

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS  
(CEJA)**

**DESAFÍOS DEL MINISTERIO PÚBLICO  
FISCAL EN AMÉRICA LATINA**

**Noviembre de 2005**

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En las últimas dos décadas los sistemas procesales penales de la mayoría de los países de América Latina han experimentado cambios muy significativos, una parte importante de esos cambios se ha traducido en el otorgamiento de nuevas funciones al Ministerio Público Fiscal<sup>2</sup> que ha pasado a constituirse en el órgano encargado de la persecución penal. Hasta antes de estos cambios, en varios países el Ministerio Público se encontraba en una posición muy débil o incluso prácticamente inexistente, en algunos otros existía como una institución relativamente fuerte pero concentrada en tareas muy diversas consistentes básicamente en la protección de la legalidad por medio de la presentación de dictámenes legales y la presentación de recursos en los procesos judiciales más importantes.

Además de este cambio tan importante derivado del proceso de reforma a la justicia penal que ha tenido lugar en la mayor parte de los países de la región, en las últimas dos décadas se han desarrollado otros procesos que han impactado fuertemente a los sistemas judiciales y a los organismos encargados de la persecución en particular. En términos generales podemos decir que se ha producido un proceso a través del cual se han generado enormes expectativas sociales sobre el funcionamiento del sistema judicial. A diferencia de tiempos anteriores -en que los órganos judiciales cumplían roles relativamente marginales- en los sistemas institucionales de hoy, en especial en el área penal, estamos en presencia de órganos que son permanentemente llamados a resolver conflictos de la mayor importancia social, económica y política, respecto de los cuales se concentra enormes expectativas sociales. Este cambio del marco de expectativas tiene efectos muy específicos respecto del Ministerio Público Fiscal. Dadas las nuevas funciones que ha asumido dicha institución, ella aparece llamada a hacerse cargo de responder frente a algunas de las demandas ciudadanas más importantes de los tiempos que corren, como son, por ejemplo, la de contribuir a reducir las tasas de criminalidad o contribuir a controlar el fenómeno de la corrupción.

Todos estos cambios se han dado, además, en un contexto institucional que en muchos países ha sido muy problemático, donde han existido crisis políticas muy graves o donde la voluntad política ha estado orientada más bien a la manipulación que a la consolidación de las nuevas instituciones.

---

<sup>1</sup> Los redactores principales del presente documento son Mauricio Duce y Cristián Riego. Contribuyeron en su estructuración Mildred Hartmann y Juan Enrique Vargas. Una primera versión fue discutida en un taller realizado en Santiago-Chile el día 8 de septiembre de 2005, las ideas y opiniones discutidas sirvieron de base para la redacción de esta versión final. En este taller participaron, además de las personas ya mencionadas: Alberto Binder (Argentina), Adrián Marchisio (Argentina), Ileana Arduino (Argentina), Ricardo Mendaña (Argentina), Teresa Ledesma (Bolivia), Carlos María Jiménez (Costa Rica), Cristián Hernandez (Chile), Andrés Baytelman (Chile), César Azabache (Perú).

<sup>2</sup> Existen diversas formas de denominar al Ministerio Público Fiscal en América Latina, para los efectos de este trabajo lo llamaremos indistintamente de esta forma o simplemente como Ministerio Público o Fiscalía. Cabe destacar que sólo nos referiremos a las funciones penales de esta institución ya que es común en la región que cumplan algunas otras funciones adicionales, las que no son objeto de reflexión en este trabajo.

Es por todo esto que el panorama actual aparece algo confuso, en las fiscalías de nuestros países se cruzan permanentemente las tendencias más innovadoras orientadas a adecuarse a la lógica de los nuevos sistemas procesales con otras atadas a los patrones de trabajo más tradicionales. Asimismo, las nuevas demandas sociales suelen ser vistas dentro de la institución como amenazas o incluso asociadas al riesgo de la manipulación política, esto hace que no se hayan desarrollado demasiadas iniciativas destinadas a dar respuesta a esas demandas sociales.

Este documento tiene la pretensión de contribuir a esclarecer el panorama planteando una somera descripción de los cambios ocurridos y su efecto sobre los Ministerios Públicos en América Latina. Luego se describen los principales desafíos que se derivan del nuevo escenario. Finalmente, se presentará lo que, en nuestra opinión, constituye la nueva agenda de tareas y preocupaciones de la institución para los próximos años. El planteamiento que presentamos se basa en generalizaciones de situaciones que afectan a países bastante diversos y en los cuales todos estos procesos de cambio han estado muy condicionados por las realidades locales, por lo tanto, su pretensión se limita a la identificación de tendencias generales y su aplicabilidad dependerá en todo caso su adaptación a la realidad local específica.

## **2.- Breve caracterización de la Reforma Procesal Penal en América Latina, sus Objetivos y Desafíos que plantea al Ministerio Público Fiscal**

La reforma procesal penal en América Latina ha sido un proceso bastante homogéneo y generalizado que ha pretendido sustituir los tradicionales modelos inquisitivos escritos por otros acusatorios y orales. Esta transformación ha estado fuertemente vinculada a los procesos de democratización que han tenido lugar en los diversos países, y en general ha estado orientada a dar vigencia a los principios del debido proceso. Además, el proceso de reforma ha buscado superar la rigidez y la burocratización de la instrucción tradicional, por la vía de flexibilizarla y reducir su duración. También se han entregado a los fiscales facultades para derivar los casos hacia nuevas alternativas de solución de los conflictos penales, basadas fundamentalmente en el acuerdo de las partes.

Hasta antes de las reformas, las funciones asignadas al Ministerio Público en el contexto de los sistemas inquisitivos eran muy secundarias. En estos modelos procesales los fiscales cumplían funciones vinculadas al control de la legalidad del proceso judicial y no relacionadas con la investigación activa, cuestión que normativamente era entregada a los jueces de instrucción y realizada en la práctica por la policía. En la mejor de las hipótesis, el rol de los fiscales se traducía en una colaboración menor a la investigación judicial por medio de la presentación de algunos antecedentes y la solicitud de diligencias investigativas, que el juez de instrucción, a su discreción, podía decretar o negar. En la teoría, la principal función de los fiscales se desarrollaba durante el juicio, donde se esperaba que estos adquirieran un protagonismo representando a la sociedad. Sin embargo, la realidad fue que la etapa de instrucción se constituyó en el núcleo del proceso y que los jueces asumieron un rol protagónico en la producción de la prueba en el juicio con lo que

también en esta etapa se relegó al Ministerio Público Fiscal a un papel secundario.<sup>3</sup> Al describir al Ministerio Público con anterioridad a los procesos de reforma en la región, Binder concluye que “...el Ministerio Público es una institución raquítica, acerca de la cual poco sabemos, que no hemos estudiado, que no tiene perfil político propio, sin una historia importante y que genera desconfianza en los ciudadanos.”<sup>4</sup>

Como consecuencia directa de esta situación de irrelevancia, algunos países de la región eliminaron de su sistema procesal penal al Ministerio Público Fiscal. En Chile se suprimen los promotores fiscales de primera instancia en el año 1927 por considerarse, según el propio texto del Decreto 426 de 1927, que no eran “indispensables”.<sup>5</sup> En la lógica del funcionamiento del sistema, esta decisión fue bastante racional, ya que permitió un ahorro de recursos económicos al Estado y de trámites superfluos al proceso. En Honduras ocurrió un fenómeno similar.

Con todo, la eliminación del Ministerio Público del sistema procesal penal no constituyó la regla general en la Región. Por el contrario, la mayoría de los países lo mantuvo, pero con un perfil muy bajo. De esta forma es posible afirmar que la existencia de esta institución no pasó de ser una abstracción legal en una buena cantidad de países de la Región antes del proceso de reforma.<sup>6</sup> Un caso extremo de esta existencia meramente formal estuvo constituido por el Ministerio Público de Guatemala con anterioridad a la reforma del año 1992 en ese país. En febrero de 1991, la oficina del Ministerio Público tenía sólo 24 fiscales para todo el país, que contaba con una población que superaba los nueve millones de habitantes. Observadores de la época reportaron que “...cuando los fiscales aparecían en los tribunales, los jueces preguntaban en algunas ocasiones que quiénes eran ellos y que qué hacían allí”<sup>7</sup>. Similares opiniones acerca del funcionamiento del Ministerio Público Fiscal antes del proceso de reforma también pueden encontrarse en otros países de la Región.

Este escaso perfil y la irrelevancia de los roles desempeñados por el Ministerio Público también impactan en los aspectos organizacionales de la institución, que se caracterizaba por una estructura muy débil. Al respecto, Linn Hammergren reporta que:

---

<sup>3</sup> No sólo por la práctica, sino incluso a nivel normativo, el sistema inquisitivo reformado reconoció un rol preponderante de los jueces en la producción de prueba en el juicio oral. Un claro ejemplo de esto son las facultades de interrogación de testigos entregadas a los jueces de juicio oral. Así, en varios países quien tiene la facultad de interrogar en primer término a un testigo es el juez y no las partes. Ello hace que el examen posterior de las partes sea subordinado a la actividad realizada por los jueces.

<sup>4</sup> Alberto Binder. Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal, en *El Ministerio Público Para Una Nueva Justicia Pena* (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, Fundación Paz Ciudadana y Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 1994) pág. 68.

<sup>5</sup> Una breve historia acerca de los promotores fiscales chilenos y su extinción puede verse en Armando de Ramón. Promotores Fiscales. Su Historia (1876 – 1927) en *Boletín de la Academia Chilena de Historia* n° 100 (Santiago, 1989) págs. 315 a 336.

<sup>6</sup> En este mismo sentido véase también El Ministerio Público en el Proceso de Reforma Penal en América Latina. Entrevista a Julio Maier en *Pena y Estado* n° 2 (Buenos Aires: Editores del Puerto, 1997) Pág. 173.

<sup>7</sup> Véase Linn Hammergren, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America* (Philadelphia: Westview Press, 1998) pág 84 (la traducción es nuestra).

... incluso donde el Ministerio Público existe, su organización ha sido débil. Cualquiera sea la lógica detrás de su estructura, esta ha sido congruente con el sistema inquisitivo. Donde no se espera que los fiscales hagan mucho, no hay necesidad de una organización que apoye o monitoree su trabajo. Presupuesto, personal y sistemas de planificación han sido casi inexistentes. Mecanismos de asignación de casos han sido similarmente no desarrollados...la pobreza organizacional ha sido la regla general e incluso más extrema que en el caso de los tribunales<sup>8</sup>.

No obstante, existen algunos casos de países importantes en que los Ministerios Públicos Fiscales tuvieron bastante presencia institucional y en los que la función dictaminadora de control de la legalidad se desarrolló con mucha consistencia a lo largo de importantes períodos de tiempo.<sup>9</sup> En otros casos importantes, los Ministerios Públicos reemplazaron en la actividad de investigación a los jueces de instrucción y pasaron a constituir una organización con gran centralidad en el proceso penal inquisitivo.<sup>10</sup> No obstante, en estos últimos casos la centralidad del trabajo del Ministerio Público y, aún su fortalecimiento institucional, no fue acompañada de un cambio de la metodología de trabajo sino que básicamente se reprodujo la forma tradicional de conducir la instrucción escrita heredada del juez de instrucción.

En cualquier caso, sea que se trate de Ministerios Públicos débiles o fuertes en el marco de sistemas inquisitivos, el avance a sistemas de corte acusatorio o adversarial, tiene un impacto profundo en las funciones que los fiscales cumplen en el proceso penal. Este cambio supone un potenciamiento de la institución, en la medida en que se le agregan nuevas facultades a las tradicionales. Como producto de la reforma se le ha adjudicado a los fiscales que no la tenían, la responsabilidad de llevar adelante la investigación preparatoria de los delitos y de dirigir a la policía en el desarrollo de las investigaciones. Además, en la mayoría de los casos se le han entregado algunas facultades discrecionales para decidir acerca del ejercicio o abandono de la acción penal pública.

La lógica del nuevo sistema opera con base en la idea de que una institución fuerte estará a cargo de conducir la investigación, formular cargos en contra de los acusados y representar a la sociedad en los juicios orales. Sin un Ministerio Público poderoso que esté capacitado para cumplir con estos cometidos, es imposible concebir al nuevo sistema funcionando adecuadamente, en tanto el rol acusador no estará apropiadamente

---

<sup>8</sup> Linn Hambergren, *Institutional Strengthening and Justice Reform*, Center For Democracy and Government USAID, 1998, pág. 36 (la traducción es nuestra).

<sup>9</sup> El caso más paradigmático en esta línea es el de Perú. Para mayor información sobre el Ministerio Público en dicho país véase Pedro Angulo, *El Ministerio Público: Orígenes, Principios, Misiones, Funciones y facultades*, Lima 2001, 469 páginas. Ver especialmente páginas 353 a 362.

<sup>10</sup> Los casos más paradigmáticos en esta área son los de México, Colombia y Panamá. Para el caso de México véase Guillermo Zepeda, *Crimen sin Castigo: Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*, Centro para la Investigación y el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, México, 2004, 462 págs. Para el caso de Colombia puede revisarse, Jaime Bernal Cuellar y Eduardo Montealegre Lynett, *El Proceso Penal*, Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997. En el caso de Panamá puede revisarse Rigoberto González, *el Ministerio Público en Panamá*, en [www.ministeriopublico.gob.pa](http://www.ministeriopublico.gob.pa) (página visitada por última vez el 18 de octubre de 2005)

personificado. Además, el nuevo modelo requiere que el Ministerio Público imprima el ritmo de trabajo al conjunto del sistema, para que éste funcione óptimamente.

Hay dos áreas que a modo ejemplar dan cuenta de cuán crucial resulta el Ministerio Público para el nuevo sistema. En primer término, es una institución clave para desformalizar la etapa de investigación criminal, lo cual ha demostrado ser uno de los aspectos más deficitarios del modelo inquisitivo vigente antes de la reforma en la mayoría de los países de la región. Este modelo se caracterizaba por tener una etapa de investigación burocrática, ritualista y excesivamente formalizada. El nuevo sistema requiere, en cambio, que el Ministerio Público sea capaz de dinamizar el proceso de investigación criminal dotándolo de mayor flexibilidad, desarrollando trabajo en equipos multidisciplinarios, coordinando más eficientemente el trabajo policial, en fin, constituyéndose en un puente de comunicación entre el mundo de la actividad policial y el trabajo judicial dinámico. En segundo término, la actuación del Ministerio Público es fundamental para el diseño de una política de control de la carga del trabajo que no sólo posibilite a la institución funcionar dentro de parámetros de eficiencia y calidad óptimos, sino también al sistema de justicia criminal en su conjunto. El Ministerio Público, en el marco de las nuevas reglas, es la institución que dispone de las herramientas idóneas para establecer una política de este tipo y superar así uno de los males endémicos de la justicia criminal en Latinoamérica: la sobrecarga de trabajo de sus distintos operadores. Es por ello que, en la mayoría de los procesos de reforma, se entregaron importantes facultades discrecionales a los fiscales para que no ejercieran la acción penal y recurrieran, en cambio, a diversas manifestaciones del principio de oportunidad, a salidas alternativas del sistema y a la aplicación de mecanismos de simplificación procesal.

### **3.- Cambios del Ministerio Público Fiscal como Consecuencia de la Reforma Procesal Penal en América Latina**

El rol asignado a los fiscales en los nuevos modelos procesales penales acusatorios en la región se ha traducido en diversos cambios que a continuación se exponen.

#### 3.1.- Modificaciones Constitucionales, Orgánicas y Legales:

Lo primero que resultaba indispensable modificar para permitir al Ministerio Público cumplir sus nuevas funciones eran las disposiciones constitucionales o leyes orgánicas, que contenían las definiciones básicas de la institución en diversos países de la región. Por lo mismo, en forma paralela a la reforma de los códigos procesales penales, buena parte de los países de la región han avanzado en modificaciones a los estatutos legales que regían sus Ministerios Públicos.

La tabla número uno presenta un resumen básico de doce de ellos que han realizado reformas a sus procesos penales, contrastando la fuente y fecha de reforma al Ministerio Público con la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal. Se agrega, además, información acerca de la ubicación institucional del Ministerio Público en cada país.

