

**EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL ANTE LA REFORMA**  
**Desafíos y Perspectivas del Ministerio Público Fiscal frente al escenario de cambio**  
**de paradigma procesal hacia un proceso acusatorio<sup>1</sup>.**

**Martín Casares<sup>2</sup>**

## **I. Introducción**

El presente trabajo analizará la situación del Ministerio Público Fiscal frente a los desafíos que plantea el nuevo sistema acusatorio.

A dicho fin, se realizará un breve diagnóstico de su situación describiendo brevemente sus fortalezas y debilidades para postular algunos lineamientos generales de acción y propuestas concretas tendientes a mejorar la organización y gestión de las fiscalías penales.

El objeto de estudio girará en torno a: el manejo del flujo de casos, el diseño organizacional y la gestión de las fiscalías penales intentando describir los problemas existentes a efectos de esbozar algunas propuestas tendientes a que el Ministerio Público Fiscal sea capaz de manejar el flujo de denuncias que recibe y de esta manera poder aumentar la calidad de respuesta en los casos que decida perseguir penalmente.

Estimo que el tema a abordar es de suma importancia ya que el Ministerio Público Fiscal es el principal actor de la reforma debido a que pasa a tener un rol decisivo en la implementación y éxito de la misma.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en las “XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos” organizadas conjuntamente por el Ministerio Público Fiscal, la Defensoría Oficial y el Ministerio Público Tutelar el 27 y 28 de agosto de 2009, en la Facultad de Derecho de la UBA.

<sup>2</sup> Abogado, Especialista en Derecho Penal, Universidad Austral; Investigador del FORES -Foro de Estudios sobre Administración de Justicia- Área Derecho Penal y Procesal Penal; Becario del CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal; Secretario Letrado del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **1. Diseño normativo**

La Constitución Nacional en su artículo 120 establece que el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera y que está integrado por el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación.

Como puede observarse, el Ministerio Público aparece como independiente del Poder Judicial tomando el modelo de órgano extra-poder ya que no se encuentra incluido en ninguno de los otros poderes del Estado.

Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Es decir que según nuestra Carta Magna, el Ministerio Público está integrado tanto por las fiscalías como por la defensa pública.

En cuanto a sus funciones, la Constitución y la Ley Orgánica del Ministerio Público establecen que su función es “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad”<sup>3</sup>.

Esta definición de las funciones del Ministerio Público trae aparejado más de un problema; por un lado por la vaguedad de ambos conceptos, y por el otro por la indefinición en cuanto a la titularidad de dichas funciones. ¿Qué implica promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad? ¿Le corresponde a la defensa pública promover la actuación de la justicia? y ¿actuar en defensa de los intereses generales de la sociedad?

## **2. Sistema Procesal**

Antes de adentrarnos en la descripción del sistema procesal penal federal, cabe recordar que en Argentina el sistema acusatorio está consagrado explícitamente en nuestra Constitución, ya que, siguiendo a Maier se puede afirmar que la inclusión del juicio por jurados en nuestra Carta Magna (arts. 24, 75, inc. 12 y 188) implica reconocer que el eje

---

<sup>3</sup> Art. 1 de la Ley N° 24.946.

central del enjuiciamiento penal debe ser un debate *público, oral, continuo y contradictorio*<sup>4</sup>.

Asimismo, la idea rectora que rige los procesos de reforma procesal a nivel regional y provincial es modificar los sistemas procesales existentes - de carácter predominantemente escritos - hacia juicios públicos y orales en los que prevalecieran los principios de: *inmediación; publicidad y control; contradicción y defensa; y concentración y celeridad*.

Por el contrario, el Código Procesal Penal de la Nación<sup>5</sup> sostiene un sistema de enjuiciamiento penal de tipo mixto manteniendo una instrucción escrita y formal en cabeza del juez de instrucción y una etapa de debate en la que se realiza el juicio oral y público ante un tribunal colegiado integrado por tres magistrados con rango de camaristas.

A su vez, si bien el Código establece que es el juez de instrucción quien investiga los delitos; también incorpora la posibilidad de que delegue la investigación al agente fiscal<sup>6</sup>. Esta facultad del juez aparece como totalmente discrecional ya que el ordenamiento no prevé un criterio unívoco para su ejercicio<sup>7</sup>.

La etapa de instrucción tiene por objeto comprobar la existencia del delito, establecer las circunstancias del hecho delictivo e individualizar a los partícipes a fin de arribar al descubrimiento de la verdad. Esta etapa del procedimiento se caracteriza por ser escrita en su totalidad, excesivamente formal y muy prolongada<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> MAIER, Julio B., "Derecho Procesal Penal", tomo I, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004, Págs. 461 y 462.

<sup>5</sup> Ley N° 23.984 del 4 de septiembre de 1991 que comenzó a regir en el año 1992.

<sup>6</sup> Art. 196 del Código Procesal Penal de la Nación.

