

ESTRATEGIAS DE PERSECUCIÓN COMUNITARIA EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

Leonel González Postigo¹

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo abordar las relaciones entre el Ministerio Público y la comunidad, como uno de los desafíos pendientes en América Latina. Esta perspectiva, entendida como “persecución penal comunitaria”, tiene sus orígenes en Estados Unidos como consecuencia de la crisis del crack hacia mediados de la década de 1980 y se ha expandido lentamente entre nuestros países en los últimos años. En el artículo se presenta un análisis sobre la regulación de la persecución comunitaria en las leyes orgánicas de los Ministerios Públicos, de lo cual se extrae que las últimas regulaciones han incluido explícitamente este paradigma de actuación. Por esta razón, en el trabajo se ensayan cuatro modalidades específicas de intervención que podría adoptar este paradigma de persecución, a modo de herramientas concretas que podrían ser aplicadas por los y las fiscales de la región latinoamericana. Por último, se analizan las experiencias concretas que se han dado en el sistema anglosajón, en particular, en Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.

1. PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS

El Ministerio Público ha evolucionado pero aún tiene un conjunto de asignaturas pendientes. Si bien en las últimas décadas se han producido reformas profundas en la justicia penal que implicaron un progreso notorio en su actuación, las fiscalías siguen trabajando alejadas de la sociedad.

Desde su concepción original como abogado de la corona en la Edad Moderna, el Ministerio Público ha dado enormes pasos en los últimos años². En América Latina ha logrado posicionarse como el director de la persecución y titular de la acción penal, bajo estructuras organizativas propias y flexibles. Recientemente, ha transitado hacia una nueva forma de comprender la criminalidad bajo el despliegue de políticas estratégicas de persecución de los fenómenos criminales³.

Ahora bien, estos avances forman parte de un proceso muy complejo en donde el Ministerio Público tiene todavía un conjunto de desafíos para liderar eficazmente la gestión de la conflictividad. Uno de ellos está dado por la necesidad de construir estrategias estables de

¹ Director del Área de Capacitación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Mail: leonel.gonzalez@cejamericas.org

² Los antecedentes y motivos del surgimiento del Ministerio Público pueden encontrarse en ROXIN, Claus: *Posición Jurídica y Tareas Futuras del Ministerio Público*, en *El Ministerio Público en el Proceso Penal, Ad-Hoc*, Buenos Aires, 1993.

³ Una explicación detallada de las etapas de cambios experimentadas en los últimos 25 años por los Ministerios Públicos en América Latina puede encontrarse en BINDER, Alberto: *Etapas del desarrollo organizacional del Ministerio Público*, en Ponencias del Seminario Internacional “Desafíos actuales y futuros de la persecución penal y de la atención a víctimas y testigos en Chile”, Fiscalía Nacional de Chile, Santiago, 2014. Disponible en: www.fiscaliadechile.cl.

relacionamiento con la sociedad, en tanto ente destinatario central de los esfuerzos y políticas de las Fiscalías.

Hace más de una década, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) planteaba este reto bajo el paradigma de la “persecución orientada a la comunidad”, entendida de dos formas: por un lado, *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 sociedad*; y, por otra parte, como *el control sobre la actividad de la fiscalía, lo que implica que esta debe abrirse a la vigilancia del público*⁴.

En este artículo entenderemos la “persecución penal comunitaria” como la política de relacionamiento entre el Ministerio Público y la comunidad, que tiene como objetivo integrarla en la gestión de la conflictividad. Esa integración puede adquirir diversas modalidades o criterios específicos bajo el paradigma de la justicia restaurativa o comunitaria, que se caracteriza por procurar una administración de justicia acorde con la realidad y los conflictos de las comunidades.

Esto es lo que Binder describe como la integración del trabajo de los fiscales en comunidades específicas, realizando alianzas con otros actores sociales y estatales para responder de un modo integral (no sólo con la persecución penal) a una determinada área de criminalidad⁵.

Esta modalidad de persecución penal busca la generación de políticas integracionistas entre los fiscales y las organizaciones o actores comunitarios, de modo que los primeros puedan contextualizar sus decisiones e investigaciones en el entorno social en el que actúan.

Este trabajo tiene el objetivo central de presentar una matriz de análisis e información alrededor de la *persecución penal comunitaria* al interior de los Ministerios Públicos. Y, en particular, tiene tres objetivos: describir sus principales antecedentes históricos y la situación legal actual; construir un conjunto de estrategias concretas para el despliegue de la persecución comunitaria en las fiscalías de América Latina; y reflexionar alrededor de las experiencias que se están produciendo en el sistema judicial anglosajón, en específico, en Reino Unido, Canadá y Estados Unidos.

