

# Nuevos Desafíos del Ministerio Público

**Prof. Ricardo Jorge  
Mendaña**

**Junio 2008**



# Primera Parte

## *Criminalidad y Gestión de la Conflictividad*



# CRIMINALIDAD Y PODER PENAL

## El poder penal y la criminalidad como construcciones político-criminales

- **El paradigma etiológico y las “Teorías de la Criminalidad”**
  - Positismo criminológico
  - Las explicaciones sociológicas
  - Explicaciones psicológicas
- **La criminalidad como producto procesos político criminales**
  - La criminalidad es “creada” por el control social. Las instancias de control social punitivo no detectan el delito, sino que lo constituyen (“Teorías de la Criminalización”)
  - Selectividad del control punitivo.



# EL PODER PUNITIVO

## El poder penal como “violencia estatal organizada”

- El ejercicio de la violencia estatal no es un hecho aislado o circunstancial, pues responde a la lógica del control social. Se trata de “la práctica social del castigo”
- Siempre ha respondido a una intencionalidad, siempre ha respondido a una “necesidad” (Zaffaroni refiere que las primeras leyes penales chinas – Siglo XXVI AC- consideraban como delito más grave la rebelión)
- Se ha ejecutado con distintos niveles de intervención (pluralidad de instituciones y actores).
- Ha procurado un efecto que va más allá de la violencia misma.
- Siempre ha tenido algún nivel de institucionalidad. Siempre ha habido “formas”, o un proceso.
- Siempre tiene un nivel de justificación.



# JUSTIFICACION DEL PODER PUNITIVO

## Justificación de la Institucionalización

El primer eje gira alrededor de la diferenciación del poder penal y la violencia privada. El Estado es el imperio del hombre sobre el hombre a partir del ejercicio de la violencia legítima o supuestamente legítima (Max Weber). Surge a partir de la “despersonalización” de la venganza y se toma como de interés de la comunidad.

## Justificación del Castigo

### Varias ideas y criterios:

- Expiación
- Prevención General
- Prevención especial
- Retribución
- Escepticismo y abolicionismo.



# FUNDAMENTOS DE LA PUNICIÓN (1)

## El fundamento “religioso” o “mágico”

- El tabú y la reacción frente a la cosa prohibida. La penalidad es el retiro de la protección de la divinidad.
- La religión ha aportado el fundamento inicial al ejercicio del poder punitivo. Así, en la organización teocrática de Egipto; los 10 mandamientos de la ley hebrea, etc.. Ej. “el que derramare sangre humana ... será derramada la suya, porque el hombre ha sido hecho a imagen de Dios” (Gen,9,6). En las culturas precolombinas también aparece el fundamento religioso. Entre los incas, los delitos más graves eran los que afectaban la intangibilidad del Inca.
- La concepción teocrática no desaparece de golpe, pues la ley se considera proveniente del representante de la divinidad. También reaparece en el Medioevo.



# FUNDAMENTOS DE LA PUNICIÓN (2)

## La aparición del fundamento “racional”

- **Platón y el argumento pedagógico:** quien viola las leyes lo hace por ignorancia, corresponde al Estado enseñarle a través del castigo. Aquellos que no pueden ser corregidos deben ser eliminados
- **Aristóteles y la función intimidante de la pena:** la “multitud” obedece más a la necesidad que a la razón. La pena tiene más un sentido intimidante que pedagógico.
- **Roma y su aporte a la institucionalidad:** En la República, predominaban los *delicta privata*. El fundamento del poder penal es “la salud de la cosa pública”, los tribunales actúan por delegación del pueblo. Durante el imperio, el derecho penal se pone al servicio de los intereses del Estado. El procedimiento también cambia.



# FUNDAMENTOS DE LA PUNICIÓN (3)

## La Inquisición

### 4 ejes destaca Foucault:

- Los conflictos dejan de ser pleitos entre individuos, para someterse a un poder externo;
- Aparece el “procurador”, como representante del Poder lesionado;
- Surge la idea de “infracción”: no se trata de daños causados por un individuo a otro, sino una lesión al orden, al Estado, a la ley, a la sociedad;
- El Estado se apropia de la



**El Poder punitivo constituye como una de las herramientas de concentración del poder**



# FUNDAMENTOS DE LA PUNICIÓN (4)

## La Juridicización de la Política Criminal

La mayor juridicización surge de textos nuevos (del tipo de la *Constitutio Carolingia*, 1532) y de los manuales de los inquisidores (entre ellos, el Manual de Eymeric), que se transformaron en herramientas operativas.

### MALLEVS MALEFICARVM, MALEFICAS ET EARVM

heredim francicā conticens,  
EX VARIIS AVCTORIBVS COMPILATVS,  
& in quatuor Tomos iustē distributus,

QUORVM VNO PRIORES VANAS DEMONVM  
resistias, prestigiosorum deliquia, & spirituum malignorum  
seruitutes, hereticos etiam cum illis coniunctos, excoisim doneq;  
cum peccatis suis, & peccatis & peccatis complicitatem,  
Tertio praxum excoisim ad DAMNANDUM, & Strigimatarum male-  
ficarū Christi fideles pellendas, Quarta vero Strigimatarum male-  
ficarū Strigimatarum, & Strigimatarum conatus.

#### TOMVS PRIMVS.

Indici, delictum, & quomodo, & quomodo, & quomodo,  
Cetero notissima, & talibus perit modo expurgata, & quae secunda foga  
Dauosianā de Complicatarum anti excoisim.  
Vnde fac malleus in hunc Pollicem, vel dactylum in hunc Pollicem, & quomodo, &  
LXXXV. cap.



EVGDVNVS,  
Sumpitibus CLAVDII BOVGLAT, sub signo Mercurij Gallie,  
AN. DC. LXXII.  
MCM. TRIVIRGIO. 1772.

El *Malleus Maleficarum* aporta elementos de interés:

- Expresa una decisión político criminal clara: la persecución de las brujas.
- Se crea una categoría de "perseguidos".
- Se masifica la persecución lo que supone un nivel de organización. 100 mil procesos, 50 mil en la hoguera.
- El *malleus* es la dimensión violenta de otras estrategias (por ej. el catecismo popular).
- Supone una finalidad política: por ej. España: la unidad territorial supone la unidad en la fe.
- Fin intimidante: el proceso y la pena buscaban aterrorizar.



# FUNDAMENTOS DE LA PUNICIÓN (5)

## La secularización del Poder y del Orden

- Principalmente con Hobbes se instala idea de **orden secular**, como parte de una visión contractualista, como producto de la voluntad de los humanos.
- Se empieza a configurar el “**paradigma del orden**”: el orden como antídoto de la violencia. El orden como justificación de la “violencia estatal”. Un orden que “monopoliza” la violencia.
- El “orden” como condición para el “progreso”.
- Un orden que sostiene el Estado que se justifica no tanto por la “razón humana”, como por la “razón de Estado”.