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María, "El conflicto de roles en el sistema federal argentino. La perspectiva de jueces, fiscales y policías", con la colaboración de Héctor Mario CHAYER, Santiago DEL CARRIL y Ricardo Martín CASARES, Fundación Konrad Adenauer y Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Editores), Montevideo, 2005, Pág. 54 y sigs.

<sup>8</sup> Si bien el CPPN en su art. 207 establece un plazo para realizar la instrucción de 4 meses prorrogable por otros 2 más para casos graves y complejos, estudios realizados por FORES demuestran que el promedio de la instrucción es de casi once meses.

Como resultado de esto, se originan nuevos problemas debido a la indefinición de roles por parte de la legislación ocasionando conflictos y superposición de funciones entre los operadores del sistema, e inclusive puja por espacios de poder<sup>9</sup>.

En cuanto a la etapa de debate, la incorporación del juicio oral y público careció de un plan general de implementación, de capacitación en los nuevos roles que tenía que cumplir cada operador, etc., lo que ocasionó que en vez de una audiencia oral, lo que se produce en el debate es una lectura interminable de antecedentes probatorios y actuaciones generadas con anterioridad<sup>10</sup>.

En síntesis, el proceso penal federal argentino comienza con una etapa de instrucción, completamente escrita y formalista de una duración considerable, en la que es el propio juez de instrucción quien investiga<sup>11</sup> y resuelve la situación procesal de los sujetos investigados. Para luego arribar una etapa de juicio oral, en la que el tribunal luego de estudiar el expediente, abre un debate que poco tiene de oral y menos de público, en el cual la mayoría de la prueba fue producida en la etapa de instrucción e incorporada por lectura, y donde las partes no son quienes llevan adelante el contradictorio sino el presidente del mismo tribunal que luego dictará sentencia<sup>12</sup>.

## **II. Debilidades del Ministerio Público Fiscal.**

Como surge de los puntos anteriores el Ministerio Público Fiscal argentino adolece de numerosas e importantes debilidades originadas por una regulación defectuosa que ocasiona una confusa situación legal e institucional.

A fin de realizar un análisis más ordenado, a continuación se abordaran puntualmente algunos de los problemas detectados y se desarrollaran algunas ideas tendientes a trazar líneas directrices a fin de fortalecer la organización y gestión en las fiscalías.

---

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María, Op., Cit.

<sup>10</sup> VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, «Lecciones Aprendidas: introducción de los Juicios Orales en Latinoamérica», 1996, Pág. 1.

<sup>11</sup> Excepto que utilice la facultad que le otorga el art. 196 del CPPN.

<sup>12</sup> CASARES, Martín, El juicio oral y público en la República Argentina, en Revista de Derecho de la Asociación Peruana de Ciencias Jurídicas y Conciliación (APECC), Lima, Perú, 2008.

## **1. Organización y estructura institucional del Ministerio Público**

Se debe tener en cuenta que el diseño de una organización y la forma en que esta se gestiona serán condiciones fundamentales para el logro de sus fines.

De esta manera si una institución se diseña y organiza del mismo modo que otra cuya finalidad es diferente, muy probablemente no pueda conseguir el logro de sus fines propios o lo realizará de una manera menos adecuada (más lenta y costosa).

Con relación a la organización del Ministerio Público Fiscal, se puede afirmar que las fiscalías que lo integran se encuentran organizadas por competencia, tanto en razón de la materia cuanto por el territorio. En este sentido, se sigue un esquema similar al del Poder Judicial de la Nación.

Es por ello que cuando se analiza al Ministerio Público Fiscal se puede encontrar replicada la estructura orgánica del Poder Judicial en la siguiente lógica: una fiscalía de instrucción por cada juzgado, una fiscalía oral por cada tribunal oral, y así sucesivamente.

Esta es una de las mayores debilidades del Ministerio Público ya que se trasladó una estructura rígida que no se adecua al cumplimiento de sus fines específicos y que debido a su rigidez tampoco guarda relación con su carga de trabajo.

En esta línea, el análisis del diseño institucional del Ministerio Público Fiscal abarca dos aspectos fundamentales:

### **a) El diseño y organización de la institución en su conjunto**

Esto es de qué manera se organiza el Ministerio Público Fiscal en su totalidad frente al Poder Judicial, la policía, la sociedad y el resto de los poderes e instituciones. En este sentido se puede observar que el Ministerio Público Fiscal argentino se encuentra estructurado de forma piramidal con un marcado carácter jerárquico, lo que provoca una estructura rígida.

A su vez, como ya se señalara antes, esta organización replica la estructura judicial disponiendo de una fiscalía para un juzgado en casi todos los casos.

Otro aspecto de este mismo punto es el relativo a la división del trabajo según “instancias” o “etapas de proceso” que también responde a la lógica de organización y

división del trabajo del Poder Judicial. Lógica que guarda una cierta relación con los fines del mismo pero que definitivamente no se condice con los objetivos de la fiscalía que obviamente son diferentes.