Tabla N° 1  
Reformas Procesales Penales y Reformas a los Ministerios Públicos en la Región  
Fuente: Elaboración propia

<b>País</b>	<b>Ubicación Institucional</b>	<b>Fuente Reforma al MP</b>	<b>Fecha entrada en vigencia Proceso Penal Reformado</b>
Argentina (Sistema Federal)	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional de 1994 y Ley Orgánica del Ministerio Público n° 24.946 de 1998	5 de septiembre de 1992
Bolivia	Órgano autónomo o extrapoder	Constitución Política y Ley Ley n° 2.175 ley del 13 de febrero del 2001 que modifica a la Ley Orgánica del Ministerio Público n° 1.469 de 1993	24 de marzo de 2001 <sup>11</sup>
Colombia	Afiliación a la Rama Judicial, pero con autonomía funcional	Constitución de 1991 y Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto n° 2699 de 1991	1 de enero de 2005 <sup>12</sup>
Costa Rica	Órgano dependiente del Poder Judicial	Ley Orgánica del Ministerio Público n° 7.442 de 1994	1 de enero de 1998
Chile	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional de 1997 (Ley n° 19.519) y Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público n° 19.640 de 1999	16 de diciembre de 2000 <sup>13</sup>
Ecuador	Órgano autónomo o extrapoder	Constitución de 1998 y Ley Orgánica del Ministerio Público n° 2000-19 de 2000	1 de julio de 2001
El Salvador	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 22 de diciembre de 2000	20 de abril de 1999

<sup>11</sup> El código entró en vigencia en tres etapas: una al promulgarse el 31 de mayo de 1999 donde entraron en vigencia algunos institutos como la recategorización de acciones; el 31 de mayo de 2000 entraron en vigencia salidas alternativas, medidas cautelares y prescripción y la vigencia plena fue el 31 de mayo de 2001.

<sup>12</sup> Comienzo de un proceso de implementación gradual en Bogotá.

<sup>13</sup> También se trata de la fecha de inicio de un proceso de implementación gradual. Dicho proceso concluyó con la entrada en vigencia en la Región Metropolitana el día 16 de junio de 2005.

Guatemala	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional por Acuerdo Legislativo 18-93 de 1993 y Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto n° 40-94 de 1994	Junio de 1994
Honduras	Órgano autónomo o extrapoder	Ley del Ministerio Público, Decreto n° 228-93 de 1993	20 de febrero de 2002
Nicaragua	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica del Ministerio Público de 2000	Diciembre de 2002
Paraguay	Afiliación al Poder Judicial pero con autonomía funcional	Constitución del Paraguay de 1992, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley n° 1562/00	9 de julio de 1999
Venezuela	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica del Ministerio Público n° 5262 de 1998.	1 de julio de 1999

Dos breves observaciones respecto a esta primera tabla. La primera es que se puede apreciar claramente un paralelismo cronológico entre las reformas al proceso penal experimentadas en cada uno de estos países, con las reformas emprendidas al Ministerio Público. La segunda es que, desde el punto de vista institucional, estas reformas han estado orientadas de manera bastante generalizada hacia la autonomización de los Ministerios Públicos.

La ubicación institucional del Ministerio Público ha sido tradicionalmente uno de los debates más intensos que ha existido en la literatura especializada en la Región sobre esta institución.<sup>14</sup> Luego de largos años de debate académico y legislativo, la mayoría de los

<sup>14</sup> Así por ejemplo puede revisarse: Alberto Bovino. El Ministerio Público en el Proceso de Reforma de la Justicia Penal en América Latina en *Problemas de Derecho Procesal Contemporáneo* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 1998) págs. 29 a 46; Alberto Bovino. *Ministerio Público y Poder Ejecutivo*, mimeo en poder nuestro; Juan Bustos La Configuración Orgánica e Institucional del Ministerio Público en El Ministerio Público para una Nueva Justicia Penal, ob. cit. págs. 173 a 180; Andrés D'Alessio. The Function of the Prosecution in the Transition to Democracy in Latin America en *Transition To Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary* (Philadelphia: Westview Press, 1993) pág. 189 y ss; Philip B. Heymann. Should Latin American Prosecutors Be Independent of the Executive in Prosecuting Government Abuses en *26 U. Miami Inter-Am. L. Rev.*, págs. 535 a 559; Elizabeth Iglesias. Designing the Institutional and Legal Structure of Prosecutorial Power in the Transition to Democracy en *Transition To Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, ob. cit. pág. 269 y siguientes; Andrés Montes. Algunas Consideraciones sobre la Reforma Constitucional que Crea al Ministerio Público en Primer Congreso Nacional Sobre la Reforma del Proceso Penal, Cuaderno de Análisis Jurídico n° 39 (Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 1998) Págs. 135 a 154; Maximiliano Rusconi. La Reforma Procesal Penal y la Llamada Ubicación Institucional del Ministerio Público en El Ministerio Público en el Nuevo Proceso Penal (, Buenos Aires: Ad-Hoc, 1993) Págs. 59 a 79; y Enrique Soller, La Separación de los Poderes en la República Argentina Después de la reforma Constitucional del año 1994 ¿Adiós a la Doctrina de Montesquieu?, Conferencia presentada en

países de la región, salvo algunos casos de excepción<sup>15</sup> han optado, en el marco del proceso de reforma, por un modelo de Ministerio Público autónomo o independiente. En el ámbito regional, dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que es posible encontrar. En primer lugar, el modelo que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder, es decir, un órgano ubicado fuera de los poderes tradicionales del Estado, opción seguida por la mayoría de los países de la región, entre estos: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela. El segundo modelo regula a la institución como un organismo insertado dentro del Poder Judicial, pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia y Paraguay.

En este contexto, la opción adoptada por la mayoría de los países de la Región se fundamenta en la idea que la autonomía asegura que el Ministerio Público tenga el espacio institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo con el nuevo sistema procesal penal. Con todo, como se verá más adelante, este estatuto de autonomía del Ministerio Público en general se ha hecho siguiendo de cerca el modelo judicial, sin un diseño institucional complejo, que impida el aislamiento institucional del Ministerio Público. En consecuencia, más allá de la decisión de autonomizar a esta institución, no ha existido una respuesta más desarrollada en términos de hacerse cargo de las interacciones que necesariamente tienen que existir entre este organismo y los demás órganos estatales.

### 3.2.- Entrega de Facultades para Seleccionar Casos:

Además de lo descrito, en la mayoría de los casos el traspaso de facultades de persecución a los fiscales ha estado acompañado por el otorgamiento de nuevos instrumentos legales, destinados fundamentalmente a permitir a los fiscales una selección de los casos viables para su investigación y procesamiento, al mismo tiempo que a la creación de un conjunto de respuestas diferenciadas frente a los casos, con el fin de ampliar las posibilidades de solución y permitir que puedan negociar con el imputado formas de salida del sistema más sencillas y breves, al mismo tiempo que más ajustadas a las expectativas de las partes. No obstante, en algunas ocasiones los legisladores han mostrado reticencia a abandonar el tradicional principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos de persecución no tenían ninguna discrecionalidad al ejercitar la persecución penal.<sup>16</sup>

La tabla número dos contiene una visión panorámica acerca de la regulación que diversos Códigos de la Región en la materia.

---

el VI Congreso Internacional del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Bogotá-Colombia, abril de 1998.

<sup>15</sup> Costa Rica representa el caso más significativo. En dicho país el Ministerio Público es un órgano dependiente del Poder Judicial.

<sup>16</sup> Véase por ejemplo el artículo 5 del CPP de la Provincia de Córdoba.

Tabla N° 2  
 Facultades discrecionales, salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal  
 regulados en los Códigos Procesales Penales  
 Fuente: Elaboración propia

Código País	Facultades discrecionales			Salidas alternativas		M. Simp. procesal
	Archivo	Desestimación	Oportunidad	Susp. a prueba	Acuerdo reparatorio	P. Abreviado
<b>Bolivia</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Buenos Aires (Arg)</b>	SI	NO	NO	SI	SI	SI
<b>Córdoba (Arg)</b>	SI	SI	NO	SI	NO	SI
<b>Costa Rica</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Chile</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Ecuador</b>	SI	SI	NO	NO	NO	SI
<b>El Salvador</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Guatemala</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Honduras</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Paraguay</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Venezuela</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI

A pesar de esta tendencia al otorgamiento de nuevas facultades para el manejo de los casos, éstas suelen diseñarse sobre la base de ideas muy generales o concepciones muy abstractas acerca de cómo pueden resolverse los asuntos. Sólo en muy pocas ocasiones, este diseño se ha hecho sobre la base de un conocimiento más o menos realista de la carga de trabajo esperada, de las respuestas socialmente deseables para ésta, de los recursos disponibles para lograrlas y de una estimación concreta de resultados posibles. Por una parte, la carencia de este tipo de estimación hace muy difícil la posibilidad de exigir resultados y, por otra, corre el riesgo de inducir a fuertes disparidades en la relación entre el trabajo que se encarga al Ministerio Público y los recursos que se le otorgan.

### 3.3.- Aumento de Presupuestos y Recursos Humanos:

El fortalecimiento de los Ministerios Públicos de la mano de la reforma también se tradujo en aumentos importantes en los recursos que le son otorgados. Así, por ejemplo, en Ecuador el presupuesto destinado al Ministerio Público para el año 2001 era equivalente a US\$ 7,65 millones. En cambio en 2002, año en que comenzó a funcionar la reforma en dicho país, la cifra se incrementó en un 158% para alcanzar un presupuesto de US\$ 17.46 millones.<sup>17</sup> Hoy día dicho presupuesto asciende a US\$ 31.95 millones, con lo cual entre el 2001 y el 2005, ha crecido en total el 317%. En El Salvador, el año 1997 se destinaban cerca de US\$ 8 millones anuales al presupuesto del Ministerio Público, en tanto que al año 2004 dicha cifra se había más que duplicado, superando los US\$ 19 millones de

<sup>17</sup> Véase *Evaluación de la Reforma Procesal Penal en Ecuador* en [www.cejamerica.org](http://www.cejamerica.org) p. 30; información otorgada por el Ministerio Público en el año 2005, con destino al *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2005*.

presupuesto anual.<sup>18</sup> En Guatemala, en cambio, el presupuesto se ha quintuplicado desde la entrada en vigencia de la reforma. Así, en el año 1995 el presupuesto anual de la institución llegaba a US\$ 11 millones, para llegar al año 2005 a ser de US\$ 56 millones.<sup>19</sup> Finalmente, en el caso de Chile, la situación es aún más radical, debido a la inexistencia del Ministerio Público con anterioridad al proceso de reforma. Así, en el año 1999 no existía presupuesto para dicha institución, y para el 2004 (momento en el cual la reforma estaba implementada en 12 de las 13 regiones del país) se contaba con un presupuesto superior a los \$ 52 mil millones de pesos (equivalentes a cerca de US\$ 89 millones).<sup>20</sup>

La tabla número tres contiene información general de los presupuestos de los Ministerios Públicos de varios países de la región entre los años 2002 y 2005.

Tabla n° 3  
Presupuestos del Ministerio Público entre 2002 y 2005  
Fuente: Elaboración propia

<b>PRESUPUESTO</b> (en dólares al tipo de cambio de cada año)	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Presupuesto per capita del último año conocido</b>
ARGENTINA (Federal)	71.695.343	31.896.039	44.803.862	S/I	1,15
BOLIVIA	10.131.932 <sup>21</sup>	S/I	9.797.475	S/I	1,8
BRASIL	S/I	S/I	520.833.333 <sup>22</sup>	S/I	2,9
COLOMBIA	252.236.342	238.822.970	249.820.402	299.280.042	6,6
COSTA RICA	16.238.157	17.016.735	17.465.837	S/I	4,3
CHILE	32.668.448	63.923.465	89.793.061	S/I	5,8
ECUADOR	17.459.263	27.730.790	31.948.099	32.792.580	2,4
EL SALVADOR	19.504.860	19.808.500	19.396.600	S/I	2,9
GUATEMALA	S/I	51.656.629	S/I	56.276.730	4,5
HONDURAS	S/I	17.959.183	S/I	S/I	2,6
MEXICO (Federal)	6.991.865.000	7.267.047.000	6.094.783.000	S/I	0,06
NICARAGUA	S/I	S/I	2.625.000	S/I	0,4

<sup>18</sup> Véase *Segundo Informe Comparativo Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina*, en *Revista Sistemas Judiciales* n° 5 (Buenos Aires: CEJA e INECIP, 2003) pág. 55, así como Fiscalía General de la República. Memoria de Labores 2004-2005. Disponible en: <http://www.fgr.gob.sv/sitenew/>

<sup>19</sup> Véase *Segundo Informe Comparativo Seguimiento*, Pág. 58, así como ley de presupuesto.

<sup>20</sup> Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha* (Santiago: Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003) Pág. 43, en concordancia con [www.ministeriopublico.cl](http://www.ministeriopublico.cl). Cabe señalar que por tratarse de una institución nueva, el presupuesto del Ministerio Público en Chile no sólo incluye los costos de operación, sino también los de inversión inicial para la construcción de inmuebles y dotación física de las oficinas.

<sup>21</sup> Fuente: *Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia*, [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org) p. 51

<sup>22</sup> En el orden Estatal, el Ministerio Público de Sao Paulo, el año 2000, recibió un presupuesto de 460 millones de reales. Y el Ministerio Público de Alagoas, para el año 2004, recibió un presupuesto de 43 millones de dólares.

PANAMA	48.135.199	45.603.257	51.552.549	46.031.666	15,3
PARAGUAY	S/I	S/I	18.346.115	S/I	S/I
PERU	67.600.904	79.825.001	79.524.117	S/I	2,9
VENEZUELA	S/I	S/I	147.674.644	S/I	5,7

Como ya señalábamos, los incrementos más importantes de presupuestos se han dado en los contextos de sistemas reformados y en la comparación del momento anterior o coetáneo a la reforma y la actualidad. En este sentido el cuadro sólo muestra el estado actual de los presupuestos en la región.

El aumento de presupuesto ha estado destinado en gran parte a mejorar las pobres condiciones de infraestructura y sistemas de soporte que poseían los fiscales del Ministerio Público en la Región. A la vez, ha existido un esfuerzo muy relevante por aumentar en número de fiscales que cumplen funciones en tal institución, lo que constituye otra área de fortalecimiento institucional. La tabla número cuatro contiene los datos acerca del número de fiscales por cada 100.000 habitantes en trece países de la Región, después del proceso de reforma. Los datos corresponden al año más reciente para el cual está disponible la información, que es en todos los casos posterior a la reforma.

Tabla nº 4  
Nº Fiscales por 100.000 habitantes  
Fuente: Elaboración propia

PAIS	Total de fiscales	Fiscales x cada 100.000 H.	Año al cual corresponde el cálculo
ARGENTINA	1090 <sup>23</sup>	2,8	2004
BOLIVIA	411	4,5	2004
COLOMBIA	3.512	7,8	2004
COSTA RICA	290	7,1	2004
CHILE	640	4,2	2004
ECUADOR	323	2,4	2004
EL SALVADOR	647	9,9	2004
GUATEMALA	847	6,9	2004
HONDURAS	364	5,4	2002
NICARAGUA	131	2,4	2004
PARAGUAY	318 <sup>24</sup>	5,8	2001
R. DOMINICANA	S/I	8	2004
VENEZUELA	1.292	5	2004

<sup>23</sup> Este número está compuesto por 311 Fiscales del Ministerio Público a nivel federal más 779 fiscales que trabajan en los poderes judiciales de las provincias.

<sup>24</sup> Este número no aparece publicado, sino que corresponde a un cálculo nuestro, a partir de la población y la tasa de fiscales cada 100.000 habitantes, que aparece en [www.ministeriopublico.gov.py](http://www.ministeriopublico.gov.py)

Resulta difícil comparar estas cifras con las existentes en países desarrollados que cuentan con sistemas de orientación similar a los de la Región, debido a la gran variedad existente en la materia. Así, en los extremos, es posible encontrar países como Estados Unidos, donde a nivel estatal para el año 2001 se contaba con 12,3 fiscales por cada 100.000 habitantes en ciudades con poblaciones superiores al millón de habitantes, y 10,5 fiscales en ciudades con población entre 500.000 y 999.999 habitantes,<sup>25</sup> en contrapartida con países como Japón, que contarían con menos de un fiscal por cada 100.000 habitantes.<sup>26</sup> Con todo, ninguno de los dos ejemplos pareciera constituir la regla general en el contexto de otros países desarrollados con sistemas procesales similares a los que se han intentado establecer en América Latina, los cuales tienen tasas que se ubican en franjas intermedias a las ya vistas.