# ORDEN Y CONSENSO

## El orden como fruto de una visión consensual

- La vida en sociedad es fruto del consenso en orden a los valores e intereses. La conducta desviada es producto de anomalías o de una socialización insuficiente.
- La vigencia del contrato social se asegura a través de sanciones. El contrato social como contrato “de asociación” o de “de dominación”?
- La “fuerza del Estado” es la “fuerza del común” y la coacción se justifica pues es necesario restablecer la voluntad general. La voluntad general como “ideal moral” (Locke).
- De la voluntad general como el conjunto de voluntades individuales (Rousseau), se pasa a una “voluntad objetiva” (Hegel).



# EL DELITO COMO INFRACCIÓN

## El delito como alteración al “orden”

- La “Ley” como expresión de esa voluntad general. La desobediencia como infracción.
- El delito como infracción: El delito como ofensa o lesión al orden, al estado, a la ley.
- El control social para el disciplinamiento. La “necesidad” y “utilidad” de la pena, aún en las corrientes liberales (Bentham, Carrara, etc.).
- La pena es el instrumento de defensa del derecho (Carrara). La prohibición no surtiría ningún efecto si no tiene el respaldo de una fuerza capaz de su observancia.
- La idea de orden persiste pues es fruto del **“adiestramiento histórico”**.



# CRITICAS AL PARADIGMA DEL ORDEN

- **El orden como ilusión:** Los conflictos como parte de los procesos sociales. Son fuentes de energía y de retroalimentación social.

No existe la sociedad sin conflictos. Los conflictos no son algo patológico, artificial. El conflicto se encuentra en el corazón de todas las sociedades (Freud). No es posible que la vida social se desarrolle sin lucha (Durkheim)

- **¿De qué “orden” hablamos?** No es cualquier patrón de funcionamiento. Es cierto orden, el de un sector social.
- **¿Qué son los conflictos?:** Son situaciones problemáticas derivadas de la interacción entre las personas. Surgen cuando 2 o mas personas tienen o creen tener objetivos incompatibles entre si.

La existencia de un modo “único” de resolución es propio de un Estado centralista, que no reconoce la complejidad social.



## CRITICAS AL PARADIGMA ... (2)

- **Negatividad o positividad del conflicto:** No todos los conflictos son negativos. El conflicto cumple funciones sociales.
- **La perspectiva de intervención:** El modelo de intervención penal se preocupa por reconstruir el pasado, indagando culpas y administrando castigos. Los protagonistas muchas veces suelen estar preocupados por el futuro, para saber como van a continuar su vida con el problema resuelto o sin resolver.
- **Los conflictos como pertenencia (Christie).** Necesidad que la sociedad sienta que la Víctima y el ofensor son parte de ella.

La “expropiación de los conflictos”. La intermediación de los operadores “profesionales” . El “aislamiento” de los hechos del contexto.

Los conflictos son una oportunidad para la participación. Para la reafirmación de valores y normas.

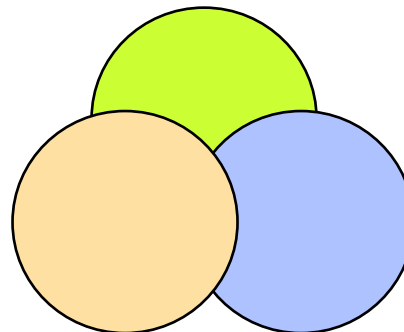


# CARACTERÍSTICAS DE LOS CONFLICTOS

*Todo conflicto humano es, en cierto sentido, como todos los otros, como algunos otros, y como ningún otro*  
(Augsburger)

**Factores  
personales**

**Factores  
Situacionales**

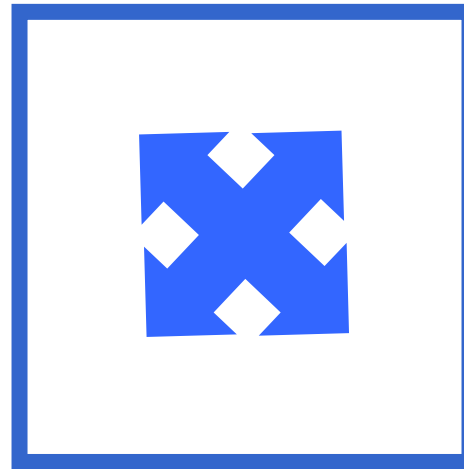


**Factores  
Culturales**

# EL CUADRADO DEL DELITO

**Sociedad**

**Víctima**



**Estado**

**Autor**



# NUEVO PARADIGMA

## El paradigma de la gestión de la conflictividad

- Una sociedad que no se preocupa por gestionar los conflictos posibilita que se resuelvan por la ley del mas fuerte.
- **Gestionar** es intervenir de modo de evitar la violencia y el abuso de poder.
- Los conflictos pueden resolverse de muy distintas formas: por ej. en base a principios inveteradamente consagrados; formulas innovadoras, acuerdos o renunciias reciprocas. Esto es parte de la trama abierta de la vida social.
- La gestión se hace a través de la **política de gestión de la conflictividad** que es mucho mas amplia que la política criminal.



# POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD

Es una política básica del Estado. Siempre habrá conflictos por gestionar.

La PGC tiene diversos niveles de intervención:

- **Prevención:** busca evitar que un conflicto nazca. Trabaja sobre las causas.
- **Disuasión:** procura que el conflicto se manifieste mediante incentivos positivos o negativos. Que desalienten la acción.
- **Reacción:** El conflicto se manifiesta y las instituciones o la comunidad responden con algún tipo de intervención (por. Ej. programas de atención, justicia civil, etc.).
- **Conciliación:** Se busca la armonía. Puede ser creando condiciones de autogestión, mediación comunitaria.
- **Restauración:** La idea central es la reparación.
- **La intervención violenta:** El ámbito de la política criminal.



# Segunda Parte

## *Las Víctimas y el Sistema de Justicia Penal*



# LA VÍCTIMA Y EL SISTEMA JUDICIAL (1)

## *De la satisfacción a las víctimas como principio orientador del sistema penal*

- La era del protagonismo: la vindicta como elemento de cohesión del grupo.
- Los límites racionalizadores: el talión y la composición
- El DP como un derecho penal de daños. Predominancia de los delitos privados.
- El proceso penal en su configuración acusatoria material. Modelo de solución de partes.



# LA VÍCTIMA Y EL SISTEMA JUDICIAL (2)

## El escarmiento al culpable como principio orientador y la neutralización de las víctimas.

- La crueldad de las penas. El sentido ejemplarizante.
- La expansión de los delitos públicos.
- La progresiva desaparición de la compensación.
- La transformación del proceso penal: el modelo inquisitivo. La encuesta secreta (*inquisitivo*)
- La selectividad del ejercicio del poder punitivo
- Expropiación del conflicto. Modelo de intervención vertical o punitivo (Zaffaroni)
- ***El rol de la víctima:*** el papel secundario de aportar información. La pérdida del papel de actor. Los delitos privados y la acción civil.



# LA VÍCTIMA Y EL SISTEMA JUDICIAL (3)

## *La solución del conflicto vs. el descubrimiento de la verdad histórica*

- La Verdad y sus distintos significados.
- La búsqueda de la verdad y sus métodos.
- La función de la verdad como “motor del proceso”.
- La verdad como “garantía”.