Una de las explicaciones posibles del origen de la situación mencionada, es la confusión de roles y funciones que la ley y la constitución le asignan a cada operador; ya que acorde a la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación tiene la facultad de “fijar la sede y la jurisdicción territorial de actuación de las fiscalías generales y el grupo de fiscales y adjuntos que colaborarán con ellos”<sup>13</sup>.

Dicha confusión puede observarse claramente en la ineficiente división entre fiscal de instrucción y fiscal de juicio que provoca la duplicación del trabajo a la vez que dificulta cualquier posibilidad de planear y sostener una estrategia de persecución penal eficaz a lo largo de todo el proceso. Esto se debe a que una vez requerida la elevación a juicio el fiscal de instrucción se desentiende del caso hasta el punto en que muy probablemente ni se entere de cómo terminó.

Esta misma situación la genera la división entre fiscal de instrucción y fiscal de ante la cámara de apelaciones ya que muchas veces este último tiene que sostener apelaciones que no comparte.

Todo esto trae aparejada una duplicidad de funciones en distintos órganos del Ministerio Público Fiscal tornándolo menos eficientes en la administración de sus recursos y por ende menos eficaz en la persecución penal.

Por otra parte, esta forma de “especializar” a los fiscales trae aparejados los siguientes problemas: en primer lugar no obedece a criterios racionales de distribución del trabajo ya que genera duplicación del trabajo de fiscal y por otra parte, reproduce un sistema de cartera de casos con reparto desigual de la carga de trabajo.

Véase más claro mediante un ejemplo práctico de los casos más sencillos; una flagrancia:

Ingresa una causa X a una fiscalía de instrucción, el fiscal “A” luego de citar a ratificar a la víctima solicita que el imputado continúe detenido; el juez concede lo peticionado por el fiscal pero la defensa apela dicha resolución; la causa se eleva a la segunda

---

<sup>13</sup> Art. 33 Ley Orgánica del Ministerio Público.

instancia donde quien tendrá que mejorar los fundamentos es el fiscal “B” con competencia ante la cámara. Vuelve la causa a la primera instancia y luego de citar a testigos más ordenar que se produzca algo de prueba el fiscal “A” solicita el procesamiento del imputado por el delito de robo con armas; el juez indaga al imputado y a los diez días lo procesa por robo simple por entender que el arma no era apta para el disparo; el fiscal “A” de instrucción apela la resolución y la causa se eleva a la cámara de apelaciones donde nuevamente el fiscal “B” con competencia ante la cámara deberá volver a estudiar el caso a fin de mantener y fundar el recurso de apelación deducido por el fiscal “A”.

Finalmente se resuelve y el expediente vuelve a instrucción donde el fiscal “A” solicita el requerimiento de elevación a juicio y la causa es remitida al tribunal oral para realizar el juicio oral y público.

Ni bien llega el expediente al tribunal se remite a la fiscalía oral a cargo del fiscal “C” a fin de que estudie el caso y analice las posibilidades de plantear un acuerdo o realizar el juicio.

Como se ve inclusive en una causa sencilla pueden intervenir hasta tres fiscales de diferentes instancias o etapas del proceso, y en cada uno de los casos cada uno de ellos deberá hacer lo que otro ya hizo duplicando el trabajo del recurso humano más caro del sistema: la hora del fiscal.

Todo esto obedece básicamente a dos cuestiones: por un lado a la falta de racionalización del trabajo y por el otro a que al momento de organizar el trabajo de los fiscales se aplican métodos inadecuados.

**b) El diseño y la organización de cada una de las fiscalías en particular.**

En cuanto al diseño de las fiscalías se puede observar que en este aspecto también se siguió un modelo de tipo judicial que refleja la organización de un juzgado de instrucción.

En este sentido el funcionario a cargo de la dependencia es el agente fiscal y por debajo de él se establece una estructura piramidal de tipo rígida con dos funcionarios y cinco (5) empleados estructurada de la siguiente manera<sup>14</sup>:

|                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| 1 juez de instrucción          | 1 fiscal de instrucción        |
| 1 Secretario Letrado           | 1 Secretario Letrado           |
| 1 Prosecretario Administrativo | 1 Prosecretario Administrativo |
| 1 Oficial                      | 1 Oficial                      |
| 1 Escribiente                  | 1 Escribiente                  |
| 1 Escribiente Auxiliar         | 1 Escribiente Auxiliar         |
| 1 Auxiliar                     | 1 Auxiliar                     |
| 1 Ordenanza                    | 1 Ordenanza                    |

A la hora de diseñar esta organización refleja no se tuvo en cuenta las funciones y objetivos propios de las fiscalías, inclusive es bastante significativo que los “cargos” tengan la misma denominación ya que esto impacta en las funciones que se realiza el personal a diario como así también en la percepción que tienen los operadores de sí mismos como de sus “pares” del Poder Judicial. Todo eso no guarda relación alguna con el nuevo rol que los sistemas acusatorios le otorgan al Ministerio Público Fiscal.