Un primer ejemplo está constituido por Canadá, con un proceso penal de características muy similares al de los Estados Unidos, pero en donde la tasa de fiscales era de 6,2 por cada 100.000 habitantes para el año 2.000/2.001.<sup>27</sup> Una situación similar ocurre en Alemania, cuya ordenanza procesal penal ha sido fuente de inspiración para varios de los códigos reformados de la región. Es así como al 31 de diciembre de 2002, la tasa en dicho país era de 6 fiscales por cada 100.000 habitantes.<sup>28</sup> Otro país cuya legislación procesal penal de 1989 ha sido fuente de inspiración a los códigos reformados en América Latina es Italia. De acuerdo con las cifras disponibles en dicho país para el año 1997, la tasa era de 3,73 fiscales por 100.000 habitantes.<sup>29</sup>

Si las tasas se comparan con las existentes en América Latina, se puede concluir que varios de nuestros países cuentan con cifras parecidas o incluso superiores a las existentes en sistemas comparados pertenecientes a países de mayor desarrollo económico. Por ejemplo, El Salvador (9,9 fiscales por cada 100.000 habitantes), República Dominicana (8 fiscales por cada 100.000 habitantes), Colombia (7,8 fiscales por cada 100.000 habitantes), Costa Rica (7,1 fiscales por cada 100.000 habitantes) y Guatemala (6,9 fiscales por cada 100.000 habitantes). Constituyen una excepción los casos de Ecuador y Nicaragua (ambos con 2,4 fiscales por cada 100.000 habitantes). Muchos países se encuentran en un rango intermedio que, si bien resulta más bajo que las cifras de Canadá o Alemania, de todas formas no son tasas de fiscales tan lejanas a los mismos o incluso superiores a un país de mucho mayor desarrollo económico como Italia (3,7 fiscales por cada 100.000 habitantes). Casos de este tipo son Paraguay (5,8 fiscales por cada 100.000 habitantes), Honduras (5,4 fiscales por cada 100.000 habitantes), Venezuela (5 fiscales por cada 100.000 habitantes), Bolivia (4,5 fiscales por cada 100.000 habitantes) y Chile (4,2 fiscales por cada 100.000 habitantes).

---

<sup>25</sup> Véase Carol De Frances. *State Courts Prosecutors in Large Districts* (Washington: Bureau of Justice Statistics, December 2001) pág. 2.

<sup>26</sup> Véase A. Didrick Castberg *Prosecutorial Independence in Japan*, 16 UCLA PAC. BAS. L. J. 38, 44 (1997).

<sup>27</sup> Véase, Canadian Center for Justice Statistics, *Criminal Prosecutions, Personnel and Expenditures 2000/01*.

<sup>28</sup> Datos proporcionados por Stefan Brings de la oficina alemana estatal de estadísticas el día 7 de enero de 2004 por vía de correo electrónico.

<sup>29</sup> El cálculo ha sido realizado sobre la base de los datos contenidos en David Clark. Italian Styles: Criminal Justice and the Rise of an Active Magistracy en *Legal Culture in the Age of Globalization* (Stanford: University Press, 2003) pág. 247.

Con las prevenciones señaladas acerca de la comparabilidad de estas cifras, ellas parecen ser bastante elocuentes para relativizar la afirmación que tradicionalmente se escucha en América Latina, según la cual los principales problemas de funcionamiento de los fiscales se deben principalmente a la falta de recursos disponibles. Ello porque, al menos tratándose del recurso humano central de dicha institución, los fiscales, las tasas revisadas indicarían que varios países de la Región cuentan con cantidades equivalentes o superiores a las de países con mayor desarrollo económico. Es evidente que este problema es mucho más complejo que la sola cantidad de fiscales, y el objetivo no es simplificarlo para efectos del argumento presentado, pero las cifras revisadas tienden a mostrarnos que hay que buscar en otras áreas explicaciones para los problemas que enfrentan los Ministerios Públicos en la Región, donde tradicionalmente la respuesta de “falta de recursos” no parece ser tan evidente. Con todos los problemas que un cálculo comparativo puede generar, pareciera que si además del número de fiscales, tomamos en cuenta las causas ingresadas, los números son más elocuentes en términos de mostrar que actualmente en América Latina existe una cantidad de fiscales muy importante, en relación con la carga de trabajo que enfrentan.

Tabla N° 5  
Causas ingresadas y cantidad de fiscales

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>N° Total de Casos Ingresados</b>	<b>N° Casos Promedio por Fiscal</b>
Bolivia	2003	43.325	<b>105,4</b>
Colombia	2004	831.028	<b>236,6</b>
Argentina (Sistema Federal)	2003	296.930	<b>272,4</b>
Costa Rica	2004	128.003	<b>441,3</b>
Chile	2004	485.796	<b>759,0</b>
Ecuador	2002	122.180	<b>378</b>
El Salvador	Junio 2004 - Mayo 2005	109.171	<b>168,7</b>
Guatemala	2004	247.179	<b>291,8</b>
Paraguay	2001	33.305	<b>104,7</b>
Nicaragua	2003	63.873	<b>487,5</b>
Perú	2003	268.082	<b>199</b>
Venezuela	2004	530.000	<b>410,2</b>

Según se puede observar, la carga de trabajo anual promedio de varios fiscales es inferior a los 200 ingresos (Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú). Otra cantidad importante está por debajo de los 300 (Argentina, Colombia y Guatemala). En consecuencia, estamos frente a una mayoría de países cuyos flujos de casos por fiscal son inferiores a un ingreso diario, es decir, una carga de trabajo absolutamente manejable.

#### **4.- Debilidades más comunes del trabajo del Ministerio Público frente a la reforma procesal penal**

El objetivo de esta sección es realizar una revisión panorámica de las debilidades más comunes que ha presentado el trabajo de los Ministerios Públicos Fiscales en la región. Para ello en primer lugar pondremos información del contexto general en el que se han desarrollado los Ministerios Públicos en la región en los últimos años y luego presentaremos los problemas divididos en dos categorías: problemas de diseño institucional y problemas de gestión e implementación.

##### 4.1. Contexto General

Un primer elemento importante que es necesario tener presente al momento de analizar las debilidades y problemas que han enfrentado los Ministerios Públicos de la Región en el cumplimiento de sus funciones, es el contexto político en el cual esta institución se ha desarrollado. Éste se ha caracterizado por constituir un entorno de inestabilidad y crisis que ha generado diversas presiones y tensiones políticas a los Ministerios Públicos constituyéndose en un obstáculo relevante para su consolidación. Recordemos que en este mismo período, la reforma procesal penal ha transferido una cuota importante de poder, nada menos que el de la persecución penal, a los Ministerios Públicos. Esto ha hecho que muchas de las presiones que antes se dirigían al sistema judicial se hayan transferido al Ministerio Público, justo en un período en que este órgano se encontraba en pleno proceso de transición y fortalecimiento institucional.

Estas tensiones o presiones han generado dos tipos de problemas. Por una parte, está la intervención, o al menos los intentos de intervención, del Poder Ejecutivo en la determinación de sus políticas y en algunos casos en la conducción de casos específicos. Esta intervención no sólo ha creado el riesgo de politizar la persecución penal, sino también de generar impunidad en casos vinculados a corrupción política o administrativa, e incluso en algunos casos de derechos humanos. Debe destacarse que no se trata de un fenómeno que se haya presentado de manera uniforme y con la misma intensidad en todos los países, pero ha sido una tendencia suficientemente significativa como para destacarla en este contexto general.

Un segundo problema que es posible constatar, en la otra cara de la moneda, es que la tensión que genera el potencial intervencionismo de los otros poderes del Estado ha llevado en muchos casos a una suerte de aislamiento institucional y político del Ministerio Público, lo que ha dificultado su capacidad para lograr sus objetivos. En efecto, frente a los intentos de intervención, la reacción de muchos Ministerios Públicos de la región ha sido la de aislarse del resto de los poderes del Estado y en general este aislamiento también ha comprendido al conjunto de la comunidad. El aspecto más problemático de esta reacción es que se ha confundido la intervención ilegítima de otros poderes del Estado en la fijación de políticas y gestión del trabajo del Ministerio Público que se quiere evitar, con la necesaria coordinación que el trabajo de esta institución supone con dichos poderes para el

cumplimiento de sus funciones, que es indispensable para el buen funcionamiento de todo el sistema, como se mostrará con ocasión de varios temas a lo largo del presente texto. Lamentablemente, una cierta versión de la autonomía institucional se ha esgrimido en varios países como una forma de evitar la necesaria coordinación del trabajo de fiscales con otras agencias estatales y con otros poderes del Estado, incluido el Ejecutivo. Así, se ha generado una mala versión de la independencia o autonomía, según la cual el Ministerio Público no puede construir vínculos de trabajo y coordinación con otras agencias o poderes estatales. Ello ha llevado a un aislamiento del Ministerio Público que dificulta su inserción en el sistema institucional y le hace perder posibilidades de transformarse en un actor relevante, y con la suficiente fuerza para cumplir su mandato.

Un segundo factor externo que debe tenerse presente para entender el desarrollo que han experimentados los Ministerios Públicos de la Región está representado por las crecientes demandas ciudadanas por mejoras en la seguridad pública o ciudadana. Así, desde fines de la década de los '80 es posible constatar que en la mayoría de los países de la Región se ha consolidado una creciente preocupación de la opinión pública respecto a la seguridad ciudadana. Una muy extendida percepción en la Región es que las tasas de criminalidad han ido desde ese entonces aumentando drásticamente, sin que el sistema de justicia criminal haya entregado respuestas apropiadas.

De esta forma, el tema de la seguridad ciudadana se ha transformado en uno de los aspectos más presentes en el debate público y político en la región. La prensa lo ha adoptado como uno de sus predilectos. La agenda de casi todos los gobiernos de la región ha incluido, de una forma u otra, políticas para combatir este problema. Las políticas de seguridad ciudadana se transforman en parte importante de los debates de quienes aspiran a gobernar. Es así como la reforma procesal penal es utilizada por gobiernos y políticos de distintas vertientes como una de las respuestas institucionales más significativas en el área. Frente a la presión social, los gobernantes y la clase política esgrimen con diversos niveles de intensidad una nueva respuesta institucional capaz de resolver los problemas: la reforma procesal penal. No es nuestro objetivo discutir en este punto acerca de si esa respuesta es adecuada o no, sino más bien marcar que a partir de respuestas de este tipo se ha generado un aumento de las expectativas sociales con respecto a las posibilidades reales de producir cambios significativos en el área en un corto plazo. Estas altas expectativas se han transferido a los Ministerios Públicos, que han pasado a ser vistos por parte de la ciudadanía como el actor que es capaz de llevar adelante políticas de persecución penal que acaben con la impunidad. Todo esto ha generado diversas tensiones para este organismo, el cual, por regla general, no ha sido muy receptivo a estas demandas. Por el contrario, la actitud más extendida en la región de parte de los Ministerios Públicos ha sido la de desvincularse del problema y sostener que la responsabilidad por la seguridad ciudadana no es algo propio ni central de su función. Esto ha generado un choque fuerte entre las expectativas ciudadanas y la propia concepción institucional acerca de su rol, lo cual en muchas ocasiones se ha traducido en problemas de legitimidad institucional.

El fenómeno descrito se asocia a otra tendencia general del trabajo del Ministerio Público que ha dificultado su consolidación en los procesos penales reformados. Así, no obstante los cambios significativos que ha experimentado la institución, ha existido una persistencia de un cierto estilo de hacer las cosas, en el que todavía se privilegia una

aproximación teórica o dogmática a los problemas del sistema de justicia criminal por sobre una entrada destinada a solucionar problemas concretos y específicos. Se trata de una manera de enfrentar la realidad en la que se privilegia un tipo de respuesta abstracta a los problemas, sobre una fundada en las necesidades específicas de solución de los mismos.

#### 4.2.- Problemas de diseño institucional

En un primer nivel de análisis, es posible detectar que la fuente de varias de las dificultades que han enfrentado las fiscalías en la región se vincula a un diseño institucional pensado para una institución que cumplía roles distintos a los que imponen los nuevos sistemas acusatorios y se enfrentaba a demandas sociales muy diversas a las que existen en el contexto actual. Veamos los principales de ellos.

##### **a) Organización refleja de la judicial**

Es necesario recordar que en sus orígenes históricos modernos (el surgimiento en Europa Continental durante el siglo XIX), el Ministerio Público se desarrolló como una institución con fuerte afinidad al sistema judicial, lo que llevó incluso a afirmaciones tales como que los fiscales surgían de la “costilla de los jueces”. Esta afinidad hizo que el Ministerio Público se constituyera como un organismo “cuasi-judicial” o a medio camino entre una institución con identidad corporativa propia, y una adoptada de los órganos judiciales. Esta situación tuvo un impacto tanto el delineamiento de sus funciones procesales como en la forma en que fue pensada y organizada su estructura. En este último ámbito, la tendencia fue la creación de instituciones que contaban con una estructura equivalente a la de los sistemas judiciales e incluso en muchas ocasiones con dependencia del propio sistema judicial.

La situación descrita se traspasó a los Ministerios Públicos de América Latina, los cuales en general siguieron muy de cerca los desarrollos experimentados por los sistemas europeos continentales al momento de diseñar las instituciones del sector de la justicia penal. En consecuencia, antes de los procesos de reforma, la tendencia mayoritaria fue la de organizar al Ministerio Público de manera refleja a las estructuras judiciales. Es decir, como una copia al carbón de las mismas.

La organización refleja del Ministerio Público se traduce en que las fiscalías se organizaron tradicionalmente como una sombra del modelo de organización judicial, típicamente por jerarquía de tribunales (fiscales de corte superior, fiscales de corte intermedia, fiscales de tribunal de instancia) con competencia exclusiva en cada uno de dichos niveles e incluso por distribución de tribunales (un fiscal por un tribunal). La oficina de los fiscales se constituye también de manera idéntica a un tribunal, con funcionarios adscritos a un fiscal que asumen el mismo rol que los actuarios, de forma tal que muchas veces es difícil identificar unas de otras.

El problema surge cuando el Ministerio Público adquiere el protagonismo que le entrega el ser el responsable de la función de persecución penal que le han asignado los nuevos sistemas acusatorios y, en consecuencia, se transforma en el motor del nuevo sistema. El punto está en que este cambio de funciones y de protagonismo no se ha visto

acompañado de un cambio de diseño institucional equivalente, en una buena parte de los Ministerios Públicos de la Región. Es así como una porción significativa de los mismos aún mantiene el modelo de organización refleja a la judicial, completamente o en porciones significativas, como elemento central de su diseño.

Debe destacarse que la persistencia de este modelo no sólo ha sido una práctica administrativa, sino que en algunos casos se ha plasmado a nivel legal en los nuevos estatutos orgánicos de la institución. Esta situación ha sido fuente de una muy variada gama de problemas, pero en lo medular ha dificultado que el Ministerio Público pueda desarrollarse con un perfil propio, para asumir con eficiencia el nuevo rol entregado por los sistemas reformados. Por el contrario, la forma de organización refleja ha permitido perpetuar prácticas, dinámicas y lógicas de trabajo instaladas con anterioridad a la reforma y disfuncionales a las nuevas exigencias.

Así, por ejemplo, este modelo ha tendido a rigidizar el uso de los recursos humanos al interior de las fiscalías, las cuales no pueden organizar el aparato de persecución penal de acuerdo con las necesidades contingentes de esta función.

La lógica de la organización judicial está pensada fundamentalmente en clave de protección de garantías, en cambio, la de un Ministerio Público moderno debiera estar en clave de aumentar la eficacia y racionalidad de las actividades de persecución penal, que son su trabajo central. Así, elementos propios y centrales de la organización judicial, destinados a asegurar la independencia y la imparcialidad de los jueces, como también otros principios básicos tales como la idea de juez natural, tienden a establecer limitaciones en el trabajo judicial que no parecen tener sentido o ser razonables tratándose del trabajo de fiscales, como por ejemplo la idea de trabajo en equipos pensados específicamente para las necesidades de un caso concreto. De ahí también los límites territoriales a la competencia de los fiscales que carecen de sentido en el nuevo modelo.