# REDESCUBRIMIENTO DE LAS VICTIMAS

## El progresivo abandono de la unidireccional del Derecho Penal

- Los aportes de la victimología.
- La sensibilización a partir de las victimizaciones masivas.

## El lento proceso de reapropiación del conflicto.

- Los nuevos derechos. Reconocimiento en las nuevas constituciones (Colombia, 250; Chile, 80).
- Los principios de la ONU de 1985.
- Participación en el proceso.
- Participación en la solución del conflicto.



# RAZONES DEL CAMBIO DE PARADIGMA

## *La Justificación Jurídica*

- La “dignidad” como atributo inalienable. Evitación de la victimización secundaria.
- La víctima como sujetos de derechos: derecho a la asistencia, protección y a la reparación.

## *La Justificación Pragmática*

- La víctima como “llave de contacto” del sistema penal.
- La víctima como actor clave para la eficiencia del sistema.
- La insatisfacción de las víctimas como factor de debilitamiento del sistema.



# ORÍGENES DEL MINISTERIO PÚBLICO

## *Orígenes y desarrollo del MP*

- **Los antecedentes remotos:** *patronus fiscis* (tributos, Roma); *procuratores caesaris* (persecución delitos y reclamación de daños de los desvalidos).

El antecedente francés: Los procuradores del Rey y “acusadores públicos”. Comenzaron como defensores de los intereses privados del soberano; luego a resguardar el orden público.

- **El modelo inquisitivo puro no demandaba un actor diferenciado:** Todo el poder estatal estaba en manos del inquisidor.

La aparición del MP está ligada a la abolición del modelo inquisitivo histórico y a la oralidad, publicidad y participación ciudadana, después de la Revolución Francesa.

# EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO

## El rol tradicional de los Fiscales

- El rol del fiscal tradicional: la representación del Estado-Sociedad. La “defensa de la legalidad” y la dictaminación.  
La razón política e histórica del control o defensa de la legalidad.
- El rol del MP en los sistemas gubernativos (España, Inglaterra, Francia, Alemania, EEUU).  
La pertenencia en los sistemas judicialistas (Italia) y el refuerzo del papel de “auxiliar” del tribunal.



# EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO (2)

## El rol tradicional de los Fiscales (2)

- Los distintos “oficios” de los fiscales. Las competencias extrapenales.
- La estrategia “reactiva”. La visión del caso individual.
- Escasa visibilidad social. El aislamiento y el sigilo como efecto de la impronta de los “judicial”.
- Pobre contacto con los usuarios y víctimas.
- Escaso contacto con la Policía.



# LA REFORMA Y UN NUEVO ROL

## La reforma procesal y el rol del Ministerio Público moderno.

- El ejercicio de la persecución penal. Nuevas visiones y facultades. Los criterios de oportunidad.
- El abandono de competencias extrapenales.
- El “acceso a la justicia” de las víctimas.
- La Dirección de la Investigación y el trabajo policial.
- La actuación procesal en un entorno de oralidad plena.

¿El fiscal como “abogado de las víctimas”?



# ATENCIÓN A LAS VICTIMAS Y TRABAJO CON LA COMUNIDAD

## Aspectos principales de estos ejes

- Ampliación del sistema de atención a los usuarios. Mejorar el acceso a la justicia.
- Fortalecimiento de las respuestas informales (no procesales) a las víctimas (contención, asistencia, protección).
- El rol de las Oficinas de atención a las víctimas. Nuevos criterios.
- Trabajo con la comunidad como estrategia del MPF. Trabajo en red. La estrategia comunicacional.



# RESPUESTAS A LAS VÍCTIMAS

## Atención personal

- Información y *respuestas informales* (atención, orientación y derivación). Atención especializada.

## Gestión de Casos

- Recepción de denuncias y *respuestas primarias* (conciliación, mediación)
- *Respuestas judiciales rápidas* (casos simples, flagrancia).
- *Investigación y litigación en juicio*



# ATENCIÓN PRIMARIA Y OFICINAS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

## La importancia de la “Atención Primaria”.

- La atención primaria como estrategia.
- La atención primaria como instrumento de la gestión de conflictos.

## Aspectos de la Intervención Victimológica.

- Atención y asesoramiento.
- Asistencia.
- Protección.
- Trabajo en red.



# SOPORTE PARA LA ATENCIÓN A LAS VICTIMAS





# Tercera y Cuarta Parte

## *La Persecución Penal frente a nuevos Retos*



# PERSECUCIÓN PENAL Y PROCESO

## Modelo tradicional

- El proceso penal con el objetivo de realización del derecho penal. El delito como infracción, fin retributivo de la pena y el fin cognitivo del proceso.
- El estado como monopolizador de la reacción penal. La expropiación del conflicto.
- ¿Quién ejerce la “persecución penal”? Ficción y realidades.
- La “autonomía” policial. La policía y la “agenda” de las agencias judiciales.
- Los jueces de instrucción como motor judicial de la persecución.
- El principio de legalidad procesal y el mito de la no impunidad.



# RESULTADOS DE LA PERSECUCIÓN TRADICIONAL

- Insatisfacción de las demandas sociales (Aumento la violencia; nuevas formas delictivas, etc.)
- Mal funcionamiento de otros sistemas de resolución.
- La selectividad perversa del sistema penal. Marginación de las víctimas. Impunidad estructural.
- Respuestas formalizadas, poco variadas y poco eficaces.
- Endurecimiento del discurso jurídico y las prácticas policiales y judiciales.



# REFORMA Y PERSECUCIÓN PENAL EFICAZ

## *Una nueva significación en relación a la eficacia*

- Eficacia en la “gestión” de los conflictos y en la satisfacción de los intereses de las víctimas. Las soluciones alternativas.
- Eficacia en atendiendo la diversidad de los conflictos (jóvenes, pueblos indígenas, casos simples, flagrancia, etc.).
- Eficacia en la criminalidad no convencional.
- Eficacia en la protección de víctimas y testigos.



# DESAFÍOS PARA EL MINISTERIO PÚBLICO

- De la lógica retributiva a la lógica de la gestión de conflictos.
- Del caso individual a la consideración de las regularidades sociales.
- De la lógica del expediente a la lógica del juicio.
- Del acompañamiento a la dirección de la investigación.



# PRIMER RETO

## *Asumir la lógica de Gestión de Conflictos*



# ¿DEBEN LOS FISCALES ASUMIR UNA LÓGICA DE “MANO DURA”?

- Relación entre las políticas de seguridad y las políticas de persecución penal.
- Aspectos en los que suele expresarse la “mano dura”.
  - Maximización del arresto y la prisión preventiva.
  - Minimización del uso de los criterios de oportunidad y salidas alternativas.
  - Relajamiento de las garantías de los imputados.
  - Tolerancia (o “mano blanda”) con los abusos policiales.
- ¿Es una política sustentable para el MP?
- La política criminal en sentido estricto como “refuerzo”.