## 2. Selección y manejo de casos:

En primer lugar se debe resaltar la importancia de asignarle normativamente al Ministerio Público Fiscal la facultad de poder seleccionar los casos que investigará y litigará, a la vez que brindarle un conjunto de salidas alternativas al proceso y la pena propiamente dichas para le aplique a aquellos casos más sencillos en los que no vale la pena continuar con el proceso hasta llegar al juicio.

---

<sup>14</sup> Esta estructura puede llegar a variar en algún caso contando con un cargo más o menos pero en líneas generales es la estructura tipo de juzgados y fiscalías nacionales en lo criminal de instrucción.

Actualmente el Ministerio Público Fiscal de la Nación carece de la facultad de desestimar<sup>15</sup> o no investigar los casos y posee dos instituciones alternativas (suspensión del juicio a prueba y juicio abreviado) a la realización del juicio pero ambas no se utilizan de la manera adecuada.

En el primer caso debido a que se utiliza a la probation sólo como herramienta para descongestionar el sistema y no se toma ningún reparo cuanto a las condiciones que se le imponen al imputado ni en su efectivo cumplimiento; y en el segundo porque los acuerdos de juicio abreviado se plantean en la etapa del debate cuando la causa ya fue totalmente investigada e inclusive en muchos de los casos luego de que el tribunal ya fijó fecha para la audiencia de debate.

El principal problema con que se encuentran los jueces es que el código de procedimientos no limita hasta qué momento de proceso pueden ser solicitadas estas salidas alternativas y si el fiscal las acepta el tribunal termina haciendo lo mismo.

### **3. Las dificultades en la gestión.**

Es preciso tener en cuenta que la gestión de las instituciones es determinante para el éxito del modelo acusatorio; y siendo que el Ministerio Público Fiscal es el actor clave de la reforma, es que este es un tema central.

No obstante esto, en general las reformas se han olvidado de este tipo de cambios y lo han dejado librado al azar o a la buena voluntad de los operadores del sistema.

Dentro de los temas relativos a la gestión se pueden mencionar los siguientes:

#### **a) Sistemas débiles de recolección de información.**

En general los sistemas estadísticos del Ministerio Público Fiscal argentino recolectan información valiosa a medias; ya que en la mayoría de los casos los datos no se encuentran desagregados ni son susceptibles de cruzamientos a fin de establecer indicadores de gestión.

Además de esto, se puede observar que en su mayoría estos “datos duros” nos muestran una visión demasiado macro del sistema, indicando de forma poco precisa que cantidad

---

<sup>15</sup> Solo puede hacerlo en los casos en que no exista delito.

de expedientes ingresan al sistema y de qué manera se resuelven; pero en general se utilizan categorías demasiado generales y no se establecen discriminaciones por tipo de delito, autor o víctima.

Por último, pero no menos importante, en ningún caso estos datos nos muestran los tiempos en los procesos, con lo cual es muy difícil que sean útiles a la hora de detectar los llamados “cuellos de botella” o mejorar ciertas prácticas que per sé se estiman eficientes tendientes a definir metas concretas.

**b) Gestión a cargo de “juristas”.**

Al analizar el perfil y la capacitación de empleados y funcionarios del Poder Judicial como de las fiscalías el resultado es idéntico: casi todos ellos son abogados o estudiantes avanzados de derecho.

En dichas instituciones se da la paradoja de que cuentan con personal altamente capacitado, de hecho se podría afirmar que en un porcentaje muy elevado son organizaciones profesionalizadas. Pero el problema es que exceptuando a los jueces y fiscales, el resto de los funcionarios y empleados no se encuentran capacitados para realizar al menos la mitad de las tareas que efectivamente realiza a diario.

En cuanto a la otra mitad para la que sí se encuentran capacitados, se trata de las funciones delegadas por los magistrados que de hecho no deberían realizar ya que haciéndolo están tomando decisiones que la constitución y las leyes ponen en cabeza de jueces y fiscales, cargos para los que se establecen sistemas de selección mediante concursos públicos muy rigurosos.

En consecuencia, en ambas instituciones nos encontramos con gente muy capacitada jurídicamente que “también” debe realizar tareas administrativas.

El resultado de esto es que raras veces la organización de la oficina judicial se encuentre bien organizada prestando un servicio de calidad de cara al ciudadano.

**c) El diseño de los procesos de trabajo o “el cada maestrillo con su librillo”.**

El nuevo paradigma procesal requiere un cambio de actitud en sus funciones por parte de los fiscales que pasan de un rol pasivo a un rol decisivo en el proceso y en el impacto de la carga de trabajo del sistema en general.

Es por ello que se deben revisar algunas pautas de asignación del trabajo a los agentes fiscales a fin de intentar que todos deban afrontar con la misma carga de trabajo intentando evitar que en cada fiscalía el titular de la dependencia pueda hacer las cosas como le parezca mejor en virtud de una pretendida independencia judicial extendida por analogía a los agentes fiscales.