#### **b) Estructura no Funcional a la Rendición de Cuentas (accountability)**

Un segundo aspecto en el que el diseño del Ministerio Público ha sido defectuoso es la carencia de mecanismos institucionales que aseguren una clara vocación por rendir cuenta pública de su gestión. Se trata de una característica que no es imputable con exclusividad a dicha institución ya que parece ser bastante extendida al resto de los órganos públicos en Latinoamérica.

Cuando se observa el comportamiento de buena parte de los Ministerios Públicos de la Región, es posible constatar la inexistencia de prácticas estandarizadas que permitan acceder a información completa y en forma periódica acerca de los aspectos más básicos de su gestión. Por ejemplo, resulta complejo acceder a los datos básicos que dan cuenta de su capacidad de respuesta frente a las denuncias que reciben. También resulta difícil acceder a las políticas institucionales que se aplican, particularmente aquellas vinculadas a la persecución penal. En fin, el Ministerio Público parece ser una institución blindada a los ciudadanos comunes y corrientes, sin disposición clara a dar cuenta de su trabajo en la arena pública y a responder y hacerse responsable de los aspectos críticos del mismo.

La poca disposición de los Ministerios Públicos a rendir cuentas se origina en varios y complejos factores. El primero tiene que ver con la ya señalada mala interpretación de la autonomía que se les ha entregado en la mayoría de los países, la que se invoca como inmunidad o como un estatuto jurídico que blinda a la institución frente al control público y a la crítica respecto a su funcionamiento<sup>30</sup>. La autonomía, lejos de representar mayores niveles de control y responsabilidad por parte de los Ministerios Públicos, ha sido entendida como un estatuto jurídico de protección frente a ellas. De esta forma, no es poco común encontrarse con Ministerios Públicos en la Región que básicamente no son responsables ante nadie. Esta situación impide que se perciba a la sociedad como un cliente al cual hay que rendir cuentas acerca de su actuación. Esto se traduce en una segunda dimensión del problema, los fiscales se perciben como operadores estrictamente jurídicos y no como agentes que cumplen una función social relevante, respecto de la cual exista la necesidad de satisfacer expectativas concretas de la comunidad o “cliente”. Así, en la mayoría de nuestros países los fiscales tienen una noción muy restringida de su labor, sin percibir que las decisiones de persecución penal representan mucho más que una cuestión técnica.

#### 4.3.- Problemas de Gestión e Implementación

A continuación centraremos el análisis en las debilidades que han evidenciado los Ministerios Públicos en la Región tanto como consecuencia de una inadecuada gestión interna, como de defectos en los programas de implementación de los cambios, todo lo cual ha dificultado que la institución pueda cumplir con los objetivos y expectativas que existían sobre ella. Para estos efectos analizaremos ocho debilidades principales.

##### **a) Problemas de liderazgo**

Un problema de carácter general que es posible identificar es la falta de liderazgo a nivel institucional en el Ministerio Público. Esto no se refiere a la falta de cualidades personales de quienes cumplen funciones de conducción en los diversos Ministerios Públicos de la Región, sino más bien a una cierta concepción imperante en muchos países que tiende a replicar la lógica de autonomía individual de los jueces y que impide el desarrollo claro de un liderazgo de carácter más central capaz de imprimir a la institución una dinámica orientada a la consecución de objetivos generales o comunes.

Nos encontramos aquí con una nueva dimensión de problemas generados producto del diseño de la estructura del Ministerio Público como organismo reflejo al judicial, así como de la comprensión que se ha tenido del alcance del estatuto de autonomía. Así, un fenómeno muy extendido es el de concebir que cada uno de los fiscales operativos goza de importantes niveles de autonomía para organizar su trabajo y tomar decisiones acerca de la persecución penal, sin poder aceptar instrucciones o directivas acerca de cómo llevarlo

---

<sup>30</sup> Este fenómeno pareciera repetirse en otros sistemas fuera de la Región, en donde se ha identificado que uno de los principales desafíos para asegurar el deber de rendición de cuentas de las instituciones del sistema de justicia criminal se encuentra, precisamente, en la invocación de distintos niveles de independencia y autonomía. Véase Philip Stenning. Introduction en *Accountability for Criminal Justice* (Toronto: University of Toronto Press, 1995) pág. 7.

adelante. Esto lleva a modelos de Ministerio Público bastante horizontales, en los que no existe jerarquía que pueda imponer patrones de trabajo colectivos. Evidentemente la autonomía de los fiscales es un valor del sistema a proteger, especialmente frente a la posibilidad de interferencias externas que puedan afectar las decisiones concretas de persecución penal en un caso determinado. No obstante, la autonomía en el trabajo de un fiscal no parece ser un valor relevante tratándose de la necesidad de actuar con criterios comunes que permitan aumentar la eficiencia del trabajo de la institución y, en consecuencia, no parece ser razonable proteger para que cada fiscal haga su trabajo “del modo que le parezca”. Tampoco parece razonable que sea esgrimida como justificación para obstaculizar el logro de los objetivos de carácter general y estratégico de la institución.

Es por estas razones que, si al fenómeno descrito se suma la carencia de sistemas de estandarización y seguimiento del trabajo de esos mismos fiscales,<sup>31</sup> el resultado es que muchas cúpulas a nivel regional tienen serios problemas para ejercer una conducción institucional orientada a ciertos fines estratégicos por sobre el criterio específico de cada fiscal en concreto, orientado mucho más fuertemente al día a día en el cumplimiento de sus funciones específicas, que al cumplimiento de objetivos institucionales más generales.<sup>32</sup> En muchas ocasiones a ello se le suma que las cúpulas de la institución tampoco tienen una visión de conducción global que marque una pauta clara de acción a nivel operativo.

#### **b) Falta de sistemas de recaudo de información estratégicamente diseñados**

Una función clave para el funcionamiento de un sistema de persecución penal moderno y eficaz es la producción de información que le permita al sistema tener un conocimiento muy detallado y actualizado de los principales resultados obtenidos y del desarrollo de su gestión. No nos referimos simplemente a contar con estadísticas generales del funcionamiento de la institución, sino a un sistema pensado para generar información que permita conocer de manera concreta y en forma permanente el desempeño institucional e individual de quienes se desempeñan en ella, para de ese modo poder incidir en la calidad y productividad del sistema.

Salvo excepciones muy específicas, los Ministerios Públicos de la región no han podido instalar en sus propias instituciones una capacidad que les permita producir información empírica detallada acerca de la realidad del trabajo de sus fiscales, y así, hacer seguimiento cotidiano de la misma. Incluso en muchas hipótesis, obtener información estadística básica

---

<sup>31</sup> Un ejemplo de esto está constituido por el caso de Bolivia. En el informe del proyecto de seguimiento se reporta que en dicho país, no obstante existir la posibilidad de dictar instrucciones generales tendientes a unificar el criterio de fiscales, ellas no han sido desarrolladas en actividades básicas, como la fijación de criterios para el rechazo de denuncias o priorización de causas a investigarse en la etapa preparatoria. Véase Daniel Mogrovejo, Ob. cit. punto 2.3.4 del informe.

<sup>32</sup> Un ejemplo de esto es lo que ocurre en algunos países, como por ejemplo en Argentina, en donde en varias Provincias existe diferenciación entre fiscales de la etapa de investigación y fiscales de juicio. En varios de estos casos ocurre que los fiscales de juicio no se sienten vinculados con las decisiones de los fiscales de las etapas preliminares, por lo que al ir a juicio oral solicitan la absolución del acusado. Si bien se trata de situaciones que en un caso concreto pueden ser razonables, sistemáticamente parecieran ser impresentables. Una institución que ha llevado adelante la persecución penal por meses o años, con eventuales restricciones a los derechos de los imputados, y luego masivamente no se hace cargo de esas decisiones, no pareciera tener una justificación pública medianamente clara.

acerca de temas como la carga de trabajo de la institución, el flujo y el destino de los casos, la distribución y asignación de personal, entre otras, resulta una tarea casi imposible de realizar. Lo más común es encontrarse con instituciones que sólo están en condiciones de producir información estadística general, con poco nivel de desagregación y con bastante variación respecto de su actualidad. Este tipo de información normalmente contiene sólo los ingresos y egresos generales del sistema.

Detrás del fenómeno descrito, es posible identificar un problema general de concepción del rol de la información en el trabajo del Ministerio Público. Así, las carencias reseñadas dan cuenta que la información no ocupa un lugar de importancia en el desarrollo de la institución, lo que ha llevado a que en su diseño e implementación, la existencia de sistemas de recaudo adecuados no se haya contemplado como un componente de relevancia de la misma. Por otra parte, en los casos que se cuenta con algo de ella, ésta no es utilizada con una finalidad en la planificación y corrección del trabajo de los fiscales o en la evaluación de los mismos. Por ello, en la medida en que la producción de información sea sólo considerada una suerte de obligación legal formal, pero sin relevancia en el propio trabajo interno de evaluación y planeación institucional, seguirá ocupando un rol secundario en los Ministerios Públicos de nuestros países. En consecuencia, aquí es necesario producir un vuelco en la lógica con la cual se ha manejado el tema hasta el momento.

### **c) Falta de gestión profesional**

Cuando se analiza la composición del personal de los Ministerios Públicos de la región, se puede apreciar que ellos son fundamentalmente el lugar de trabajo de “juristas”, es decir, los cargos profesionales y técnicos se integran en forma mayoritaria, cuando no exclusiva, por abogados. Esto quiere decir que los abogados no sólo ocupan, como parece lógico, las plazas destinadas a los cargos de fiscales, sino también buena parte del resto de las funciones operativas, de administración y de soporte técnico de la persecución penal. Son los propios abogados quienes tienen un rol decisivo en la administración de la institución, desaprovechando así el conocimiento y experiencia acumulados en otras disciplinas, que podrían aportar innovación en la forma de organizar la gestión del trabajo de los fiscales. Organizar en forma más eficiente el trabajo de un equipo de investigación o el procesamiento de la información no es materia en la cual un abogado tenga, por formación profesional, más herramientas que un administrador. Es por eso que se echa de menos la profesionalización de la administración de las fiscalías y los servicios de soporte técnico

No obstante lo señalado, la sola incorporación de profesionales del área de la administración a las fiscalías no es una medida que en forma automática genere la profesionalización real de la gestión del Ministerio Público. Junto con ello, se requiere que su incorporación se produzca en cargos y con responsabilidades que les permitan efectivamente desarrollar e implementar cambios significativos en la gestión. Es así como en muchos Ministerios Públicos se ha producido la incorporación de este tipo de profesionales, pero en posiciones que al interior de la institución carecen de peso y capacidad real de decisión. Para que la profesionalización se produzca, es necesario que ellos cuenten con espacio real de poder para desarrollar su trabajo, de otra forma se trata de un cambio puramente cosmético.

#### **d) Debilidades en el diseño de procesos de trabajo adecuados a las nuevas funciones**

La reforma procesal penal ha supuesto un cambio muy radical respecto de las funciones que los fiscales ejercían en los sistemas previos. Así, allí donde éstos tenían un rol bastante pasivo, los sistemas acusatorios les han exigido asumir una función muy activa que ha hecho que -como se caracterizó en secciones previas- los fiscales se transformen en el motor del sistema. Este cambio de funciones requiere una alteración muy significativa en los procesos de trabajo de los fiscales. No obstante, cuando se observa qué es lo que ha pasado en esta materia es posible constatar una fuerte tendencia de los fiscales a reproducir los métodos de trabajo que los jueces de instrucción realizaban en el contexto de los sistemas inquisitivos. Es decir, seguir una pauta homogénea, formalista y burocrática de tramitación de casos, destinada como objetivo principal a la construcción del expediente.

Uno de los ejemplos más paradigmáticos de problemas de organización y falta de innovación en las metodologías de trabajo del Ministerio Público se encuentra en los sistemas de asignación de casos. El sistema que todavía impera en una gran cantidad de países es el de asignación individual de casos, reproduciendo nuevamente la lógica de los sistemas jurisdiccionales. Esto significa que una vez ingresado el caso a la fiscalía, éste es asignado a un fiscal, el cual tendrá “competencia” para conocer todo el caso (o al menos en la etapa procesal en donde interviene ese fiscal, ya que debido a la organización refleja, muchos sistemas entregan a los fiscales “competencia” por etapas del proceso). En este modelo, cada fiscal litigará las audiencias que generan sus propios casos y sólo él podrá tomar decisiones en ellos. Este modelo genera importantes espacios de tiempos muertos y no aprovecha economías de escala, que formas de organización de trabajo más colectivas u horizontales permitirían. En este sentido, es posible constatar una casi inexistencia de trabajo en equipos. Cada fiscal trabaja en sus propios casos sin permitir que otros “se inmiscuyan” en cómo él lo lleva adelante. El punto aquí no es afirmar la inconveniencia absoluta de este modelo de asignación por cartera, de hecho en algunos casos puede resultar el más eficiente de acuerdo con las características específicas de una fiscalía determinada. El punto es otro, es destacar que no existe una mayor innovación en la forma de organizar el trabajo, que lleve a pensar modelos distintos y flexibles para diversos tipos de situaciones en donde la experiencia acumulada indica, por ejemplo, que la asignación horizontal o por flujo puede ser más idónea que la vertical o por cartera. Esto es lo que constituye una debilidad de parte de los Ministerios Públicos.

Un segundo ejemplo en donde es posible constatar una falta de innovación en los modelos de organización del trabajo del Ministerio Público se refiere a la especialización de funciones como criterio de la misma. Salvo casos de especialización temática para la investigación y procesamiento de algunas categorías específicas de delitos (típicamente las unidades de investigación por ejemplo en drogas, delitos sexuales, etc.) no existen otras formas de organización especializada del trabajo. Esto impide la producción de innovaciones y resultados muy importantes en el trabajo de los fiscales por vía de sistemas de diferenciación funcional, que permitirían identificar cuáles son las actividades claves de la fiscalía y luego organizar el trabajo en torno a las mismas. Por ejemplo, estableciendo unidades destinadas a realizar la función de evaluación y selección de casos, la de litigación de determinadas audiencias especialmente complejas, la de llevar adelante la persecución

penal de casos de alto perfil público, el establecimiento de niveles de supervisión, entre otras. Nuevamente el punto aquí no es señalar la inconveniencia de la especialización temática, la cual puede ser muy útil en ciertos casos, sino marcar que existen múltiples y más sofisticadas fórmulas para especializar un trabajo en una fiscalía, que tienen capacidad potencial de mejorar significativamente los resultados del trabajo. Estas formas de organización normalmente están ausentes en los Ministerios Públicos de la Región, más por desconocimiento o inercia de las formas más tradicionales de trabajo, que por decisiones explícitas sobre la conveniencia de las mismas.

#### **e) Carencia de definición de metas concretas en el trabajo de fiscales y fiscalías**

El trabajo de persecución penal en un sistema moderno y eficaz supone el desarrollo de metas e indicadores por parte del Ministerio Público, que permitan hacer seguimiento y evaluación del trabajo institucional y del de los distintos fiscales en particular. Para poder proyectar el trabajo de los fiscales y de las oficinas operativas a las que pertenecen, hacer seguimiento para apoyarlos, corregir dificultades y luego evaluar su trabajo, resulta indispensable contar con algunos parámetros mínimos y básicos que, siendo claramente conocidos por todos, permitan guiar su trabajo.

La referencia a las metas e indicadores no dice relación con un sistema que no tenga flexibilidad para ponderar casos de excepción o situaciones particulares, es decir, no se trata de un sistema necesariamente rígido. Tampoco se quiere significar que ellas sólo deban apuntar al desarrollo de cuestiones puramente cuantitativas, ya que por cierto no sólo pueden, sino que normalmente deberán incluir aspectos cualitativos del trabajo de los fiscales y de las oficinas. Fijar metas e indicadores es simplemente establecer criterios que permitan orientar el trabajo de los fiscales al logro de resultados mínimos que sean medibles y evaluables. Hoy por hoy, no parece presentable que una organización como el Ministerio Público prescindiera de una orientación a resultados más específicos que simplemente hacer su trabajo “lo mejor posible”.