# ¿CÓMO PUEDEN LOS FISCALES ASUMIR LA LÓGICA DE LA GESTIÓN DE CONFLICTOS?

## Adopción de principios reductores de la violencia estatal

- a) **Principio de última ratio:** primacía de los instrumentos no violentos. La imposición de una pena debe surgir de una necesidad evidente y estricta (Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789).
- b) **Principio de la mínima intervención:** no utilizar instrumentos violentos donde el conflicto no presenta violencia (por ej. en los hurtos, defraudaciones, etc.)
- c) **Principio de lesividad:** sólo se puede intervenir cuando se produjo un daño o existe el peligro inminente de causar un daño.
- d) **Principio de economía de la violencia estatal:** usar la menor cantidad de violencia para gestionar el conflicto.



# INSTRUMENTOS

## La búsqueda prioritaria de la solución del conflicto (Art. 15 del EMP)

- Criterios de oportunidad (Art. 34 CPP)
  - Insignificancia
  - Pena natural
- Conciliación y mediación (Art. 37 y 38 CPP).
- Conversión de la acción pública en privada (Art. 33 CPP)
- Suspensión condicional del procedimiento (Art. 40 CPP)

### Análisis de practicas y situaciones problemáticas



# USO DE LAS MEDIDAS DE COERCIÓN

- Procedencia del arresto
  - Sin orden judicial (art. 224 CPP)
  - Con orden judicial (art. 225 CPP)
- Prisión Preventiva y otras medidas de coerción (art. 226).
- Presupuestos
- El peligro de fuga

Análisis de prácticas y situaciones problemáticas



# ESTRATEGIAS

- Capacitación de los Operadores
- Formulación de objetivos y metas institucionales.
- Instrucciones Generales.
- Establecimiento de Indicadores de Gestión que midan las respuestas no punitivas.
- Desarrollo de respuestas informales y primarias a favor de las víctimas. Establecimiento de áreas de trabajo específicas.
- Trabajo con otras instituciones y con la comunidad.
- Estrategia comunicacional.



# SEGUNDO RETO

*Abandonar la lógica del expediente y asumir la lógica del juicio*



# LÓGICA INQUISITIVA

- El “expediente” como soporte de la información.
- Escrituración como regla.
- El Juicio como un trámite más.
- Confusión de los roles de las partes.
- Activismo del juez – pasividad de las partes.
- Las “reglas” no favorecen el “juego justo”.



# EFECTOS DE LA LÓGICA INQUISITIVA

- Baja calidad de la información.
- Formalismo, burocratización, lentitud.
- “Delegación” del control de los actos.
- Objetivo hacia “acciones” y no hacia “resultados”



# LÓGICA ADVERSARIAL

- Prima una visión estratégica del juicio.
- Centralidad del juicio condiciona las otras etapas.
- Las audiencias constituyen un test de control de la calidad de la información.
- El procedimiento permite el desarrollo de “versiones en competencia”. La importancia del relato.
- La idea de verdad y el método son diferentes.
- La prueba no habla por sí sola.
- La necesidad de organizar la información a partir de la nueva lógica.



## ETAPA DE ANÁLISIS

- Identificación preliminar de los hechos (no conclusiones; “desgranar”).
- Identificación de normas legales.
- Identificación de antecedentes disponibles.
- Proyección de caso (¿qué tengo?, ¿qué me falta? y ¿qué necesito?)



# ETAPA DE VALORACIÓN Y DECISIONES INICIALES

- Formulación de cargos o elección de la estrategia de la defensa.
- Elección del camino procesal.
- Posibilidades de convenio.
- Medidas cautelares.



## ETAPA DE PREPARACIÓN

- Identificación de alegaciones y peticiones.
- Identificación de antecedentes que se presentan.
- Preparación de argumentaciones.
- Anticipación de argumentos de la contraparte.



# TERCER RETO

*Abandonar la lógica del caso individual y enfocar las regularidades sociales*



# ASPECTOS DE LA PERSECUCION TRADICIONAL

- Lógica “reactiva”: se atienden los casos que vienen por decisión policial o iniciativa de las víctimas. Las implicancias de la “cifra negra”.
- Predomina la lógica de la tramitación de casos y no se consideran como parte de regularidades sociales o problemas delincuenciales.
- Tendencia al “aislamiento” o “recorte de los hechos”.
- La “legalidad atávica”: hay que perseguir todos los delitos por igual.
- La “razón burocrática”: hagamos hoy lo fácil, que lo difícil lo podemos hacer mañana.



## ASPECTOS DE LA PERSECUCION TRADICIONAL (2)

- Ausencia y dispersión de la información. Inutilidad de los indicadores policiales y del MP.
- No se hace inteligencia y análisis criminal.
- El “control de la criminalidad” es problema de otros.
- Desconexión con el trabajo de otras agencias estatales, que actúan frente a la criminalidad.
- No se definen objetivos y metas específicos. Reducir la criminalidad en general o mejorar los resultados de todas las intervenciones del MP no permite orientar la actividad de los fiscales.
- Los objetivos y metas tienen que estar conectados con ciertos fenómenos delictivos. Para ello hay que construir una *línea de base*.



# ¿CÓMO INSTALAR UNA PERSECUCION ESTRATEGICA?

- Definir “áreas precisas de intervención” significativas o prioritarias. No se puede lograr eficacia en orden a todos los conflictos y en todos los lugares. ¿Cuáles? Criterios. Delitos graves, delitos pequeños.
- Las categorías del derecho penal cuentan con poca utilidad para el APC.
- Las clasificaciones por “tipo de delincuentes” son censurables (conducen a modelos autoritarios de derecho penal de autor) y generalmente ineficaces.
- No existe política de persecución efectiva si se asume caso por caso. Deben identificarse los “circuitos”, “mercados delincuenciales” u otras regularidades sociales.



# “MERCADOS” Y OTRAS REGULARIDADES

## ¿Qué son las “estructuras” o “mercados” criminales?

- Mercados son regularidades estructuradas sobre la base de intercambios comerciales.
- Hay elementos en la estructura que actúan de proveedores, intermediarios, financistas, mayoristas, minoristas, etc. Hay que hacer un “estudio del mercado”.

### Ejemplos:

- Mercado de vehículos y autopartes.
- Mercado de electrodomésticos
- Mercado de metales
- Mercado de ganado
- Mercado de armas
- Mercado de drogas
- Mercado de los productos contrabandeados
- Mercado de contrataciones ilegales con el Estado
- Mercado financiero y lavado de dinero.
- Mercado de la prostitución
- Mercado de productos falsificados, etc.



## “MERCADOS” Y OTRAS REGULARIDADES (2)

### ¿Qué otras regularidades sociales son importantes?

- Se trata de fenómenos que se repiten con cierta homogeneidad y persistencia.
- La regularidad a veces surge del espacio donde acontecen, los factores de ciertos conflictos, o los instrumentos que se utilizan.

#### Ejemplos:

- Violencia en los espectáculos deportivos
- Enfrentamientos entre pandillas
- Agresiones intrafamiliares
- Ciertas agresiones sexuales.
- Tráfico imprudente
- Sustracciones en concentraciones de personas.
- Fraudes en las relaciones comerciales, etc.



# DESCUBRIR REGULARIDADES Y RACIONALIDADES

- Descubrir las “racionalidades” que se inscriben o desarrollan en tales regularidades.
  - Racionalidades para el común o para muchas personas.
  - Racionalidades para ámbitos más estrechos de personas.
- Ayuda a entender el fenómeno, a prever y anticiparse al fenómeno; a acortar el tiempo de despliegue de la intervención.
- Contribuye a seleccionar los mejores medios de actuación

La organización y sistematización de la información tiene una importancia vital.