El sistema de ingreso de causas en los juzgados de instrucción esta dispuesto por el cuadro de turnos diseñado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional que establece que los juzgados de instrucción permanecen de turno con las fiscalías de primera instancia durante todo el año.

Esta organización refleja genera el dúo juzgado / fiscalía trabaje conjuntamente durante todo el año.

El sistema se implementa de la siguiente manera:

Las fiscalías se encuentran concentradas geográficamente en el centro de la ciudad al igual que los juzgados de primera instancia. Las causas que ingresan a estas tratan sobre delitos cometidos en diversos lugares de la ciudad que fueron denunciados en las comisarías o en la cámara de apelaciones.

La ciudad de Buenos Aires está dividida en diez (10) distritos judiciales; cada uno de ellos se corresponde a una unidad territorial formada por un número determinado de comisarías y/o divisiones específicas.

El juzgado de instrucción, cada mes y medio (45 días), ingresa en el turno por quince (15) días corridos.

Durante esos quince días el juzgado entenderá en todas las denuncias y detenciones en flagrancias que ocurran en las comisarías y/o divisiones específicas que integren el distrito judicial de que se trate. La fiscalía corre la misma suerte que el juzgado y actuará en esos sumarios.

Este sistema trae aparejados varios problemas:

- el sistema replica la “competencia” del juez ya que una vez que el caso ingresa a la fiscalía le corresponde a ese fiscal determinado y sólo él entenderá en todo lo relativo a “sus” casos. De esta manera no existe distribución de la carga del trabajo racional.

- Como consecuencia directa se produce que haya fiscales colapsados y fiscales ociosos.
- Además este sistema impide el trabajo en equipo y el aprovechamiento de las economías de escala.
- Por otra parte, los fiscales solo “conocen” lo que pasa en varias zonas distintas de la ciudad de manera desordenada e interrumpida en el tiempo; a lo largo del año cada una de esas comisarías y por lo tanto zonas verá pasar 24 jueces y 24 fiscales distintos. Con lo cual, toda posibilidad realizar tareas de inteligencia o prevención queda completamente anulada porque el conocimiento judicial de los delitos queda tan fragmentado que no tendrán jamás conexión entre sí.

#### **4. Las relaciones con la policía.**

En el ámbito de la ciudad de Buenos Aires las relaciones entre la policía y los fiscales adolecen de un sinnúmero de problemas, a modo de estudio empírico utilizaré las conclusiones y opiniones vertidas por policías y fiscales en el ciclo de Seminarios “Investigación Criminal: cooperación o fracaso”, organizado conjuntamente por Fores y la Fundación Konrad Adenauer<sup>16</sup>.

En dichas jornadas se arribó al consenso de que los problemas principales eran los siguientes:

- Los policías ven a los fiscales como funcionarios de escritorio que alejados de la realidad a veces solicitan tareas en abstracto que son de imposible cumplimiento.
- Escaso contacto e indicaciones de los fiscales a la policía.
- Por su parte los fiscales solo trabajan con el personal policial que les genera confianza debido al prejuicio sobre corrupción que rodea a la institución policial.
- También se mencionó que los fiscales aun no están convencidos de su rol de directores de la investigación pero en cambio los jueces si lo estaban.

---

<sup>16</sup> Seminarios realizados tres de ellos los días 13 y 14 de abril, 25 y 26 de agosto, 20 y 21 de octubre, y el cuarto Mar del Plata, los días 27 y 28 de septiembre del año 2004.

- Necesidad de dividir las funciones de prevención de las de investigación a fin de especializar al personal policial.
- Se insinuó la posibilidad de una policía judicial pero sin saber bien de que manera implementarla.

A todo esto se suma la ambigüedad de la regulación normativa y el desconocimiento por parte de la policía de las funciones del fiscal.

### **III. Problemas detectados**

Se puede afirmar que los problemas que aquejan al Ministerio Público Fiscal son estructurales y que en caso de que no pueda superarlos no podrá mejorar su capacidad de respuesta.

El problema principal detectado es la sobrecarga de trabajo consecuencia de la incapacidad del Ministerio Público de manejar el ingreso de expedientes.

Esto se debe, por un lado, a la imposibilidad de seleccionar los casos de manera de poder planificar racionalmente el flujo de casos.

Y en segundo lugar a la organización de las fiscalías y distribución del trabajo entre los fiscales (duplicación del trabajo, desequilibrio en la carga de trabajo, etc.)

Todo esto ocasiona que las fiscalías correccionales y de instrucción se encuentren colapsadas de trabajo y como consecuencia los fiscales no puedan aumentar la capacidad de respuesta dando respuestas de calidad ni mejorar la persecución penal.

En este escenario es casi imposible que el Ministerio Público Fiscal contribuya desde su lugar a mejorar la seguridad ciudadana.