Cuando se observa el panorama general en este aspecto, se puede constatar que ha habido muy poco avance en el desarrollo de metas e indicadores de la gestión del Ministerio Público. La situación descrita se explica por varias razones. La primera de ellas se vincula a un tema ya abordado, que es la falta de un liderazgo institucional que sea capaz de orientar estratégicamente a la institución. Así, el trabajo de muchos Ministerios Públicos en la Región está abandonado a la dinámica que los fiscales a nivel local le imprimen al mismo, sin que exista una conducción central que uniforme y establezca patrones de rendimiento mínimos y compartidos por todos. En segundo lugar, como también hemos mencionado, la idea de autonomía individual de cada fiscal ha sido esgrimida como un obstáculo en la determinación de metas de trabajo, bajo la idea de que ello afectaría la “independencia” de cada fiscal. Finalmente, también es posible constatar que existe muy escasa capacidad de seguimiento y evaluación instalada en los Ministerios Públicos. Esta función no ha sido relevada como una función crítica en la gestión de la institución y, por lo mismo, no ha sido dotada de elementos suficientes que permitan hacer cumplir las metas fijadas en aquellos casos en donde existen.

Quizá el área en donde este problema se manifiesta con mayor fuerza es en el manejo de la carga de trabajo de los fiscales. La mayoría de los procesos penales reformados estableció importantes facultades a los fiscales para poder seleccionar los casos que conocen y optar por distintos tipos de salidas y procedimientos con el objetivo de permitirle establecer una política clara de control de la carga de trabajo, según ya hemos visto en el capítulo anterior. Con todo, dichas facultades legales no se han traducido normalmente en la fijación de metas institucionales básicas y, además, han sido utilizadas en márgenes muy bajos. La tabla número seis contiene un resumen del porcentaje de casos en los que se utilizan las principales herramientas en nueve países de la Región, que da cuenta de su bajo uso.

Tabla N° 6<sup>33</sup>  
Uso de Salidas Alternativas y  
Facultades Discrecionales del Ministerio Público

País	% en que se usan
Bolivia	40%
Córdoba (Argentina)	1 %
Costa Rica	64 %
Chile	75 %
Ecuador	2 %
El Salvador	26 %
Honduras	8%
Guatemala	4 %
Paraguay	10 %

Según se puede apreciar, con la excepción de Chile y Costa Rica, el ejercicio de estas herramientas en el resto de los países es extremadamente bajo.<sup>34</sup> El impacto de esto ha sido que los sistemas reformados han debido trabajar con una gran cantidad de casos abiertos, sin que los fiscales efectivamente puedan realizar en aquéllos actividades productivas de investigación. Ello ha reforzado el tratamiento burocrático de los casos y la reproducción en la lógica de tramitación que se les daba en los sistemas inquisitivos, a la vez que ha impedido que el nuevo sistema pueda priorizar su trabajo en los delitos socialmente más relevantes y en aquellos que el sistema tiene efectivas posibilidades de investigación. Así, la imagen común de un fiscal en la región será con una gran cantidad de casos abiertos al mismo tiempo, muchos de los cuales no tienen posibilidades reales de ser resueltos o socialmente no resulta útil perseguir criminalmente y que, no obstante ello, le generan

<sup>33</sup> Fuente: Informes Proyecto de Seguimiento citado. En el caso de Chile se ha utilizado *Boletín Estadístico del Ministerio Público 2003*. Se incluyen suspensiones del proceso a prueba, acuerdos reparatorios y el uso de criterios de oportunidad. No se incluyen procedimientos abreviados.

<sup>34</sup> Debe señalarse que en los casos de Ecuador y Córdoba en Argentina el bajo porcentaje no sólo se explica por problemas en el Ministerio Público, sino debido a que la legislación en ambos países entrega limitadas facultades a los fiscales para seleccionar su carga de trabajo, en comparación con el resto de países contenidos en el cuadro.

diariamente al fiscal o a la policía una carga de trabajo que copa su tiempo y, además, produce una sensación de agobio que impide avanzar con rapidez en aquellos casos en que el sistema sí tendría posibilidades concretas de hacerlo.

#### **f) Debilidades en la coordinación interinstitucional con actores de la reforma**

Otra área problemática en la que el Ministerio Público presenta debilidades ha sido en materia de coordinación institucional entre esta institución y otras organizaciones que participan o forman parte del sistema de justicia criminal.<sup>35</sup> La coordinación en el trabajo del Ministerio Público con los otros actores del sistema, tribunales y defensa, es una actividad indispensable para asegurar el funcionamiento eficaz de cualquier sistema de justicia criminal, y más aún en un contexto de cambio como la reforma procesal penal. Ello afecta tanto el funcionamiento global del sistema, como el propio trabajo del Ministerio Público. En efecto, los mejores diseños de procesos de trabajo del Ministerio Público pueden fracasar, si es que ellos chocan con diseños incompatibles por parte de los tribunales, entre otros múltiples ejemplos que es posible imaginar. Es por estas razones que una mala coordinación puede afectar seriamente la capacidad institucional para obtener resultados, aún cuando el trabajo interno haya sido realizado de manera impecable.

Al observar lo que ha ocurrido en el área, es posible percibir que el Ministerio Público en la Región no ha sido capaz de desarrollar un patrón consistente de relaciones con las otras agencias que participan en el sistema. Esto ha sido particularmente relevante respecto de las relaciones entre el Ministerio Público con los poderes Ejecutivo y Judicial y con la policía.<sup>36</sup> De hecho, muchos de los problemas más agudos de funcionamiento de los sistemas reformados derivan directamente de problemas de coordinación, por ejemplo el fracaso y la consecuente tardanza de las audiencias de juicio, o la tardanza de las investigaciones como producto de los problemas de acceso a las informaciones de otras agencias públicas como registro de condena, servicios de salud, etcétera.

Las causas generales que pueden explicar los problemas de coordinación institucional son diversas y complejas. En primer lugar, el concepto de autonomía del Ministerio Público ha sido confundido con la idea de “no relacionarse” con otras instituciones según ya hemos visto, lo que ha sido un factor muy decisivo en la generación de este fenómeno. En segundo lugar, en el proceso regional de reconfiguración del Ministerio Público se enfatizó la atención al diseño legal de esta institución por sobre los aspectos más concretos requeridos para su funcionamiento en la práctica, dejándose de lado las más de las veces la creación de una arquitectura institucional que forzara instancias y mecanismos destinados a asegurar el

---

<sup>35</sup> Para estos efectos, entendemos por coordinación institucional las necesarias interrelaciones que deben tener los fiscales del Ministerio Público, y la institución como un todo, con otras instituciones y sus agentes que intervienen en el sistema de justicia criminal. Estas relaciones son necesarias, porque ellas afectan de manera directa el cumplimiento de las obligaciones y funciones entregadas al Ministerio Público, como se mostrará de manera concreta más adelante. Dejamos expresamente fuera de este análisis las relaciones del Ministerio Público con la Policía, que por su relevancia y características especiales nos parece que caen más bien dentro de los problemas específicos que serán analizados en la próxima sección.

<sup>36</sup> En términos generales para el caso de Guatemala puede verse Steven H. Hendrix. *Innovation in Criminal Procedure in Latin America: Guatemala's Conversion to the Adversarial System*, 5 SW. J.L. & TRADE AM. 1998, pág. 376.

trabajo de coordinación con otras agencias. En tercer término, este proceso también se enfocó primordialmente en el diseño institucional interno por sobre una visión más sistémica del escenario externo en el cual el Ministerio Público debía desenvolverse. Finalmente, el aislamiento de esta institución ha sido también resultado de la natural desconfianza y celos institucionales que se generan entre organizaciones acostumbradas a trabajar sin necesidad de coordinar sus acciones.<sup>37</sup>

### **g) Problemas con la policía**

La policía tradicionalmente no fue en general objeto de preocupación preferente en el diseño de las reformas.<sup>38</sup> Más aún, en los casos en que las relaciones entre la policía y el Ministerio Público han sido reguladas normativamente en los nuevos códigos procesales penales, ello ha sido en términos bastante ambiguos, generando serios problemas para la coordinación entre ambas instituciones. A este respecto, uno de los aspectos problemáticos ha sido el significado de “dirección funcional” del Ministerio Público sobre la policía para los efectos de la investigación preliminar. Así, la policía ha argumentado que esta dirección entra en conflicto con la cadena de mando institucional y, por otra parte, que ellos no son una institución que se encuentre bajo la dependencia del Ministerio Público, que es lo que ocurre en la mayoría de los casos. En el otro extremo, muchos fiscales entienden que tal dirección les da un poder total sobre el trabajo policial, sin considerar la experticia de los investigadores policiales o incluso creyéndose autorizados para sustituir el trabajo de los mismos, por vía de asumir la investigación criminal como una función propia.

En el funcionamiento concreto del sistema, todos estos problemas se han traducido en una incompreensión y falta de comunicación entre ambas instituciones. Es así como los programas de capacitación del Ministerio Público regularmente no incluyen las nociones más básicas acerca de técnicas, herramientas y estrategias utilizadas por la policía en las investigaciones criminales, que les permita comprender la lógica del mundo policial y las dificultades que enfrenta el trabajo concreto de los policías. Los programas de capacitación policial tampoco se caracterizan por desarrollar habilidades y destrezas que les permitan a sus agentes establecer relaciones constructivas con los fiscales. En este escenario, es difícil esperar una efectiva y coordinada relación.

---

<sup>37</sup> Sobre este tema, en el caso de Guatemala se apunta que “La mayor resistencia al cambio ha provenido del Poder Judicial y la policía”. Véase Arthur Mudge y otros, Ob. cit., Pág. 54 (la traducción es nuestra).

<sup>38</sup> En este mismo sentido véase, entre otros, Alberto Binder, Ob. cit., Pág. 82; Maximiliano Rusconi, Reformulación de los Sistemas de Justicia Penal en América Latina y Policía: Algunas Reflexiones, en *Pena y Estado* N°3, 1998, Págs. 189 y 190; y, Mauricio Duce y Felipe González, Policía y Estado de Derecho: problemas en torno a su y Función y Organización, en *Pena y Estado* N° 3, 1998, Págs. 51 a 53. En este último se sugiere que una de las razones de esta falta de preocupación ha sido un entendimiento excesivamente formalista del proceso penal como un conjunto de trámites y plazos de carácter judicial, de acuerdo con el cual sólo los procedimientos judiciales son considerados parte del objeto de estudio del proceso penal por parte de los juristas. Una excepción paradigmática, en que se ha atendido a la policía en el contexto de la reforma, está constituida por el caso de El Salvador, donde una nueva fuerza policial ha sido creada. Sin embargo, la creación de este nuevo cuerpo policial es el resultado de la implementación de los acuerdos de paz y no un producto del nuevo sistema de justicia criminal implementado en ese país. Sobre la nueva policía de El Salvador puede verse Gustavo Palmieri, Reflexiones y Perspectivas de la Reforma Policial en El Salvador, en *Pena y Estado* N° 3, 1998, Págs. 313-340.

Las problemáticas relaciones entre el Ministerio Público y la Policía también pueden ser entendidas como un resultado de la tensión generada por el surgimiento de un nuevo actor institucional que comparte el poder que la policía solía tener en el antiguo sistema y, tal vez más importante, un actor que tiene como uno de sus objetivos centrales el control del trabajo policial. No obstante las reglas formales que establecían que a los jueces de instrucción les correspondía un importante control de la actividad policial en la investigación de los delitos, la policía en la región había desarrollado amplios espacios de autonomía en la práctica del sistema inquisitivo.

En este complejo escenario, en varias ocasiones el Ministerio Público ha carecido de una estrategia destinada a acercarse adecuadamente a las policías y desarrollar relaciones constructivas para llevar adelante el trabajo de investigación criminal. En muchos casos el propio Ministerio Público no tiene claridad acerca de los roles y funciones y de la correcta división de labores que debe haber entre fiscales y policías. Por otra parte, debiera ser capaz de mostrarle a la policía que, sin una coordinación con su trabajo, los resultados de sus investigaciones sirven de poco o nada. En este sentido, los fiscales del Ministerio Público juegan un rol clave en el nuevo modelo procesal al actuar como verdaderas bisagras entre el mundo policial y el judicial, o sea, para transformar la información obtenida en la investigación policial en un caso judicialmente sustentable y ganable. El Ministerio Público tiene una posición privilegiada en el diseño de los nuevos modelos procesales para superar el abismo existente entre ambos mundos.

En varios países existía desde antes de la reforma una enorme carencia en cuanto a las capacidades de investigación del Estado, que se ha traducido en un problema bastante generalizado de impunidad de delitos violentos, como homicidios y secuestros y, más recientemente, una incapacidad para abordar otro tipo de situaciones que requieren capacidades investigativas sofisticadas, como son los casos de corrupción, violaciones a los derechos humanos, crimen organizado y otros de alto perfil público. En el contexto de estos problemas, se ha producido el traspaso de facultades de persecución a los fiscales, y éstos en general no han podido hacer una contribución sustancial a la solución de esta carencia, todo lo cual puede afirmarse sin perjuicio de reconocer algunas iniciativas importantes en este sentido.

Las causas de la persistencia de este problema después de las reformas se vinculan a los problemas generales antes expuestos como falta de liderazgo, aislamiento político, falta de innovación en los procesos de trabajo, a todo lo cual debe sumarse el contexto político en que se produce la reforma en medio del cual no siempre ha sido claro el respaldo del conjunto del aparato del estado para el desarrollo de una capacidad de investigación importante.

#### **h) Relación con las Víctimas**

Otra área en la que el Ministerio Público ha presentado debilidades para cumplir con las expectativas básicas presentes en el proceso de reforma se vincula con sus nuevas funciones respecto de las víctimas de los delitos. No obstante haberse producido avances muy significativos en materia de diseño normativo de derechos a favor de las víctimas,

todavía es posible constatar que el Ministerio Público no se ha convertido en un actor muy vigoroso en la promoción y protección de los mismos.

Una primera cuestión que es posible constatar en el área, es la falta de una institucionalidad en el Ministerio Público que se encargue de diseñar y ejecutar políticas en materia de promoción y protección de los derechos de las víctimas. Salvo contados casos -y con problemas de cobertura territorial- son pocos los Ministerios Públicos que cuentan con algún tipo de institucionalidad especializada en la materia. Esta carencia se traduce también en la falta de programas concretos de intervención en favor de las víctimas, como por ejemplo el diseño y ejecución de programas de información especiales acerca de sus derechos, del estado de avance de los procesos en las que ellas intervienen o la carencia de sistemas de protección a las mismas frente a potenciales atentados que su participación en el proceso pudiera generar.

En un escenario generalizado en el que hay falta de institucionalidad al interior del Ministerio Público para hacerse cargo de las víctimas, operativamente el vínculo con ellas queda en manos de cada uno de los fiscales que llevan sus casos. En este nivel también se detectan varios problemas. En primer lugar, los fiscales no perciben que las víctimas constituyen “clientes” cuya opinión deben considerar para tomar decisiones acerca de la persecución penal de los casos. En segundo lugar, muchas veces tener un rol activo en la promoción de los derechos de las víctimas entra en conflicto con la lógica de persecución penal, y esta última prima finalmente en caso que hubiera una contraposición de intereses, dejando a la víctima completamente insatisfecha respecto de sus pretensiones. Esto obedece no sólo a la falta de sensibilización de los fiscales respecto a la comprensión de los problemas de las víctimas, sino también a que normalmente la evaluación de su trabajo se medirá por resultados en la persecución penal más tradicional. Un ejemplo típico donde se generan dinámicas de esta clase es tratándose de casos en los que fiscales privilegian la persecución penal por sobre el término del caso utilizando mecanismos de reparación a favor de la víctima, argumentando interés público por sobre la voluntad de esta última. Finalmente, el abandonar la relación en cada fiscal individual genera muchos problemas para estandarizar niveles mínimos de calidad de servicio.

En el escenario descrito, uno de los problemas centrales que se observa es la falta de una capacitación a los fiscales que les permita sensibilizarse respecto de las necesidades de las víctimas, como también la falta de políticas institucionales que pongan dicho tema como una cuestión de relevancia en su trabajo. Esta sensibilización no significa sólo cuestiones abstractas o puramente discursivas acerca de la importancia de la víctima, sino el diseño de incentivos concretos, como por ejemplo evaluación de desempeño, asociados al logro del objetivo de satisfacción real de los intereses específicos de la víctima en el proceso.

## **5.- Hacia un Cambio de Paradigma de los Ministerios Públicos Fiscales en América Latina**

Con el objetivo de resumir y explicar algunos de los principales problemas descritos, así como de perfilar la agenda futura de trabajo de los Ministerios Públicos Fiscales, podemos decir que en gran medida estos se vinculan al hecho de que esas agencias estatales han

enfrentado un proceso muy violento de cambios en su entorno de trabajo. Por una parte, ha cambiado el proceso judicial, el contexto institucional en el que funcionan los Ministerios Públicos Fiscales y las demandas que desde el mundo social y político se le dirigen. Por otra parte, han cambiado sus funciones y facultades, así como también se ha producido un aumento sostenido de los recursos de que disponen.