# METODOLOGIA

## Tomamos a título ejemplificativo un “mercado delictivo”

- Contar con información adecuada sobre el área de intervención determinada.
- Establecer las racionalidades que allí operan.
- Determinar las mayores vulnerabilidades de la actividad ilícita.
- Conocer el circuito de relaciones entre las distintos componentes un diagnóstico realista del problema.
- Ver experiencias de otros lugares en relación al fenómeno.
- Cruzar información con otros actores institucionales.
- Acumular poder anti delictual. Construcción de alianzas, especialmente con la Policía (otras instituciones públicas y privadas).
- Pro-actividad, innovación.



# EJEMPLO

## Mercado ilegal de automotores y autopartes

- **Circuito:** levantador – desarmaderos – distribuidores - transportistas – lugares de venta.
  - Otros componentes: “empresas fachada” – financistas – ámbitos de protección policial y administrativa.
  - Identificación de los distintos territorios.
- **Áreas de intervención:**
  - Administrativa (control) - Policial (control)
  - MP-POLICIA (investigación-persecución penal). Investigaciones genéricas. Fuentes de información desaprovechadas (hechos tentados, receptación de elementos sustraídos, etc.; aseguradoras)
- **Introducción de innovaciones:** investigar las comunicaciones, las líneas de proveedores, la documentación de respaldo, movimientos de dinero, etc.



# ESQUEMA DE UNA ORGANIZACIÓN CRIMINAL

## ORGANIZACION CRIMINAL





## ELEMENTOS IMPORTANTES

- Entender siempre que las organizaciones criminales buscan una ganancia financiera y un lucro.
- Realizar la investigación tratando de entender el mercado.
- ¿Qué, cómo y cuánto vende la organización?
- ¿A quién le vende? y ¿a quién lo compra?
- ¿Cómo lo produce?



# CUARTO RETO

## *Asumir la Dirección funcional de la Investigación*



# INVESTIGACIÓN PENAL

- La “investigación” como un componente de la persecución.
- Investigación y centralidad del juicio.
- Investigación y salidas alternativas.
- La “objetividad” del MP. Nuevo sentido.
- Casos investigables y no investigables.
- Casos simples y complejos.
- El “tiempo” como insumo estratégico.



## INVESTIGACIÓN PENAL (2)

- La organización de la Investigación en el ámbito policial y del MP.
- La “profesionalización de la investigación”.
- Sistemas de información y de investigación.
  - Bancos de datos.
  - Recursos profesionales.
  - Recursos tecnológicos.
  - Protocolos de actuación.
  - El cuidado de las evidencias.



# DIRECCION DE LA INVESTIGACIÓN

*“Un barco con muchas velas pero sin capitán”*

(Baytelman)

- Las “resistencias” del sistema policial.
- Las “incapacidades” del Ministerio Público.
- Las posibilidades de dirección en general.
- Las posibilidades de dirección a partir de objetivos específicos o en el marco del diseño de una persecución estratégica.



# Quinta Parte

## *Organización y Gestión del Despacho Fiscal*



# LA ORGANIZACIÓN FISCAL TRADICIONAL

- La oficina fiscal y su organización refleja. Rigidez.
- Las jerarquías. La autonomía funcional.
- La escasa visibilidad social
- Los criterios de distribución del trabajo: el turno con el Juzgado.
- Fiscalías “generalistas” vs. Fiscalías “especializadas”.
- Asignación de los recursos y reparto interno del trabajo.
- Ausencia de metas y objetivos.



# REPENSANDO LA MATRIZ ORGANIZACIONAL

- Nuevo rol y nuevos procesos de trabajo. Necesidad de otra matriz de organización.
- Plataformas de trabajo flexibles, con capacidad de ampliar el catálogo de respuestas (procesales y no procesales).
- Orientación a los usuarios. Las Oficinas de atención a las víctimas. Trabajo con la comunidad.
- Nuevos criterios para el procesamiento de casos. Ingreso, registración y distribución de asuntos.
- Modelo de gestión.



# INSTRUMENTOS CONCEPTUALES

- **Principios orientadores** (la razón de ser de una organización)
- **Procesos de trabajo** (conjunto de procedimientos entrelazados que deben producir un resultado)
- **Subsistemas fundamentales** (agrupaciones de procesos de trabajo interdependientes)
- **Estructura organizacional** (conjunto de unidades relacionadas entre sí)



# NUEVOS SERVICIOS Y AREAS DE TRABAJO

- Atención, asesoramiento y recepción de denuncias.
- Los casos con autores ignorados.
- Casos conciliables y administración de los criterios de oportunidad.
- Casos investigables. Equipos propios y dirección del trabajo policial.
- Los casos de delitos flagrantes y los procedimientos rápidos.
- Los casos litigables en un entorno de expansión de la oralidad.



