N° de Casos de Investigación Preparatoria / N° de Casos ingresados

N° de casos en Investigación Preliminar / N° de Casos Ingresados

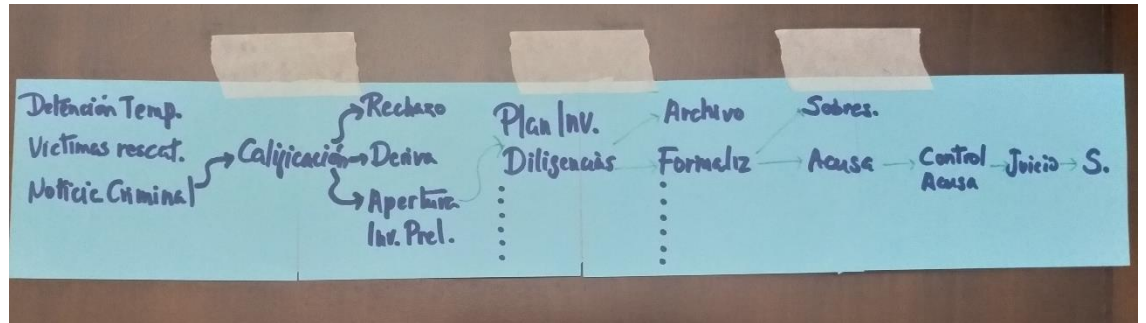
N° de casos con Sentencia **Condenatoria** / N° de casos con acusaciones

N° de casos que ingresan a investigación Preliminar/ N° de Casos que ingresan a investigación preparatorias

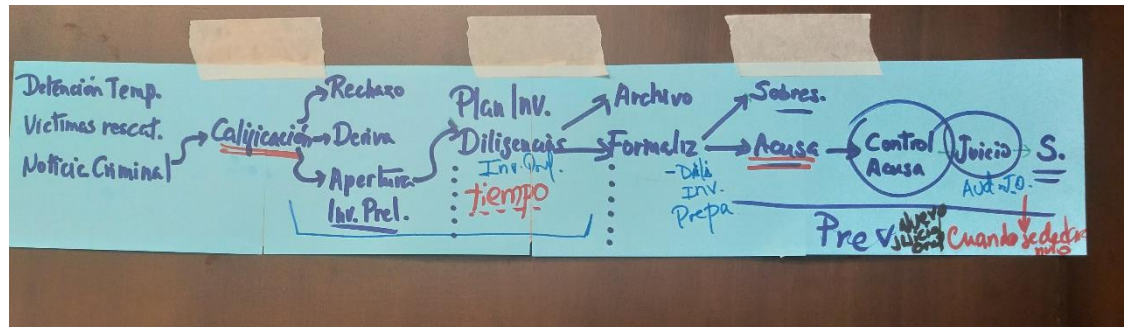
Anexo 4

Registro fotográfico de los aportes realizados por los Fiscales Especializados en el Taller desarrollado el 29 de octubre de 2019 en el Auditorio de la OIT

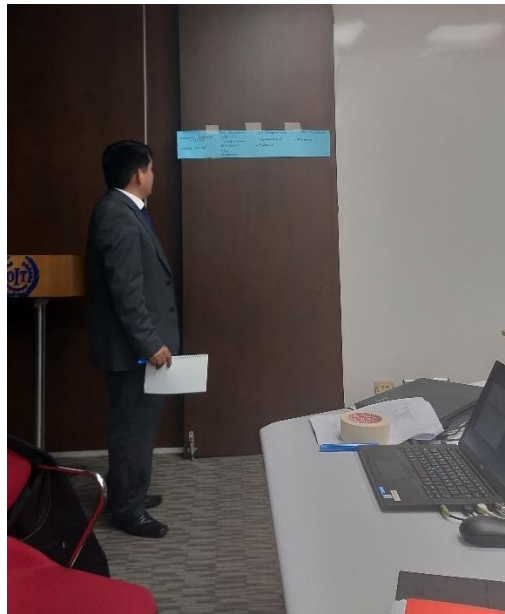
Flujo del proceso de la investigación fiscal – Grupo 1