En este contexto, pareciera que las capacidades de adaptación de las instituciones a todos estos cambios han estado severamente limitadas por la persistencia en ellas de lo que podríamos llamar un “*paradigma tradicional*”. Es decir, un conjunto de ideas, prácticas e imágenes que moldean la identidad de la institución, que condicionan las formas de organización y gestión del trabajo de la misma y que establecen los patrones de conductas de sus miembros. Este conjunto de ideas, prácticas e imágenes provienen o se encuentran fuertemente atadas, por regla general, a nociones propias del sistema inquisitivo, de la clásica función dictaminadora de los fiscales y de lo que se podría identificar como la cultura jurídica tradicional. Este paradigma resulta en muchos casos directamente contradictorio con las nuevas funciones asignadas a los fiscales y, en otros, en los que esta contradicción no es tan evidente, su persistencia resulta claramente disfuncional a las nuevas exigencias emanadas de los sistemas acusatorios implementados en la Región.

El arraigo de los Ministerios Públicos de la región al *paradigma tradicional* se ve favorecido por las dificultades en el surgimiento -o siquiera en la formulación clara- de lo que podría ser un nuevo paradigma. Es decir, una referencia a ideas e imágenes simples y claras que permitan moldear nuevas prácticas y actitudes y que, a su vez, aparezcan como consistentes con las nuevas condiciones tanto institucionales como sociales en que se desenvuelve la actividad de los fiscales.

Es necesario aclarar que cuando hablamos de paradigmas nos estamos refiriendo a ideas bastante generales que pueden orientar los cambios de una manera también general y en plazos relativamente largos. Como se podrá observar, es evidente que la pretensión de identificar estos paradigmas supone simplificaciones muy grandes. De hecho, suele ocurrir que entre los elementos que contribuyen al reforzamiento de *paradigma tradicional* está, por ejemplo, la propia ley. Así, si bien los nuevos estatutos legales que se han dictado en la Región colocan al Ministerio Público Fiscal en un entorno nuevo, muchas veces ellos mismas reproducen algunos elementos contradictorios con el sistema procesal nuevo. Ejemplos de lo anterior son múltiples, tal vez si algunos de los más paradigmáticos sean las detalladas reglas existentes en varios países acerca de la construcción del expediente como fuente de información central del nuevo proceso que le imponen una dinámica de trabajo a los fiscales equivalente a lo que hacían los antiguos jueces de instrucción o formas de rígidas de asignación de competencias y casos entre los fiscales. De esa misma manera, en un proceso de transición tan largo y complejo son muchos otros los elementos que van a dar cuenta de ambigüedades o falta de definiciones claras en algunos aspectos del rol o atribuciones asignadas a los fiscales. Pensemos, por ejemplo, en todas las normas que les siguen entregando importantes facultades probatorias a los jueces en juicio en desmedro de la actividad de los propios fiscales o la timidez con la que en muchos países se han reconocido las facultades de los fiscales de seleccionar casos en las etapas tempranas del proceso (por ejemplo Ecuador o algunas Provincias Argentinas como la de Córdoba).

Lo que intentaremos hacer, entonces, es identificar algunas nociones que conforman lo que constituye el *paradigma tradicional* de lo que el Ministerio Público Fiscal es o debe ser y luego las confrontaremos con lo que en, nuestra opinión, debiera ser un nuevo paradigma. Este nuevo paradigma aspira a ser consistente, por una parte, con el marco procesal actual y, por la otra, con las nuevas demandas del entorno político y social. Este ejercicio es una simplificación de una realidad que presenta muchos matices y sólo pretende ilustrar un proceso de cambio muchísimo más complejo y que, probablemente, se desarrollará en plazos muy largos. Por otra parte, las nociones que se plantean operan en diversos niveles y los avances o retrocesos en esos niveles son relativamente independientes. Es decir, se puede avanzar en algunos de ellos y no en otros, a lo menos hasta un cierto punto. Por otra parte, es probable que siempre vayan a existir manifestaciones del *paradigma tradicional*. Esto no constituye necesariamente un problema en la medida que ellas no se transformen en obstáculos para el adecuado cumplimiento de los parámetros que justifican el nuevo paradigma que se intenta instalar, a saber, la consistencia con los sistemas procesales acusatorios y la capacidad para responder a las demandas del entorno.

En el marco descrito, en lo que sigue identificamos seis elementos o componentes relevantes para el análisis y comprensión de los paradigmas sobre los que se estructuran los Ministerios Públicos Fiscales.

#### 5.1.- Instrucción versus Recopilación de Información, Decisión y Litigación

Los componentes centrales de lo que llamamos *paradigma tradicional* se derivan de definiciones de funciones que corresponden a los roles que los fiscales cumplían en los sistemas inquisitivos. En ellos básicamente cumplían funciones dictaminadoras orientadas al control de la legalidad. Después de producidos los procesos de reforma y recibida por el Ministerio Público la facultad de perseguir penalmente, esta función dictaminadora ha tendido a ser reemplazada por la función de instruir el proceso criminal. Esta función, a su vez, ha sido también mayoritariamente adoptada del modelo de investigación establecido en los sistemas inquisitivos, puesto que se ha construido tomando como referencia la actividad que antes realizaban los jueces de instrucción. En este sentido, la reforma en muchos casos simplemente significó un cambio de responsabilidad en la instrucción, pero no un cambio de lógica de la misma ni metodología de cómo hacerla. La noción de la función de instrucción en el sistema inquisitivo está fuertemente atada a la idea de investigación de la verdad a través de diversos pasos estandarizados y al carácter escrito de la misma. En esta lógica, podríamos decir que el *paradigma tradicional* opera sobre la base que la función central de los fiscales en el proceso es la investigar los hechos delictivos por medio de la construcción de un expediente escrito siguiendo ciertos ritos o pasos relativamente homogéneos para todo tipo de casos. La centralidad de esta función aparece a su vez reforzada por la fuerza que esta instrucción cobra en el juicio oral. Así, es una práctica común que el expediente se incorpore por completo o al menos sea conocido de antemano por los jueces del juicio. Esto le resta relevancia a la actividad de litigación que desempeña los fiscales ya que el resultado del juicio está finalmente determinado por la calidad de la instrucción y no por lo que ocurra durante el desarrollo del mismo.

El cambio en el entorno procesal, en especial la pretensión de la centralidad del juicio oral, y el otorgamiento al Ministerio Público Fiscal de facultades de disposición de los casos que los jueces de instrucción nunca tuvieron, obligan a un replanteamiento de cuáles son las funciones centrales de la persecución penal. En primer lugar, parece claro que el órgano a cargo de esta tarea debe desarrollar en colaboración con la policía actividades destinadas a obtener información sobre los casos que recibe. No obstante, la observación del universo de casos que efectivamente llegan al sistema da cuenta de que las necesidades de información de ellos y los métodos idóneos para obtenerla son muy diversos. Esto supone abandonar la noción única y central de investigación que esta detrás de la instrucción tradicional. Hay casos con muy pocas necesidades de información, otros que requieren información que se encuentra en poder del propio aparato estatal o en registros de diverso tipo, otros que lo que requieren es el análisis de información que es compleja en cuanto a su volumen o al nivel de especialidad con que aparece formulada, y, por supuesto, existen también algunos que requieren de una investigación en un sentido tradicional, de averiguación mediante un conjunto de pasos sucesivos en el tiempo. Esto supone abandonar cualquier noción de homogeneidad o formalismos en la investigación criminal.

Pero además de esta complejización de las actividades de obtención de información, el nuevo paradigma requiere relevar como una función central de los fiscales la de decidir acerca de la persecución penal. Efectivamente, las nuevas facultades requieren de los fiscales el análisis de los casos que manejan y la decisión acerca de si perseguir o no y de cuáles son los caminos procesales o de negociación más adecuados para las características concretas del cada caso. Esta función de decisión tiene complejidades importantes como veremos mas adelante y parece indispensable incorporarla formalmente como función institucional con el fin de hacerse cargo de todo lo que supone hacerla funcionar apropiadamente. Es decir, en términos de operatividad, de incentivos, de responsabilidades y de controles.

Por último, si bien es cierto que la centralidad del juicio oral no se ha logrado aun plenamente en los sistemas procesal penales de América Latina, ella sigue siendo un objetivo hacia el cual parece necesario avanzar. En la medida en que ese avance se vaya produciendo, la función de litigación de los fiscales cobrará creciente relevancia. Es decir, si el entorno procesal es competitivo, la necesidad de que los fiscales litiguen con eficacia se ha de transformar en una de las preocupaciones centrales del Ministerio Público Fiscal y debe condicionar fuertemente todos sus componentes, desde el reclutamiento, el entrenamiento, la organización del trabajo y, por supuesto, los sistemas de incentivos promociones. Esta necesidad también se verá incrementada en la medida en que se comience a producir una efectiva oralización de las etapas previas a juicio.

En consecuencia, el nuevo paradigma impone a los fiscales funciones diferentes y más complejas que el tradicional, lo que supone una reorientación importante de los Ministerios Públicos en la Región.

## 5.2.- Posición de neutralidad versus posición estratégica

En la medida que las funciones cambian como lo hemos indicado antes, la aproximación de los fiscales a los casos también debe hacerlo. En el *paradigma tradicional*, los fiscales aparecen posicionados en su rol desde una cierta postura de neutralidad. Así, el conocimiento de la ley y de los hechos del caso los debiera llevar por un camino progresivo que se define sólo a partir de esos elementos hasta el resultado final, el cual en principio les debiera resultar indiferente. En esta lógica un fiscal el resultado del caso no es producto de un posicionamiento estratégico de la persecución penal, sino una consecuencia casi automática del camino pre-establecido por la ley y que el fiscal está simplemente llamado a ejecutar.

Este escenario cambia en la lógica de un sistema acusatorio o adversarial. Puestos los fiscales a decidir sobre el curso de los casos y enfrentados a una litigación competitiva, su posición frente a ellos pasa en cambio a ser estratégica. Esto es, el fiscal se comporta a partir de decisiones que ha tomado y objetivos que se ha trazado con el fin de que en el proceso judicial se obtengan resultados consistentes con esas decisiones y objetivos.

En el *paradigma tradicional* la interpretación del llamado principio de objetividad, que suele estar consagrado en la mayoría de nuestros países, se tiende a vincular con la idea de imparcialidad que es propia de los jueces. En el contexto del nuevo paradigma, en cambio, este principio se vincula mucho más a estándares de profesionalismo, buena fe, lealtad y al derecho que la defensa tiene de aprovecharse de la actividad investigativa del Estado. Es decir, no se trata que el fiscal no pueda adoptar posiciones estratégicas, sino que en la ejecución de ellas se comporte de acuerdo con estándares mínimos que permitan que el imputado pueda utilizar la información que el propio Estado produce en su favor o evitar que en ese posicionamiento estratégico el fiscal afecte reglas básicas de juego justo en contra del imputado.

### 5.3.- Discurso legal general y neutral versus discurso legal específico de la persecución

Vinculado al punto anterior, en el *paradigma tradicional* el fiscal y el Ministerio Público como institución, comparten en su desempeño un discurso legal común con el resto de los actores del sistema. Esto quiere decir que en la aplicación e interpretación de las normas legales a su trabajo concreto, los fiscales -al igual que los jueces por ejemplo- eligen las interpretaciones y argumentos que les parecen más de acuerdo con los principios del sistema jurídico, la racionalidad y la consistencia de las diversas teorías legales. En la medida que el nuevo paradigma supone una aproximación y un comportamiento estratégico, el discurso jurídico de los fiscales se pone al servicio de los objetivos definidos para el tratamiento del caso o para el cumplimiento de los otros objetivos de la institución, según veremos más adelante. De este modo el fiscal y el Ministerio Público, igual que todos los demás actores del sistema legal con excepción de los jueces, si bien mantienen su lealtad básica al derecho, dentro de ese marco construyen un discurso funcional a sus objetivos estratégicos tanto respecto al caso concreto como en relación con situaciones más generales que favorecen su trabajo en muchos casos.

Para graficar mejor la diferencia que imponen ambos paradigmas, se puede sostener que allí en donde en el tradicional la figura del fiscal se parece más a la de un jurista con

una opinión neutral acerca del derecho, en el nuevo la figura del fiscal se vincula mucho más a la de una parte que construye argumentaciones o interpretaciones que, con base en la ley, permiten maximizar su posición en el proceso.

#### 5.4.- Orientación a los casos concretos versus multiplicidad de objetivos:

En el marco del *paradigma tradicional* es claro que el trabajo del Ministerio Público está centrado en el tratamiento de los casos individuales, es decir, es similar a la de los demás actores del sistema. En el caso de la fiscalía, se puede decir que la tarea específica es la de investigación, procesamiento y sanción, pero siempre en los casos concretos. Poniendo una imagen que permita comprender mejor esta noción, para los fiscales cada caso constituye un mundo aparte o un universo en el cual se desenvuelven sus funciones y respecto de los cuales es responsable de su resultado.

La formulación de un nuevo paradigma requiere complejizar esta cuestión asumiendo que la resolución de cada caso de acuerdo con la ley es sólo una de las funciones del Ministerio Público. A esta es necesario agregar otras que la sociedad espera que cumpla y de las cuales también debe hacerse responsable. La definición específica de estos otros objetivos institucionales puede ser variable y su formulación y alcance concreto dependerá del modo en que el Ministerio Público Fiscal se relacione con el sistema político y con la comunidad en cada lugar. En general, podemos decir que se trata de objetivos que dicen relación con el efecto agregado del trabajo de los fiscales sobre la comunidad. Esto es, además de buscar el cumplimiento de la ley en cada caso, los fiscales deben incorporar en su definición de metas todos aquellos otros objetivos sociales que se espera que se produzcan por medio de la persecución del conjunto de casos que aborda o de algún grupo de ellos. Entre estos objetivos debieran estar algunos como los de conseguir que la persecución se haga con costos razonables para el Estado, mejorar la confianza del público en las instituciones del sistema de justicia penal, contribuir a la disminución del delito, a la disminución del temor en la población, entre otras.

Como se podrá observar, la aproximación del *paradigma tradicional* dificulta el logro de objetivos que no tienen que ver con el resultado concreto de un caso específico, sino más bien con los resultados globales o agregados de la gestión de la institución. Ello ya que impide planificaciones estratégicas más generales de la institución en el logro de estos resultados, como también por establecer un entorno de incentivos para el trabajo de los fiscales que no privilegia una mirada más global o de contexto acerca del impacto del mismo.

#### 5.5.- Responsabilidad por apego a la legalidad versus responsabilidad por resultados socialmente cuantificables

Derivado directamente del punto anterior surge la cuestión de la responsabilidad. En la medida en que el trabajo de la fiscalía está centrado en el tratamiento de los casos individuales, todo el sistema de responsabilidades se estructura sobre la base de evaluar la actuación de cada uno de los fiscales en ese nivel. Por el contrario, cuando se definen otros objetivos sociales como los mencionados anteriormente, es necesario avanzar hacia la

creación de mecanismos destinados a controlar la responsabilidad por esos otros objetivos. Cualquiera sea la forma de responsabilidad que se defina, ésta supone la existencia -en primer lugar- de información que permita cuantificar el cumplimiento o no de los objetivos establecidos como deseados. Lo anterior obliga al Ministerio Público Fiscal a incorporar en su lenguaje una lógica distinta de carácter eminentemente cuantitativo. Esto se traduce, a su vez, en el establecimiento de una función específica vinculada a la producción de los datos necesarios para hacer efectivas las responsabilidades.

En lo que se refiere a las modalidades que puede adoptar un sistema de responsabilidades de los fiscales, estos pueden ser variados y es indudable que la sola existencia de datos que permitan establecer comparaciones temporales o entre diversas unidades desde ya supone algún nivel de control. Pero también vale la pena mencionar que esto tiene impacto en la forma en que se selecciona a los cargos más altos del Ministerio Público Fiscal. En general, las designaciones de por vida, por ejemplo, están orientadas por la lógica de la resolución de los casos individuales en términos de proteger al fiscal de manipulaciones indebidas. En la medida en que se incorporan otros objetivos sociales cuantificables, la evaluación de los mismos debiera tener un impacto sobre el sistema de designación o renovación de aquellos llamados a responder por el cumplimiento de esos objetivos.