### **IV. Propuestas concretas.**

Del breve diagnóstico realizado, surgen diversas cuestiones que se advierten como un obstáculo para el buen funcionamiento del Ministerio Público Fiscal.

En base a lo antes mencionado es que se han desarrollado algunas recomendaciones, propuestas y líneas concretas de acción apuntando a que el Ministerio Público sea capaz

de manejar la cantidad de casos que ingresan al sistema penal para luego poder aumentar su capacidad de respuesta y finalmente realizar algún aporte en mejorar la situación de inseguridad ciudadana.

A fin de superar el antiguo modelo de organización refleja antes descrito se planteará una estructura flexible teniendo en cuenta la *carga de trabajo* y la *especialidad* teniendo en cuenta que el modelo de gestión de una fiscalía determina directamente la forma de hacer las cosas y condiciona sus resultados.

### **1. Unidad de Decisión Temprana:**

*Objetivo:* el objetivo principal de esta unidad es el de controlar del flujo de casos que ingresan al sistema.

Esta propuesta también responde a la necesidad de que las decisiones que se tomen en torno a desestimar o perseguir una causa sean homogéneas y se pueda seguir un solo criterio de política criminal evitando tener 49 interpretaciones distintas del código o de la instrucción general impartida por el jefe del Ministerio Público Fiscal.

Estimo que la incorporación de este tipo de unidades es la propuesta más importante y significativa a realizarse ya que con ellas se logra superar el principal problema que aqueja al las fiscalías que es el manejo de la carga de trabajo.

Esto es de suma importancia por dos motivos fundamentales: en primer lugar porque si no se puede manejar la carga de trabajo muy probablemente no se pueda lograr una gestión de calidad que arroje buenos resultados; y por el otro porque siendo el Ministerio Público Fiscal quien recibe y absorbe la totalidad de la carga de trabajo recepcionando todos los casos que ingresan al sistema; es que se puede decir que tiene la llave para controlar la carga de trabajo que luego impactará en el resto de las instituciones del sistema criminal.

Siendo el manejo del flujo de trabajo el mayor desafío del ministerio público es que este debe contar con unidades especialmente diseñadas para poder controlar y gestionar esa carga de trabajo ya que de lo contrario todo el sistema puede colapsar.

La función de esta unidad de decisión temprana es evaluar la causa con el objeto de decidir si es procedente la aplicación de una terminación temprana, una salida

alternativa o si la causa deber ser investigada. Luego de lo cual remitirá el caso a una fiscalía generando de esta manera que los fiscales reciban menor cantidad de trabajo y en cantidades similares.

En cuanto a su ubicación dentro del Ministerio Público, se postula que la unidad de decisión temprana dependa de alguna de las fiscalías generales a fin de que se encuentre cerca del fiscal general o procurador general y este pueda ir monitoreando la actividad de la unidad y los resultados de la gestión.

#### Escenario de implementación:

Con respecto a la posibilidad de implementar este tipo de unidades, no me cabe duda que el Fiscal General de la ciudad podría hacerlo; en cuanto al Ministerio Público de la Nación entiendo que el Procurador General también cuenta con las herramientas normativas necesarias para diseñar una oficina y distribuir equitativamente el flujo de causas, ya que la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación le otorga facultades de organización.

El mayor problema aquí estimo que se daría más por el tema de la concepción que tienen algunos fiscales respecto de su “competencia” al mejor estilo “juez natural” que con seguridad ocasionaría un sinfín de planteos. De hecho estos planteos ya se dieron cuando se implementaron las llamadas fiscalías de circuito o descentralizadas en los barrios de Saavedra y La Boca.

Teniendo en cuenta esto, y con un proyecto de reforma en el congreso que definitivamente le otorga todo este tipo de facultades y atribuciones al Procurador General, quizás lo mas prudente sea esperar a que la reforma entre en vigencia para no generar el rechazo de antemano.

#### Escenario de implementación con reforma:

Una vez que sea ley la reforma, también se podría aprovechar para realizar una reingeniería general de la organización del Ministerio Público.

Lo óptimo sería intentar implementar un sistema de fiscalías generales regionales que tengan asignada una zona específica y estén compuestas por varias fiscalías locales o barriales.

Quiero dejar en claro que si bien aún no me defino respecto de la descentralización de las fiscalías, el solo hecho de que exista una Fiscalía General Regional (con su respectiva Unidad de Decisión Temprana), de la cual dependan varias fiscalías que reciban cantidades similares de causas, ya resulta un avance superador del modelo existente.

Entre otras razones porque con este sistema, aunque no descentralicemos ni enviemos las fiscalías a los barrios (como ya se propuso por el año 1999 generando una resistencia increíble) se puede lograr que los fiscales siempre actúen o se encuentren de turno con la misma zona, evitando de esta manera el conocimiento delictivo fragmentado e interrumpido en el tiempo que plantea el actual cuadro de turnos.