# GESTIÓN DE CASOS

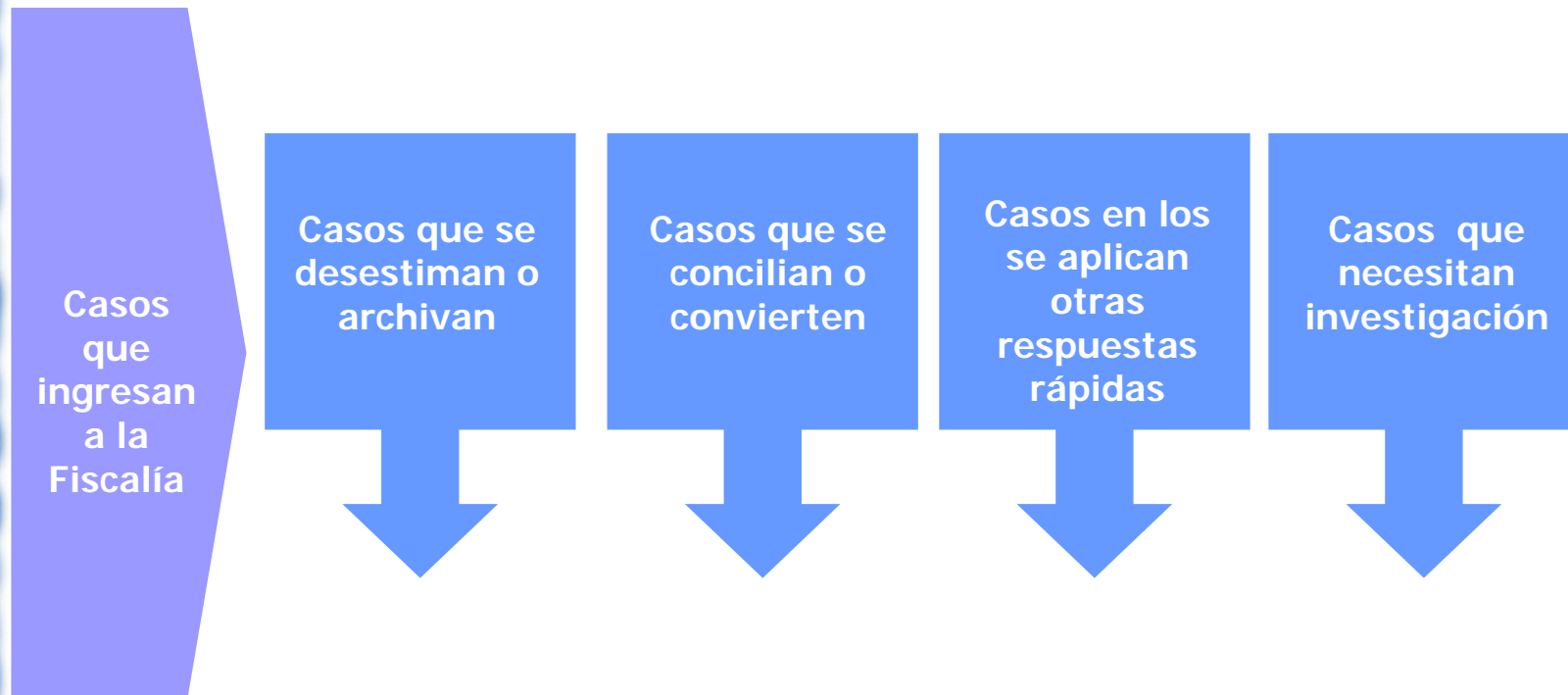
## IDEAS CENTRALES

- Reconocimiento de la diversidad. Segmentación del universo de casos.
- Especialización por “procesos”. Nuevas pautas de distribución del trabajo. Creación de Plataformas para ciertos procesos de trabajo.
- Control de la carga de trabajo. Depuración temprana de casos inviables.
- Soluciones consensuadas. Otras respuestas rápidas. Mejora de la productividad.