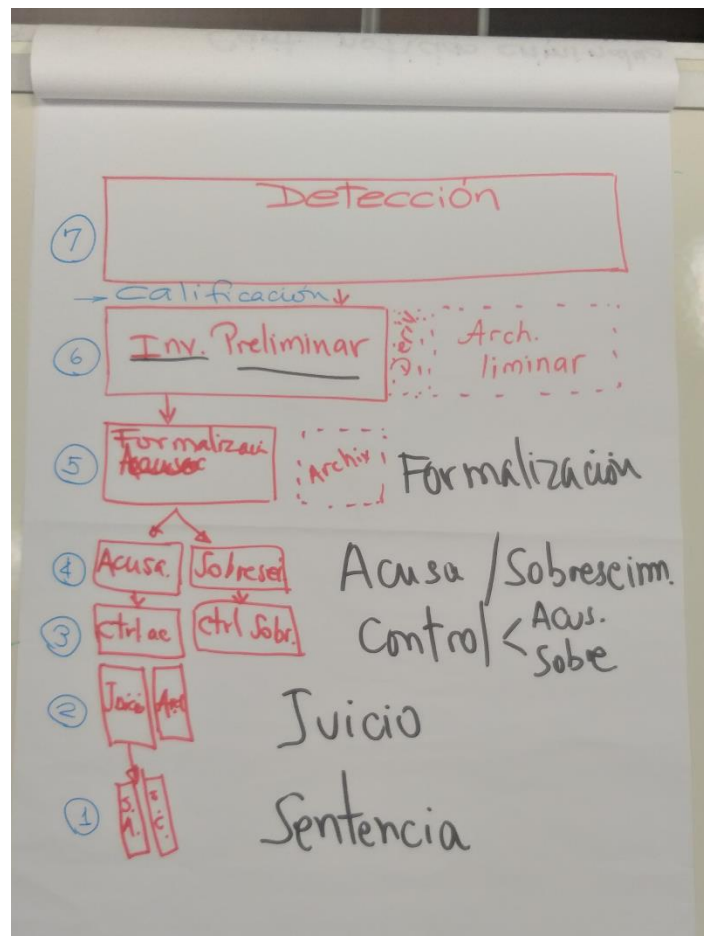
Flujo del proceso de la investigación fiscal – Grupo 2



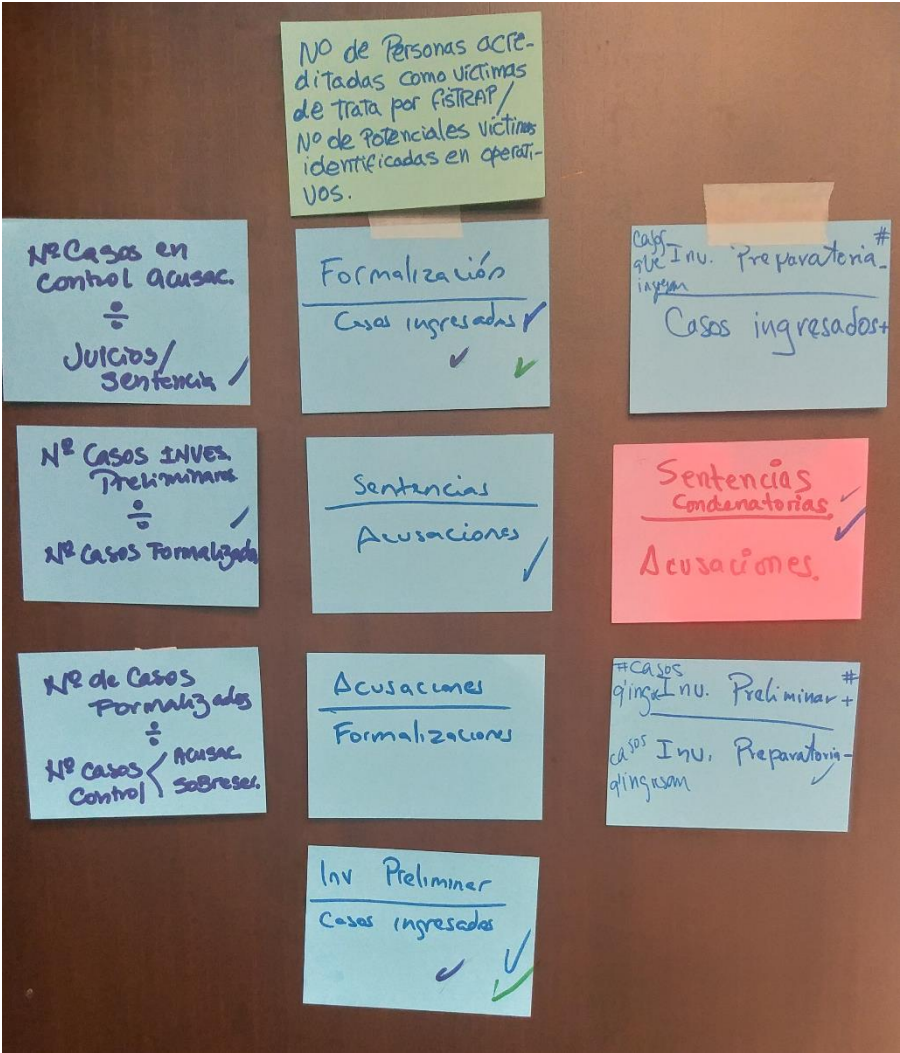
Fiscales participantes exponen el Flujo del proceso de la investigación fiscal