Esta puede ser una de las maneras posibles de acercar al Ministerio Público al vecino y a la realidad de los barrios.

A la hora de plantear este tipo de diseño del Ministerio Público será fundamental considerar el ingreso proyectado de causas, el tipo de delitos de que se traten, y la extensión territorial que cubrirá cada fiscalía; y en este último caso también la cantidad de habitantes que viven en ese territorio y su conflictividad.

Sumado a esto, también se debe intentar proyectar qué cantidad de trabajo le llevará a los fiscales cada una de esas causas que ingresa a cada fiscalía, ya que probablemente en muchos casos se puedan plantear salidas alternativas aplicadas en la primera audiencia.

De esta forma se puede ser aún más específico al precisar la cantidad de trabajo real que tendrá cada fiscal.

Sobre todo si se tiene en cuenta que se planea una unidad de decisión temprana (UDT) que reciba todas las causas correspondientes a la Fiscalía General Regional y decida en cuales aplicar el principio de oportunidad y en cuales seguir, a su vez esta oficina realizará un segundo estudio que será una primera estimación respecto de las causas en las que estime que se pueda aplicar alguna salida alternativa en la primera audiencia.

Esto último a fin de no duplicar trabajo, ya que en muchas causas de la primera lectura de la denuncia realizada más algún contacto informal con la víctima podrá decidirse si la misma es tranzable.

Luego de haber tenido en cuenta todas estas cuestiones podremos saber frente a cuantas causas investigables nos encontramos, y esto será lo determinante para definir la cantidad de fiscales que necesito para cada fiscalía local.

En el modelo de Fiscalía General Regional; son las fiscalías locales las unidades que investigan y llevan adelante el ejercicio de la acción pública.

Otro tema a definir, es el relativo a la atención de las víctimas y testigos, en este sentido se deberá precisar si la atención estos estará a cargo de las fiscalías locales o de la regional.

Por último, es muy importante que cada Fiscalía General Regional tenga su misión y objetivos claros; tomemos como ejemplo la Fiscalía Regional Centro Norte de Santiago de Chile que se ha auto-impuesto la misión de: “definir como organizar y dirigir profesional, versátil y eficientemente, la investigación de los hechos constitutivos de delito, en las comunas bajo su competencia, de manera de dar una respuesta eficaz a la comunidad, promoviendo su participación activa en la búsqueda de soluciones adecuadas al conflicto penal, con pleno resguardo de los derechos de las víctimas y protección de los testigos”<sup>17</sup>.

## 2. La división en fiscalías especializadas:

Como todas las propuestas hasta aquí planteadas, el tema de la especialización de los fiscales no es un dogma o una cuestión de fé sino que previo a intentar su implementación se deberá analizar si vale la pena contar en el ámbito de las Fiscalías Generales Regionales con determinadas unidades especializadas para algún tipo de delito específico. Por lo tanto la respuesta se encontrará en la realidad con la que tenga que lidiar cada Fiscalía General Regional.

Objetivo: especializar a los agentes fiscales según el tipo de delitos que investigue, de esta manera los fiscales que integren determinada fiscalía especializada sólo actuarán en los delitos que se correspondan a su especialidad.

---

<sup>17</sup> Pérez Ramírez, Paz, “Una primera mirada al modelo de operación de la Fiscalía del Centro de Justicia de Santiago”, publicado en la pagina Web del CEJA.

En cuanto a la cantidad de fiscales que integren estas fiscalías especializadas, también se debe tener en cuenta la carga de trabajo que recibirá cada fiscalía. Lo mismo corre para determinar qué cantidad de ayudantes de fiscal necesita cada fiscalía.

### 3. Profesionalización de la gestión:

Objetivo: dividir las de tareas jurídicas de las administrativas, y en consecuencia separar al personal que realiza cada una de estas labores tendiendo a la especialización del mismo en cada una de estas disciplinas.

Los fiscales y sus ayudantes deben ser quienes dediquen la totalidad de su tiempo y trabajo a actividades y decisiones de tipo jurídico y no realizar actividades administrativas.

El personal administrativo se encargará de absolutamente todas las labores administrativas que resulten de la actividad de los primeros.

Forma de implementación en el contexto actual:

Cada fiscal en su fiscalía puede encomendarle la realización de las tareas administrativas a uno o dos empleados, a fin de quitarle el trabajo administrativo a los sumariantes.

Asimismo, se podría analizar, junto con los funcionarios y empleados con más experiencia, una forma determinada de realizar los diversos trámites administrativos a fin de estandarizarlos intentando buscar la mejor práctica para cada especie de trámite.

Escenario futuro con reforma:

Crear las áreas de servicios comunes para unificar todas las tareas administrativas en cabeza de una sola oficina a fin de ser mas eficaces y eficientes; con esto se pretende la especialización del personal administrativo y estandarizar los procesos para luego poder medirlos e ir ajustándolos y mejorándolos de ser necesario.

Además, al unificar el sector administrativo y separarlo del jurídico se logra profesionalizar la gestión y aprovechar las economías de escala.