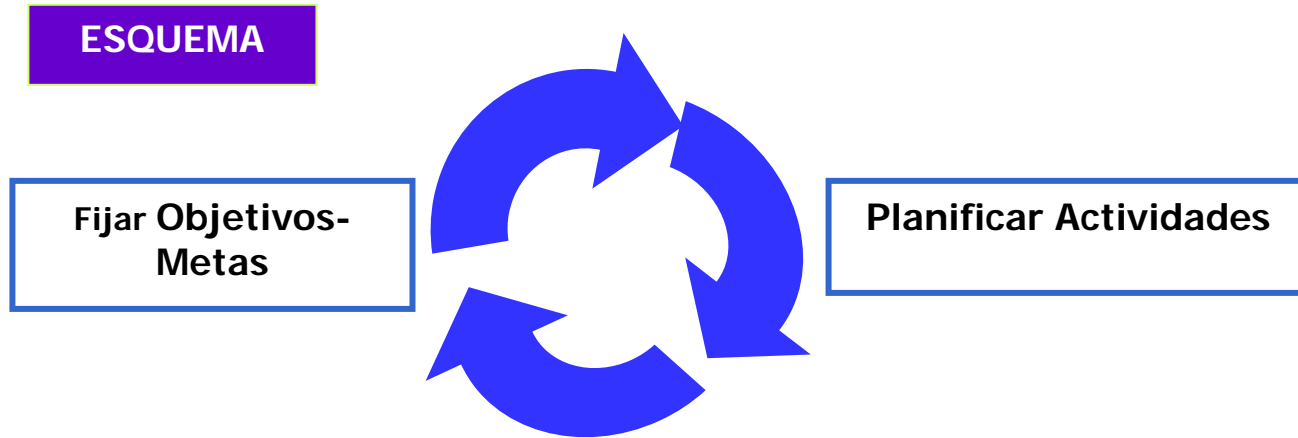
# PROCESOS DE TRABAJO

## PROCESOS DE TRABAJO



# MODELO DE GESTIÓN

## ESQUEMA



## Seguir Objetivos- Actividades

## NIVELES

Nivel de Gobierno  
del MPF

Nivel de Gerencia  
de la Oficina Fiscal

Nivel de Equipos  
de Trabajo \*

FG y  
FISCALES JEFES

Comité de Gestión  
POF

Reuniones de Gestión  
POAT



# ***ALGUNAS INNOVACIONES***

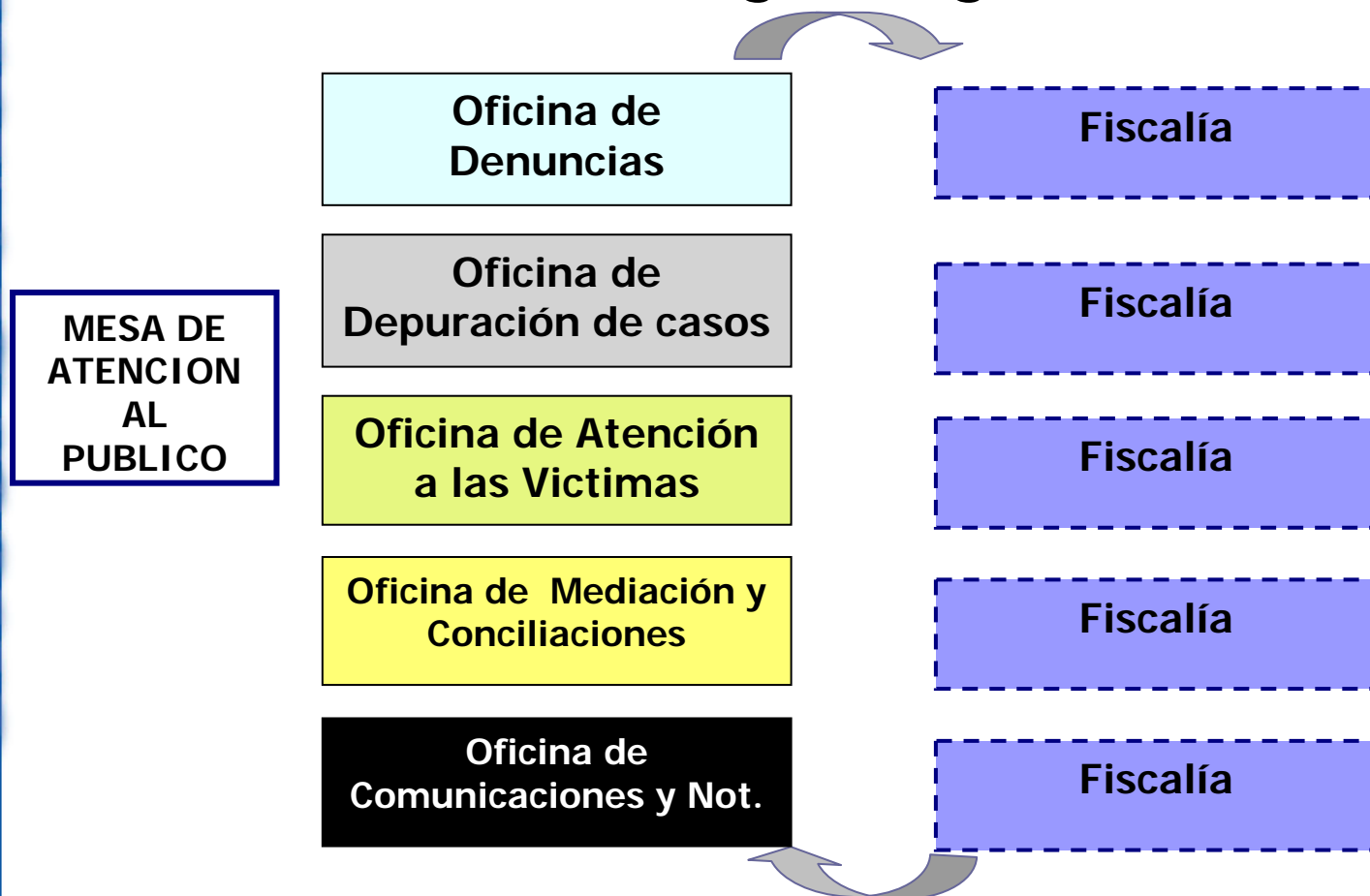


# BRIGADA DE DESESTIMACIONES (Guayaquil-Ecuador)





# UNIDAD DE ATENCIÓN PRIMARIA (UFAP, Río Negro, Argentina)





# OTRAS INNOVACIONES

## Unidades para casos de Flagrancia

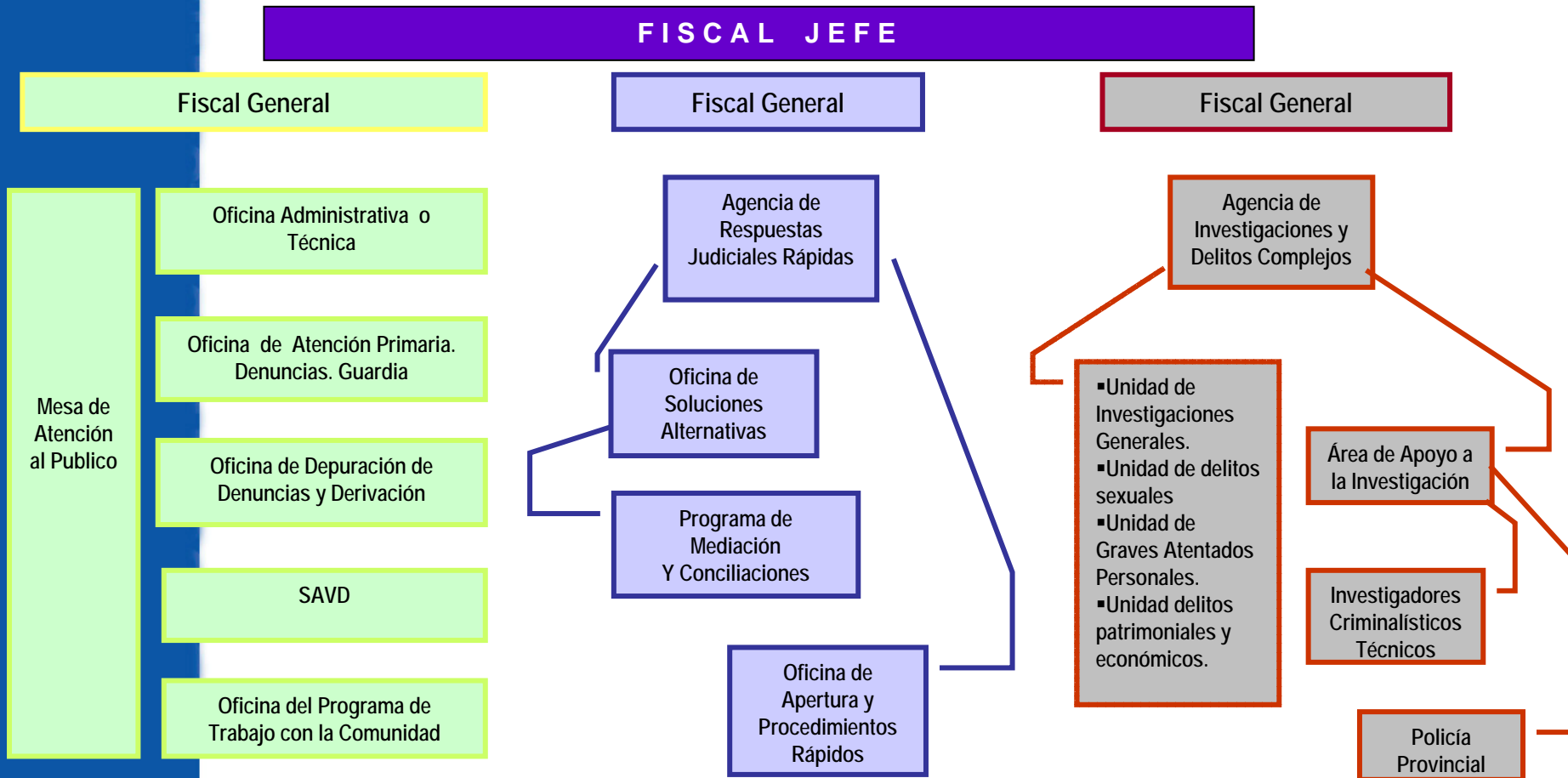
- Intervienen en todos los casos de flagrancia, en las audiencias de litigación inicial.
- El número de fiscales y asistentes es variable.

## Unidades de Juicio Inmediato

- Agotan la investigación dentro de las 12 horas siguientes al delito, de manera de acusar en la ACD.
- Formada por un equipo de dos fiscales que preparan y llevan a cabo el juicio oral.
- Han realizado 80 juicios orales de carácter inmediato, en un año, obteniendo el 98% de condenas.