#### 5.6.- Trabajo basado en la autonomía del fiscal y la jerarquía versus la necesidad de generar liderazgos operativos

Desde el punto de vista de la organización de las jerarquías y niveles dentro del Ministerio Público Fiscal el *paradigma tradicional* centrado en el abordaje de los casos suele poner gran énfasis en el fiscal individual, al que reconoce grados importantes de autonomía. Al mismo tiempo, suelen existir niveles jerárquicos similares a los de los tribunales pero en los cuales no se da una relación propiamente de jefatura. Normalmente el superior no tiene una función de dirección operativa sobre el inferior, ni tiene tampoco la capacidad de definir objetivos y supervisar su cumplimiento. Por regla general, el superior solo cumple una función de control de algunas decisiones formales o se le otorga la facultad de dictar algunas instrucciones de carácter más o menos general destinadas a orientar el trabajo de sus inferiores, pero que son también normalmente bastante formales.

El establecimiento de otros objetivos sociales vinculados a los efectos de la actividad del Ministerio Público requiere de la generación de liderazgos operativos mucho más definidos que permitan que la institución pueda dar coherencia a las actuaciones individuales en términos de ordenarlas hacia los objetivos planteados. Esta cuestión es tan central que en el establecimiento de un nuevo paradigma pasa de manera inevitable por una revisión del modo en que se estructura la distribución de roles entre quienes cumplen funciones de jefatura y quienes cumplen roles operativos.

El desempeño de las nuevas funciones que la ley establece para los fiscales y la búsqueda de nuevos objetivos por parte del Ministerio Público Fiscal requieren una revisión de los sistemas de liderazgo en su interior en términos de permitir que se establezcan formas de conducción que permitan gestionar el sistema para la consecución de

los objetivos. Estas nuevas formas de liderazgo requieren tener la capacidad de definir objetivos y de controlar su cumplimiento por medio del tratamiento de los casos individuales, a su vez se requiere la posibilidad de una supervisión dinámica en la que haya traspaso de experiencia y corrección sin que sea necesario acudir a sistemas disciplinarios.

Como se puede observar, la lógica detrás de ambos paradigmas es bastante distinta y entre ellos se cruzan diversos factores y variables. Nos parece que una forma de resumir y facilitar la comprensión de estos se logra con la siguiente tabla de resumen.

Tabla n°7  
Matriz de Paradigmas de Ministerios Públicos

<b>Componente Variable</b>	<b>Paradigma Tradicional</b>	<b>Paradigma Nuevo</b>
Funciones centrales de los fiscales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar dictámenes</li> <li>• Llevar adelante instrucción formal del caso (homogénea y expediente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complejización de la función de investigación criminal (investigación, recopilación de información, actividades de inteligencia)</li> <li>• Decisiones acerca de los casos</li> <li>• Litigación</li> </ul>
Posición de rol del fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición neutral en la persecución</li> <li>• Principio de objetividad entendido como imparcialidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición estratégica en la persecución</li> <li>• Principio de objetividad como profesionalismo, lealtad y buena fe</li> </ul>
Discurso legal del fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discurso legal neutral (dogmático)</li> <li>• Apego neutral a la ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discurso legal orientado al logro de objetivos estratégicos</li> <li>• Interpretación legal consistente con objetivos estratégicos</li> </ul>
Objetivos de trabajo del Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución caso a caso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución casos</li> <li>• Objetivos sociales agregados</li> </ul>
Sistemas de responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apego de la ley caso a caso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción de objetivos sociales agregados</li> </ul>
Jerarquía y autonomía del Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superioridad con facultades de lineamiento general y poca ingerencia operativa</li> <li>• Importantes espacios de autonomía interna de cada fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superioridad con facultades de definición operativa directa</li> <li>• Trabajo de fiscales orientados al logro de objetivos comunes con poca autonomía interna</li> </ul>

## **6. Las Tareas básicas en el Trabajo del Ministerio Público Fiscal en América Latina**

A partir de lo expuesto acerca de los problemas que el Ministerio Público Fiscal enfrenta en el contexto de una transición compleja en América Latina, nos parece que es necesario identificar cuáles son las tareas básicas que deben ser enfrentadas por esta institución para asumir eficazmente los aspectos centrales de las nuevas funciones que se les han otorgado y para dar respuesta a las expectativas públicas que recaen sobre las nuevas instituciones.

La siguiente identificación de tareas es también un intento por perfilar de modo muy general cuáles son los grandes desafíos del período de transición en que nos encontramos. Ellas suponen actuaciones en muy diversos niveles. Así, por ejemplo, en algunos países el abordar estas tareas supone tomar algunas medidas administrativas y de gestión, en otros supone en cambio transformaciones legales o institucionales bastante profundas. Por lo mismo, nuestra pretensión es instalar una discusión acerca de cuál es la agenda de los Ministerios Públicos Fiscales para los próximos años, así como la de ayudar a cada una de las agencias a nivel nacional o local a identificar cuáles son sus objetivos estratégicos para el mediano y largo plazo.

### **6.1.- PRIMERA TAREA: Posicionamiento Institucional**

Los Ministerios Públicos Fiscales provienen en general de una práctica institucional caracterizada por un bajo perfil dado que, por una parte, cumplían funciones de poca visibilidad y que, por la otra, se amparaban institucionalmente bajo el paraguas del Poder Judicial, organismo que sí cuenta con un posicionamiento institucional importante en la región. No queremos discutir aquí el tema de cuál debe ser la definición institucional del Ministerio Público, aunque reconocemos la importancia de ese debate para esta cuestión, sino más bien plantear como el cumplimiento apropiado de las tareas que el nuevo sistema procesal y las expectativas sociales que se le atribuyen requieren de un nuevo posicionamiento institucional, más fuerte y más complejo que el que hasta ahora ha tenido.

La naturaleza de las nuevas tareas de los Ministerios Públicos Fiscales los ubica en una posición de gran visibilidad y los obliga a hacerse cargo de construir una relación con el resto del aparato estatal, con el sistema político, con el público en general y con quienes intermedian en todas estas relaciones, en especial con los medios de comunicación.

Si pensamos en las complejidades específicas que suponen cada una de las tareas de los Ministerios Públicos, es posible apreciar cómo estas nos se pueden cumplir apropiadamente sin un conjunto de relaciones bien articuladas con los diversos actores mencionados. Pensemos primero en la actividad más básica como es la de recolectar información acerca de los casos con el fin de esclarecerlos y decidir a cerca de su futuro. Esta tarea supone en general un gran esfuerzo de posicionamiento del Ministerio Público en

relación con el resto del aparato estatal quien provee de buena parte de la información que sirva para el cumplimiento de tal función (no sólo estamos hablando de la policía, sino también de los sistemas de registro civil que contienen la información básica de las personas, los sistemas de registro de antecedentes, organismos auxiliares de investigación, etc.). Pero también implica una relación muy fluida con la comunidad que cumple un rol central en transmitir información relevante para la resolución de los casos.

En este contexto, es urgente para el Ministerio Público construir una estrategia de posicionamiento institucional. Ella supone no sólo identificar objetivos de ese posicionamiento y los públicos a los que se pretende llegar, sino también reorientación de recursos internos para el logro de los mismos y una apertura institucional importante a la comunidad, entre muchas otras cuestiones. El punto es que el adecuado posicionamiento institucional no es simplemente el tener una campaña de comunicación, sino un trabajo más complejo y profundo de construcción de redes y establecimiento de objetivos.

## 6.2.- SEGUNDA TAREA: Manejo del Flujo de Casos del Sistema

La función más básica que un sistema de persecución penal debe estar en condiciones de satisfacer es la capacidad de manejar razonablemente los casos que conoce, o bien, hacerse cargo del flujo de casos que recibe. Así, la variable principal que condiciona el correcto funcionamiento de un Ministerio Público, y del sistema de justicia criminal en su conjunto, es el manejo y el control de este flujo de casos. En la medida que el sistema no desarrolle una política de control del mismo que le permita dominar la carga de trabajo, resulta difícil que pueda operar dentro de parámetros mínimos de racionalidad y calidad. Por estas razones, como hemos visto con anterioridad, la mayoría de las reformas procesales establecieron un conjunto de criterios e instituciones, que le permitían al Ministerio Público Fiscal desde muy temprano en el proceso (facultades de desestimación y aplicación de salidas abreviadas) desarrollar una política de control de la carga de trabajo del sistema, con el objetivo de superar la situación que imponía la vigencia irrestricta del principio de legalidad en el contexto de los sistemas inquisitivos. Sin embargo, como también tuvimos oportunidad de explicar, el Ministerio Público no ha sido capaz, salvo excepciones, de utilizar intensamente estas facultades, especialmente aquellas que suponen desestimar tempranamente los casos que recibe.

El escaso uso de las herramientas legales de desestimación de casos que disponen los fiscales en la mayoría de los países de la Región es un problema complejo que obedece a diversas variables. Una de las centrales es la falta de sistemas de organización del trabajo estructurados para el cumplimiento eficiente de tal función. El trabajo de desestimar casos tempranamente es típicamente de aquellos en los que se gana enormemente en eficiencia y productividad, cuando un solo equipo o un sistema centralizado asume la desestimación para toda la fiscalía, haciendo llegar a los fiscales sólo casos en los que el sistema está en condiciones de hacerse cargo de manera razonable. Ello permite que el equipo dedicado a desestimar casos se profesionalice y desarrolle las destrezas para detectar los casos que tienen posibilidades de esclarecerse, al tiempo que cumple las metas fijadas al efecto y

centraliza la política criminal del Estado. Por el contrario, si el sistema espera que cada fiscal desestime una porción de los casos que recibe, el resultado será muy poco homogéneo y difícil de controlar, con lo cual la posibilidad de lograr metas institucionales compartidas por todos se diluyen y se atomiza la política criminal. De hecho, la experiencia demuestra que lo que ocurre cuando esta decisión es entregada el trabajo de cada fiscal, los porcentajes de desestimación son sumamente bajos, generado diversos problemas de sobrecarga o atochamiento de casos en el sistema. En un sistema que no selecciona sistemáticamente casos, sino que cada fiscal debe hacerlo individualmente, la inercia del trabajo diario hará que el fiscal deje “dormidos” los casos en que no hay posibilidades razonables de éxito, aumentando los tiempos procesales promedio y disminuyendo las tasas de términos generales de la fiscalía.

Un control efectivo de la carga de trabajo de una fiscalía supone que los ingresos se manejan de manera sistemática. Es decir, que la fiscalía no solamente evacua los casos que entran repartiéndolos a los fiscales que corresponda, sino que genera un mecanismo que permite desechar en forma temprana una gran cantidad de ellos aplicando las facultades legales concedidas en los nuevos códigos procesales penales. Por ejemplo, un sistema que depura el 60% de los casos de manera temprana, los convierte en términos que bajan el promedio de tiempo de resolución, mientras aumentan las tasas de término anuales. Esto permite, además, que el sistema pueda focalizar su trabajo en el 40% restante, mejorando así las posibilidades de concluir con éxito un número de casos en que puede priorizar su trabajo.

En este contexto, se ha comenzado a consolidar, con variantes y distinta intensidad, una experiencia que puede ser agrupada bajo la noción de las Unidades de Decisión Temprana de Casos (en lo sucesivo las UDT). El objetivo principal de las UDT ha sido generar un sistema que permite realizar la función de desestimación de casos en una unidad común de trabajo y utilizando procedimientos estandarizados en la ejecución de tales funciones, lo que ha generado un gran impacto en el aumento de desestimaciones tempranas. Así, una vez ingresado un caso a una fiscalía, éste es puesto a disposición inmediata de estas unidades, que tienen por función evaluarlo y determinar si debe ser desestimado o debe ser objeto de persecución penal. Si se determina su desestimación, la UDT continuará con la tramitación de todos los aspectos del mismo, destinados a que dicha decisión pueda ser implementada cumpliendo los requisitos legales y administrativos que existen para poner término al caso.

Hay diversos modelos en los cuales se puede organizar una UDT, dependiendo del tamaño de la fiscalía (número de fiscales y funcionarios de apoyo), del flujo de casos (número de casos ingresados diariamente, semanalmente, mensualmente, anualmente, etc.), de la existencia de fiscales especializados y otros factores similares. En la medida que se tenga claridad de estos elementos, es posible tomar decisiones de diseño. Por lo mismo, es perfectamente posible que en una región de un mismo país se encuentren varias de estas formas de organización conviviendo en forma paralela, incluso en ciudades vecinas. Esto se produce debido a que, por ejemplo, diferencias en materia de personal disponible o flujo diario de ingreso pueden aconsejar formatos distintos de estructuración de las UDT. Otro factor central para la organización es el tipo de atribuciones que se le quieran conferir a la

unidad, por ejemplo, si se limita simplemente a tomar las decisiones o tramitarlas o, por ejemplo, se le asignan funciones de mediación o negociación en casos que se estima debieran ser objeto de salidas alternativas, como acuerdos de reparación o conciliación.

No es esta la oportunidad de entrar con detalle a explicar las diversas posibilidades y desafíos que supone desarrollar una gestión de casos que se haga cargo de su apropiado y oportuno encauzamiento hacia las diversas vías de salida o solución que la ley otorga. Solo queremos graficar la necesidad de abordar sistemáticamente esta tarea por medio de definiciones de organización y de proceso de trabajo que deben ser necesariamente innovadoras respecto de lo que han sido los procesos de trabajo tradicionales en la región. Esto supone un proceso de búsqueda de caminos y de aprendizaje por la vía del método del ensayo y error.

Pero además de la cuestión de la búsqueda de los métodos que permitan manejar los flujos de casos, vale la pena detenerse también en otros desafíos que el abordar esta tarea supone. Un uso importante de facultades de desestimación por parte de los fiscales, sea que se haga de modo centralizado o descentralizado, requiere el desarrollo de sistemas de control efectivos puesto que lo que se busca es la desestimación por las causas que la ley prevé y no la que pueda hacerse por error, negligencia, inexperiencia o corrupción. Es necesario entonces hacerse cargo de generar formas de registro de estas decisiones que permitan controlarlas efectivamente, de formas de supervisión que permitan que los fiscales con mas experiencia la transmitan a los con menos experiencia el cómo ejercer la función de desestimación en forma adecuada y, al mismo, tiempo vigilen que estos no abusan de las facultades de desestimación. También será necesario pensar en cómo las víctimas se pueden convertir en factores que ayuden al sistema a controlar la desestimación abusiva.

Otro desafío importante que deriva de la instalación de un sistema de manejo del flujo de casos es cómo se responde institucionalmente a las presiones y críticas que desde la comunidad o desde el mundo político este trabajo pueda generar. Desestimar casos o conducirlos por vías no tradicionales suele generar cuestionamientos que pueden provenir de la falta de comprensión de cómo funciona un sistema de justicia penal o de intereses específicos de sectores determinados que reclaman prioridad en la persecución de los casos que les interesan. En consecuencia, se hace necesario considerar una respuesta institucional a estas presiones, la que supone a su vez obligaciones de transparencia muy fuerte de parte del Ministerio Público Fiscal. La comunidad tiene derecho a saber qué casos se desestiman o se conducen por otras vías, cuántos son y cuáles son las razones por las que esto se hace. Al mismo tiempo, la capacidad de transparentar este tipo de información va a estar muy vinculada al prestigio y a la credibilidad de la institución, es decir que nos llevan a los temas de posicionamiento institucional.

### 6.3.- TERCERA TAREA: Aumento de la capacidad de respuesta

Como ya se ha indicado, el Ministerio Público en el nuevo escenario adquiere además de las responsabilidades relativas al manejo de cada caso, una responsabilidad mas amplia vinculada al manejo del conjunto de casos y al efecto de estos resultados globales sobre el conjunto de la comunidad. Esta contribución global que el Ministerio Público

Fiscal realiza al bienestar general puede ser caracterizada caracterizarla como su capacidad de respuesta. Es decir, como el conjunto y la calidad de las soluciones que es capaz de otorgar frente a los conflictos que la comunidad le ha planteado. En otras palabras, la capacidad de respuesta no es otra cosa que las intervenciones que el Ministerio Público Fiscal realiza a partir de la suma de demandas de intervención que recibe de la comunidad y que, apreciadas de modo agregado, permiten tener una visión general acerca de cual es su efectivo aporte al sistema social.