Las tres grandes áreas necesarias serían las siguientes:

a) Recepción general

b) Atención al público

c) Tramitación de causas

Es muy importante que cada una de ellas esté a cargo de un administrador que sea un profesional proveniente de áreas contables o de la administración (no un abogado) con perfiles adecuados para la gestión. De esta manera se consigue que la gestión esté en cabeza de un funcionario que se ha dedicado a especializarse y capacitarse en la materia.

#### **4. Unidad de persecución territorial:**

Por último, se plantea la posibilidad de establecer unidades de persecución territorial puede resultar una opción a tener en cuenta para distritos con gran cantidad de delitos o de alto impacto social.

La idea rectora para este tipo de unidades es integrar políticas de persecución penal con políticas de prevención.

En estos casos se acerca a los fiscales al vecino a fin de escuchar su problemática y poder actuar en consecuencia, a la vez es muy útil para establecer alianzas estratégicas y líneas precisas de investigación con la policía de la zona.

### **V. Conclusiones**

Como se puede observar, uno de los principales impedimentos del Ministerio Público Fiscal se encuentra en que normativamente carece de las herramientas necesarias para producir los cambios acordes a los tiempos que corren. Por lo que a fin de poder superar los grandes problemas del Ministerio Público se necesitará cambiar el modelo de enjuiciamiento procesal a la vez que modificar la Ley Orgánica.

Pero esto no debe ser motivo o fundamento para la inactividad y falta de iniciativas de reforma ya que aun en este escenario se podrían ir pensando e implementando reformas parciales (sobre todo orgánicas y de gestión) a fin de que la reforma encuentre mejor plantado al Ministerio Público Fiscal a la hora de asumir sus nuevas obligaciones y responsabilidades.

Por último debemos tener en cuenta que la realidad de hoy requiere de metas a mediano plazo; no se pueden exigir cambios rápidos, es necesario avanzar en propuestas innovadoras sustentadas en el cambio cultural, lo cual requiere un fuerte compromiso de la organización y la participación bajo el liderazgo de la cabeza de poder de todos los actores del sistema judicial<sup>18</sup> y particularmente de parte de los fiscales que componen el Ministerio Público.

---

<sup>18</sup>Garavano, Germán & Casares Martín, “Génesis de los problemas del gobierno del Poder Judicial”.

## **VI. Bibliografía**

CONSTITUCIÓN NACIONAL

CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

LEY N° 23.984

LEY N° 24.946

BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, “De las “Repúblicas Aéreas” al Estado de Derecho”. ED. Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina, 2008.

BINDER, Alberto, “Ideas y Materiales para la Reforma de la Justicia Penal”, ED. Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina, 2000.

BINDER, Alberto, “Política Criminal de la formulación a la praxis”, ED. Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina, 1997.

CASARES, Martín “El Nuevo Rol del Ministerio Público Fiscal Argentino” inédito.

CASARES, Martín “Mejores Prácticas en Tribunales Orales: a quince años de la introducción del juicio oral y publico” en revista Estudios sobre la Administración de Justicia N° 4, FORES, 2006.

CASARES, Martín, “El juicio oral y público en la República Argentina” en Revista de Derecho de la Asociación Peruana de Ciencias Jurídicas y Conciliación (APECC), Lima, Perú, 2008.

CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), “Reformas Procesales Penales en América Latina: discusiones locales”, ED. CEJA, Santiago, Chile, 2005.

CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”, ED. CEJA, Santiago, Chile, 2006.

CHAYER, Héctor, GARAVANO, Germán, OTAMENDI, Santiago y SCOTTO, Mariano, “Unidad Fiscal de Investigación de Delitos con Autores Ignorados: una propuesta de organización”. Publicado en [www.unidosjusticia.org.ar](http://www.unidosjusticia.org.ar)

DUCE, Mauricio, “El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios”. Publicado en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

GARAVANO, Germán, CHAYER, Héctor y RICCI Milena, “La problemática de la oficina judicial en la Argentina”, Publicado en El Derecho, 3 de septiembre de 1999.

GARAVANO, Germán y CASARES Martín, “Génesis de los problemas del gobierno del Poder Judicial”.

LAHERA, Eugenio, “Introducción a las políticas públicas”, ED. Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, 2008.

MAIER, Julio B., “Derecho Procesal Penal”, tomo I, ED. del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2004.

PÉREZ RAMÍREZ, Paz, “Una primera mirada al modelo de operación de la Fiscalía del Centro de Justicia de Santiago”. Publicado en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María, “El conflicto de roles en el sistema federal argentino. La perspectiva de jueces, fiscales y policías”, con la colaboración de Héctor Mario CHAYER, Santiago DEL CARRIL y Ricardo Martín CASARES. ED. Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, Uruguay, 2005.

VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, «Lecciones Aprendidas: introducción de los Juicios Orales en Latinoamérica». Publicado en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)