Identificación e hitos en la investigación fiscal



Resultados de las propuestas de indicadores de los fiscales participantes



Anexo 5

PROGRAMA

TALLER PROPUESTAS DE INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD Y EFICACIA DE LAS FISTRAP.

29 de octubre de 2019.

Lugar: Organización Internacional del Trabajo.

8.30 – 9:00 am Registro de participantes y entrega de material

9:00 – 9:15 Inauguración. Dr. Jorge Chávez Cotrina. Fiscal Superior Coordinador Nacional de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas.

9:15 – 9:30 Saludo de representante de la Organización Internacional del Trabajo -OIT.

9:30 – 9:45 Importancia de los indicadores de productividad fiscal en las Fiscalías Especializadas en Delitos de Trata de Personas. Oficina de Productividad Fiscal del Ministerio Público.

9:45 – 10:15 Generalidades sobre indicadores de eficacia penal.

10:15- 11:00 Revisión de indicadores de gestión de las FISTRAP empleados por la Oficina de Productividad Fiscal del Ministerio Público.

11:00 – 11:15 Coffe break

11:15 – 13:00 Hitos en la investigación del delito de trata de personas que generan indicadores. Aplicación de indicadores de eficacia fiscal en relación a los casos atendidos por las FISTRAP. Trabajo grupal – Análisis de Casos

13:00 – 14:00 Almuerzo.

14:00 – 15:00 Presentación de las propuestas de hitos e indicadores. Plenaria.

15:00 – 16:00 Construcción de la propuesta de indicadores de productividad fiscal.

16:00 – 17:00 Aportes finales.

17:00 Cierre del taller.

Lista de participantes para el día martes 29 de Octubre de 2019 :

1. Berenice Romero Ohama. Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Trata de Personas E-2.
2. Humberto Mejía Izaguirre. Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Trata de Personas E-1.
3. Luis Alberto Sánchez Villarán. Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Trata de Personas de Lima Norte.
4. Sandra Paola Hittscher Angulo. Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Trata de Personas de Loreto.
5. Rolando Caira Yucra. Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas de Loreto.
6. Erick Paolo Deza Medina. Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas de Puno.
7. Milagros Quispe. Abogada de FISTRAP.
8. Pedro Almonacid. Administrador de FISTRAP.
9. Lucía Nuñovero Cisneros. Administradora de la OFAEC.
10. María Pía Hermoza Flores. Especialista en Políticas Públicas. OFAEC.
11. Oficina de Productividad Fiscal. Participante por confirmar.

Consultor: Carlos Meza Dextre.