Recordemos que el cambio de sistema que la reforma procesal penal supuso estuvo, en la mayoría de los países, vinculado a una percepción bastante generalizada de ineficacia del sistema inquisitivo en cuanto a su capacidad para otorgar respuestas. En algunos casos esta incapacidad estaba referida a la generalidad de los delitos, en tanto que en otros lo estaba sólo a los delitos mas graves o al menos a una porción de ellos. En todo caso ella era el resultado de diversos factores entre los se contaba la existencia de un solo tipo de respuesta posible del sistema frente a los casos, la inflexibilidad de los métodos de conducir la persecución penal, la falta de recursos, la inexistencia de organismos de investigación, entre las más significativas.

Es a partir de esta cuestión que en el proceso de transición en el que nos encontramos un desafío principalísimo consiste en transparentar y progresivamente aumentar la capacidad de respuesta del sistema. Es decir, es necesario instalar la noción de que el Ministerio Público realiza a favor de la comunidad que los sustenta una prestación concreta que es evaluable cuantitativa y cualitativamente y a partir de la cual debiera, además, discutirse cualquier aumento de recursos o aumento de facultades.

Una vez que el Ministerio Público Fiscal conoce cual es su capacidad de respuesta, es posible analizar su contenido cuantitativo y cualitativo específico y examinar, además, su adecuación en relación con los tipos de delitos de que se trata. De esta forma se puede abrir un debate informado respecto del desempeño del Ministerio Público, por ejemplo, en términos de la expectativa social existente acerca de su trabajo, de su comparación con otros países o de comparar entre unidades de la propia institución al interior de un mismo país.

Además de la discusión acerca de las respuestas, su volumen y su adecuación a los delitos específicos, esta visión agregada de la contribución del Ministerio Público Fiscal a la comunidad, le permite abocarse a la tarea de procurar agregar valor a las diversas respuestas que otorga. En muchos países existe la percepción de que todas aquellas respuestas diversas de la pena tradicional carecen de mayor valor desde el punto de vista de la comunidad y, en la práctica, representan formas de impunidad. En algunos casos será necesarios explicar el valor social que está detrás de estas respuestas alternativas, pero en otros es efectivo que algunas de estas salidas del sistema se están manejando de forma mecánica y no están significando soluciones de calidad. Entonces, la tarea del Ministerio Público será la de buscar que cada una de las respuestas que otorga constituya una solución de la mayor calidad posible. Para esto es indispensable establecer políticas institucionales ya que es algo que por su naturaleza no surge espontáneamente del trabajo individual de cada fiscal o siquiera de ciertas unidades de trabajo. De hecho es posible pensar que, aún aquellas salidas que dan cuenta de un fracaso del sistema, se le agregue valor a la capacidad

de respuesta, lo que se puede expresar entre otras cuestiones en la oportunidad de la respuesta, la calidad de la atención e información a la víctima y los servicios que el sistema puede ofrecer como consecuencia de la salida, entre otras variables sobre las que se puede intervenir.

#### 6.4.- CUARTA TAREA: Contribución en Materia de Seguridad Ciudadana

Como ya se ha mencionado antes, el Ministerio Público es actualmente objeto de una expectativa ciudadana muy importante en relación con el tema de seguridad. El aumento del temor y en muchos casos también el aumento del delito en la realidad ha generado que este tema haya pasado a ser uno de los principales motivos de preocupación en la mayoría de los países de la Región. Esta demanda ha constituido una de las principales formas de relacionamiento que ha tenido el Ministerio Público con la comunidad en los distintos países de América Latina. De hecho, a partir de estas demandas se ha cuestionado seriamente el trabajo de los Ministerios Públicos, ya que ellos se han mostrado en general bastante insensibles frente a las mismas. Es así como esta institución comúnmente se ha manifestado en forma pública reacia a asumir cualquier responsabilidad en la materia, argumentando que dicha responsabilidad no forma parte de sus funciones ni obligaciones. Para ello se suelen invocar las viejas nociones que hacen que su responsabilidad se limite a la resolución de los casos de acuerdo con la ley.

A partir del reconocimiento de la necesidad del cambio de paradigmas y de la noción de que los Ministerios Públicos deben responder a las expectativas sociales, nos parece que es posible identificar de modo muy específico cuáles son las contribuciones que esta institución puede hacer con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad pública. Creemos que en esta materia ha faltado una definición apropiada. Desde el punto de vista del Ministerio Público la tendencia general ha sido la de rechazar cualquier responsabilidad como hemos visto. Pero desde el punto de vista de la comunidad la demanda que por mayor seguridad es relativamente general y vaga, por lo que resulta muy difícil de satisfacer mientras no se traduzca en definiciones concretas y cuantificables.

En este contexto, existen tres niveles de contribución del Ministerio Público Fiscal a la seguridad pública. Estos son:

##### **a) Persecución oportuna y eficaz de los delitos**

Esta idea es la más evidente, la persecución es el mecanismo destinado a la concreción de la penas y estas últimas tienen objetivos preventivos diversos. Es entonces deber del Ministerio Público lograr que la persecución funcione con eficacia para la realización de esas funciones preventivas. Es absolutamente razonable que la comunidad pueda exigir esto y que las fiscalías deban responder a esa exigencia. Concretamente, la posibilidad de evaluar el cumplimiento de esta contribución se expresa por medio del análisis de la capacidad de respuesta a la que hicimos alusión con anterioridad.

##### **b) Maximización del efecto simbólico de la pena y el proceso**

Tanto las penas como los procesos que conducen a su imposición tienen contenidos simbólicos muy fuertes, esto es, tienen la capacidad de constituirse en un mensaje que el sistema envía a la comunidad en el sentido de reafirmar el valor de la ley, de manifestar que no existe impunidad y que el Estado responde oportunamente frente a los hechos delictivos. Debido a que una porción importante del problema de la inseguridad reside en el temor, este componente puede ser combatido, en parte, por medio de una apropiada comunicación de estos mensajes. El efecto simbólico de la persecución y de la pena no es siempre automático. Por lo mismo, debe ser manejado profesionalmente con el fin de contribuir en la mayor medida posible a generar confianza y a reestablecer la sensación de seguridad. En general, el hecho de que los Ministerios Públicos Fiscales hayan cultivado perfiles institucionales bajos perjudica esta posibilidad. Por lo mismo aquí existe otra buena razón para revertir esta tendencia.

### **c) Persecución penal inteligente**

En general, en otras áreas del mundo han existido desarrollos de la persecución penal han estado fuertemente orientados a la búsqueda de resultados en dos áreas principales: la disminución del crimen y del temor al crimen. Como es obvio se trata de cosas distintas aunque relacionadas. Mientras la primera se vincula con la posibilidad de lograr una menor ocurrencia de delitos, la segunda se refiere a la percepción subjetiva de la seguridad. En cualquiera de estas dos áreas es necesario formular objetivos precisos que sean evaluables, esto es, que permitan determinar si es que a partir de la actividad de persecución desarrollada se consiguen o no cambios. En ese sentido no parece razonable fijar objetivos generales como la reducción de la tasa de criminalidad, debido a que difícilmente una estrategia puede cubrir un espectro tan amplio de circunstancias y, por otra parte, el conjunto de variables que pueden influir en algo tan general son inmanejables. Parece necesario determinar objetivos más acotados, como reducir el número de cierto tipo de delitos, mejorar la seguridad en un cierto lugar de la ciudad; o en el terreno subjetivo, mejorar la percepción que los ciudadanos tienen del propio sistema de justicia, u otorgar una mayor visibilidad al trabajo de los fiscales.

Además de los objetivos mencionados, también se ha planteado un tercero de mayor alcance: el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este planteamiento es más complejo y se basa en la idea de que la ocurrencia de delitos, y especialmente la percepción de inseguridad, constituyen elementos que afectan de modo muy radical la vida de las personas, en especial a las más pobres y débiles, que cuentan con menos medios. La expresión más concreta de esta idea es que quienes viven en un entorno de alta inseguridad, tanto objetiva (realidad de delitos) como subjetiva (percepción de delitos), ven afectada de manera radical su calidad de vida. Su entorno se deteriora, la propiedad pierde valor, y sus posibilidades de obtener trabajo disminuyen. La persona tiende a disminuir sus salidas de su entorno más estrecho, aumenta la presión psicológica sobre él y se deteriora su salud mental. A partir de esta noción es posible concebir entonces que un objetivo de la estrategia de persecución debe ser el mejoramiento de la calidad de vida. Este objetivo también es necesario operacionalizarlo, en términos que hagan posible la evaluación de la estrategia seguida. Es decir, hay que determinar de modo muy preciso qué cambios se esperan. En nuestra opinión, en los tiempos actuales resulta bastante imperativo que el Ministerio

Público asuma algún nivel de responsabilidad frente a los problemas de seguridad pública. Es posible discutir cuál será el alcance de esas responsabilidades, pero no parece haber espacio para eludir completamente este desafío.

Si es que el Ministerio Público Fiscal debe asumir alguna responsabilidad frente a los problemas de seguridad, esto lo obliga a superar la visión tradicional según la cual su función se limita a la resolución individual de cada caso de que conoce, y lo obliga a adoptar un posicionamiento estratégico frente al problema de la seguridad pública.

Cuando hablamos de estrategia, estamos pensando en una situación en la cual existen resultados concretos que es necesario alcanzar y medios disponibles para el logro de esos resultados. Entre éstos se cuentan los recursos presupuestarios, el personal disponible, y también las facultades legales con que cuenta el Ministerio Público. Finalmente, estamos pensando en que existen obstáculos, restricciones y limitaciones que es necesario considerar.

En cuanto a los medios, estos son múltiples, pero sin duda el más importante desde el punto de vista de nuestro análisis es aquel constituido por las facultades de persecución. Es decir, la estrategia consiste en ordenar las decisiones de persecución para la consecución del objetivo definido. Supongamos entonces que el objetivo dice relación con mejorar la seguridad en un determinado lugar de la ciudad. Esto podrá significar perseguir con mucha energía los delitos graves cometidos allí, pero también puede implicar, por ejemplo, solucionar los incidentes menores por medio de acuerdos reparatorios o suspensiones del procedimiento, que supongan compromisos de evitar los comportamientos más conflictivos en ese mismo lugar. Sin embargo, además de estos medios más tradicionales, el Ministerio Público puede implementar otros para el desarrollo de su estrategia, por ejemplo una mejor capacidad de comunicar sus decisiones a la ciudadanía, o una adecuada coordinación con la policía en términos de compartir objetivos y acciones. Por último, una estrategia deberá contar con medios externos al propio sistema de persecución y tendrá que convocar actores que manejen esos medios. Estos podrían ser los gobiernos locales, que pueden comprometerse, por ejemplo, a aplicar con mayor rigor las ordenanzas de construcción. También es necesario integrar otras agencias públicas, tales como los organismos encargados de la salud o educación, los que pueden tomar parte en una estrategia destinada a mejorar la seguridad o confianza de la población. Asimismo, los propios ciudadanos, por medio de organizaciones o a título individual, pueden participar en una estrategia de este tipo.

Finalmente, cabe mencionar que una estrategia debe hacerse cargo de los obstáculos que existen para el logro de los objetivos que se definan. Obviamente estas dificultades pueden ser de muy diverso tipo y tienen que ver tanto con las complejidades de la realidad sobre la que se quiere intervenir, como con las limitaciones propias del aparato estatal con el que se cuenta. De manera general, cabe indicar que intervenciones del tipo de las que estamos hablando suponen de un proceso progresivo de aprendizaje. Esto significa que cualquier estrategia que se aplique debe ser evaluada y corregida de manera progresiva, de modo tal que el sistema de persecución penal aprenda y acumule conocimiento, tanto sobre la realidad y sus dificultades como sobre las líneas posibles de acción y sus limitaciones.

Este tipo de aproximaciones estratégicas suelen vincularse con dos ideas muy importantes. Por una parte, se habla de una persecución penal orientada a los problemas. Esto quiere decir que el trabajo de la persecución debe ser capaz de trascender la mera tramitación de cada caso y poder mirar la realidad social de la que los casos provienen, siendo capaz de identificar las situaciones que los generan. A partir de esa identificación de los problemas, debe diseñar soluciones que en lo posible contribuyan a resolver, o a lo menos a mitigar, la situación de fondo que genera los incidentes. Es decir, estamos hablando de un método de trabajo que consiste en ir del incidente al problema, y de éste a la propuesta de solución que se traduce en estrategia (el uso de las facultades de persecución en el contexto de las estrategias), todo esto seguido de una evaluación y un proceso de aprendizaje institucional.

La segunda noción que suele utilizarse es aquella de persecución orientada a la comunidad. Entre las ideas más importantes de este concepto, está el restablecimiento de un vínculo muy fuerte entre la persecución penal y la comunidad a la que sirve, lo que se traduce en que la definición de los problemas y estrategias supone la participación de la comunidad, es decir, los problemas son los que la comunidad identifica como tales y prioritarios. Por otra parte, se refiere al control sobre la actividad de la fiscalía, lo que implica que ésta debe abrirse a la vigilancia del público. Además, esta idea de orientación a la comunidad suele ligarse a un cambio en el despliegue territorial de los fiscales, programas de descentralización y establecimiento de asignaciones permanentes de fiscales en barrios o sectores de la ciudad, con cuyas comunidades establecen vínculos y formas de responsabilidad.

En torno a estas dos nociones, solución de problemas y persecución comunitaria, se suele plantear también la cuestión de la coordinación con otras agencias. En la medida en que los fiscales logran identificar situaciones que generan hechos delictivos, deben tratar de conocerlas bien y entenderlas, para lo cual es necesario que recopilen experiencia e información que todas las demás agencias y organizaciones vinculadas con ese problema puedan tener. Al mismo tiempo, deben procurar involucrar a todas o varias de ellas, en la estrategia de solución del problema.

El rol que al Ministerio Público quepa en este tipo de estrategias es muy variable. Es posible pensar que en algunos casos la estrategia provenga de otros actores como el gobierno local o la policía. De hecho, estas ideas surgieron en el mundo anglosajón vinculadas en primer lugar al trabajo policial. En ese contexto, es más bien la policía quien lidera la aproximación a los problemas y la comunidad, y la fiscalía acompaña ese desarrollo con posterioridad. Pero también es posible concebir que la fiscalía asuma un mayor liderazgo en una aproximación estratégica y que sea ella quien convoque a los demás actores necesarios para una aproximación preventiva, en la cual la persecución se ponga al servicio de un trabajo de más amplio alcance.

Como ya hemos indicado, la posibilidad de otorgar mayor efectividad a la tarea de persecución se vincula fuertemente con cambiar el foco de su atención, desde el mero tratamiento de los casos individuales hacia una comprensión más compleja de la realidad del conjunto de los delitos que se cometen en una cierta jurisdicción, para identificar allí los problemas que generan la ocurrencia de hechos delictivos, diseñando estrategias para

abordar esos problemas y luego poniendo las facultades de persecución al servicio de esas estrategias. La posibilidad real de funcionar de la manera indicada, y las experiencias relativamente exitosas que se han desarrollado fundamentalmente en los países anglosajones, se basan en la idea de que el análisis del conjunto de los casos que conoce el sistema permite establecer patrones de comportamiento de la criminalidad, es decir elementos comunes al origen o a las manifestaciones concretas de los delitos que pueden dar lugar a la posibilidad de desarrollar estrategias de intervención mucho más eficaces que la mera tramitación de los casos uno a uno.

Dicho de otro modo, aparentemente los delitos no surgen en una ciudad o en una comunidad de manera completamente aleatoria. Por el contrario, pareciera ser que a lo menos una gran porción de ellos se vincula a un conjunto relativamente pequeño de personas, circunstancias o lugares, y pareciera entonces que el modo más productivo de enfrentarlos tiene que ver con la identificación de esos factores comunes, que son muy concretos y que una vez identificados pueden pasar a constituir problemas que pueden ser abordados por medio de una estrategia de respuesta que apunte a solucionarlos, o al menos a limitar sus efectos. En este sentido, estas experiencias exitosas ayudan a delinear posibles líneas futuras de trabajo y, consiguientemente, resulta pertinente revisarlas con un poco más de detalle para poder visualizar cuáles son las posibilidades concretas de actuación del Ministerio Público.