# ORGANIGRAMA DE UNA FISCALIA DE TAMAÑO MEDIANO





# *Plataformas Complejas*

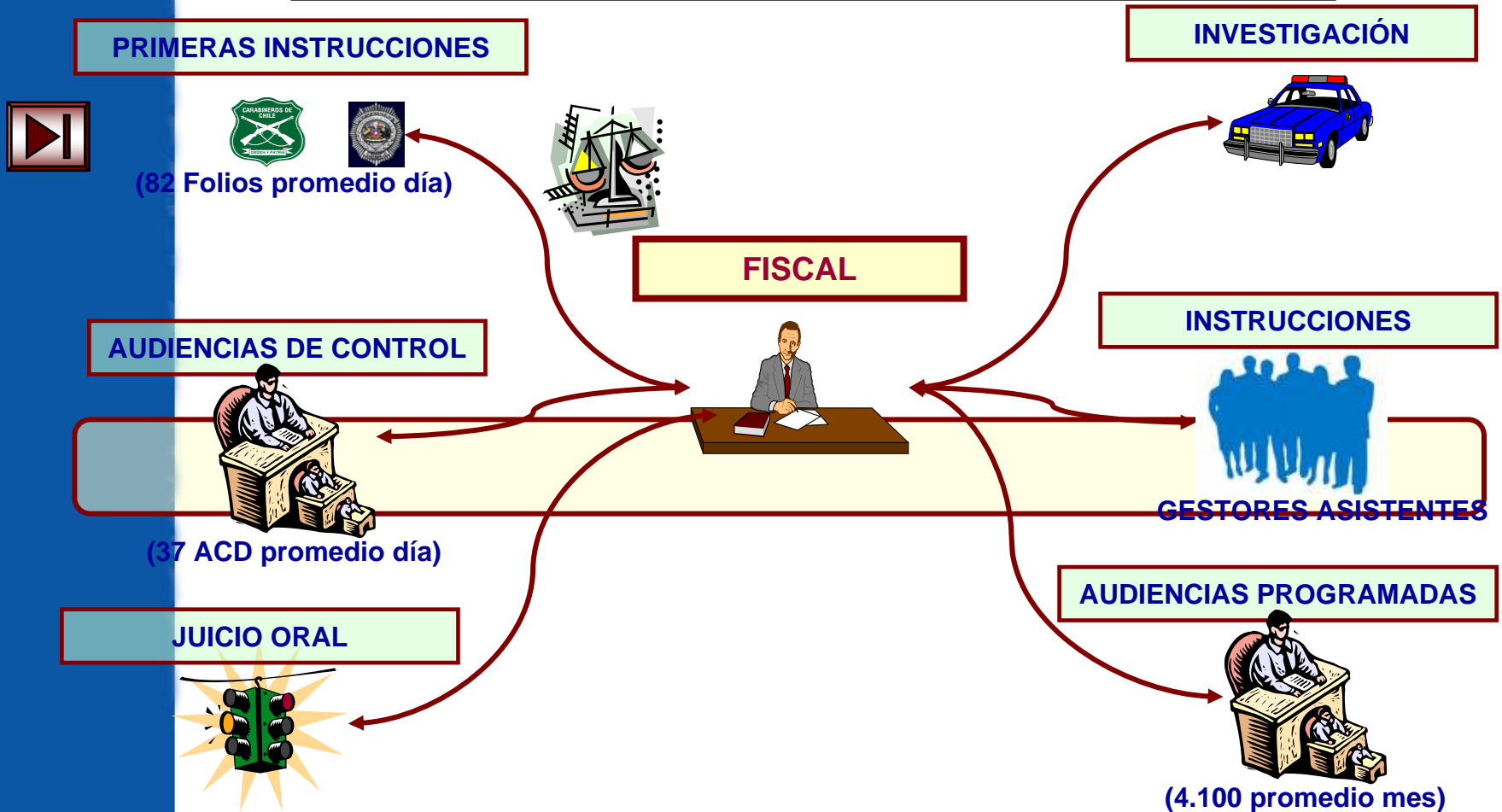
# FISCALÍA REGIONAL METROPOLITANA SUR -MODELO DE GESTIÓN-



MINISTERIO PÚBLICO

Escuela Nacional del Ministerio Público

## PROCESO DE COORDINACIÓN



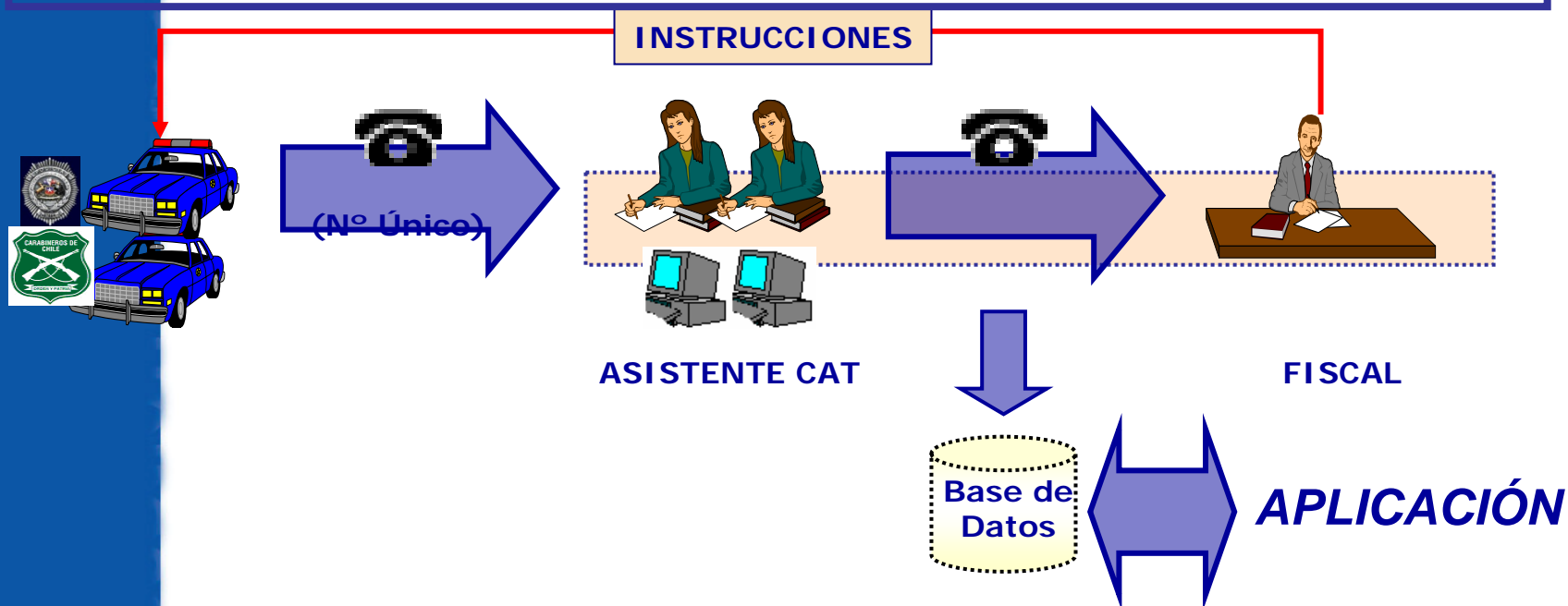
# FISCALÍA REGIONAL METROPOLITANA SUR MODELO DE GESTIÓN



MINISTERIO  
PÚBLICO

Escuela Nacional  
del Ministerio Público

## CENTRO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA (CAT) PRIMERAS INSTRUCCIONES A POLICÍAS



- Central Telefónica exclusiva para los Policías, con servicio las 24 hrs. del día y nivel de servicio medible
- Plataforma informática para el manejo y registro de la información

## EQUIPOS DE TRABAJO ESPECIALIZADOS

### Equipos de Investigación y Persecución Penal

P  
O  
L  
I  
C  
I  
A  
S

#### Delitos Graves Fiscalías Especializadas

- Violentos
- Antinarcóticos
- Robos

#### Delitos Generales

- Generales
- Amenazas
- VIF
- Consumo Drogas
- Imputado Desconocido

Organismos Auxiliares

#### Personal Apoyo

Abogados

Asistentes

UAC

URAVIT

Plataforma de Atención Víctimas

Unidad de Servicios

• Unidad de Apoyo Criminalístico

• Unidad de Atención a Víctimas y Testigos

• CRC  
• CAVIDE

• Procesos Administrativos Centralizados

1,6 MILLONES DE HABITANTES y ALTA DENSIDAD POBLACIONAL (8.000 hab /Km<sup>2</sup>)



MINISTERIO  
PÚBLICO

Escuela Nacional  
del Ministerio Público

# Nuevos Desafíos del Ministerio Público

**Prof. Ricardo Jorge  
Mendaña**

Junio 2008