2. LOS FISCALES Y LA COMUNIDAD: DE LA INDIFERENCIA A LA COORDINACIÓN

2.1. Breve descripción del origen de la persecución penal comunitaria

La *persecución penal comunitaria* se comenzó a configurar hacia mediados de la década de 1980 en Estados Unidos como consecuencia de la epidemia del *crack* en las grandes ciudades, dada por el incremento exponencial del consumo y venta de esta sustancia. En ese período se agravó el malestar social y aumentaron las cifras delictivas, lo cual redundó en que hubiese más personas presas⁶.

⁴ CEJA, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Santiago de Chile, 2007, p. 84.

⁵ BINDER, Alberto: *Análisis Político Criminal*, 1ª edición, Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 272.

La crisis generó que vecinos y organizaciones sociales se movilizaran para expulsar a los vendedores de droga de las calles. En este contexto, la abrumadora carga de trabajo de los fiscales y el aumento de la reincidencia criminal llevaron a que aprovecharan las movilizaciones sociales y comenzaran a implementar políticas de relacionamiento y diálogo con la comunidad. Se buscó comprender las causas de la expansión del crack y generar estrategias de erradicación de su venta y consumo⁷.

Por ejemplo, iniciada la década de 1990, en los estados de Oregon y Nueva York se diseñaron y desarrollaron programas de abordaje geográfico. Se priorizó la atención en los delitos menores, con la intención de atender los problemas que estos casos habían causado en la sociedad como así también de prevenir futuros delitos que pudiesen ocurrir en relación con esas problemáticas⁸.

Esta metodología se expandió rápidamente en el resto del país. Las investigaciones indicaban que hacia 1999 había 33 sitios que aplicaban estrategias de persecución comunitaria y que a comienzos del 2000 eran 62⁹. En el 2004, el Instituto de Estudios de Fiscales Estadounidenses (APRI, por sus siglas en inglés), reportó que el 37,8% de los fiscales del país practicaba la persecución comunitaria¹⁰.

En Multnomah, Oregon, se realizaron estudios para analizar el impacto de estas estrategias en la reducción del crimen, demostrando que los casos de drogas decrecieron hasta en un 75% en 2001¹¹.

Estas estrategias del Ministerio Público se enmarcaron en un movimiento más amplio, dado por la corriente de políticas orientadas a problemas, que propugnó la generación de nuevos mecanismos y relaciones para la prevención del crimen en Estados Unidos. Goldstein, quien desde mediados de la década de 1970 dio soporte conceptual y práctico a estas ideas, planteaba que las policías debían concentrar su tiempo y energía en trabajar con las causas de los delitos en vez de dar trámite al papeleo relacionado con la presentación de las denuncias. Si bien estas ideas se pensaron con énfasis para la labor policial, irradiaron hacia otras áreas como el derecho procesal penal¹².

⁶ A mediados de la década de 1980, en Estados Unidos aumentaron los homicidios en relación directa con el crecimiento del consumo del crack. Ver FRYER, HEATON, LEVITT, MURPHY: *Measuring Crack Cocaine and Its Impact*, Economic Inquiry, 2013, 51 (3), pp. 1651-1681, disponible en la web del Departamento de Economía de la Universidad de Harvard.

⁷ PEAK, Kenneth (editor): *Encyclopedia of community policing and problem solving*, SAGE, p. 76.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ GOLDKAMP, John, IRONS-GUYNN, Cheryl, WEILAND, Doris, *Community Prosecution Strategies: Measuring Impact*, Buletin of the Bureau of Justice Assistance, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, p. 2. Allí también puede encontrarse un cuadro con la cronología de las iniciativas de persecución comunitaria en Estados Unidos.

¹¹ BOLAND, Bárbara: *The response of Multnomah County to Neighborhood Crime: 1990-2005*, National District Attorneys Association, American Prosecutors Research Institute, 2007, disponible en: www.ndaa.org (última visita: 08/04/2017).

¹² GOLDSTEIN, Herman: *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, Estados Unidos, 1990. Para más información sobre este tema, se puede ingresar en el sitio web del Center for Problem Oriented Policing: www.popcenter.org

2.2. Situación de la persecución penal comunitaria en América Latina

Esta corriente no se ha concretizado aún en América Latina, a pesar de algunos esfuerzos aislados. Entre ellos, cabe destacar la experiencia de Guatemala, en donde en el año 2011 el Ministerio Público dio inicio a un profundo proceso de transformación y reorganización interna. En ese marco, se implementaron políticas de relacionamiento entre las fiscalías y las comunidades locales. En particular, se construyeron puntos de encuentro entre los fiscales y los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES), los cuales tienen a su cargo contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal¹³. Estos vínculos se tradujeron en reuniones presenciales y charlas telefónicas permanentes para coadyuvar en la labor fiscal. En el departamento de Chiquimula, el Fiscal Distrital resaltó la relevancia de estos vínculos para la localización de testigos en la Unidad de Decisión Temprana, en tanto las organizaciones comunitarias son las que disponen de información certera para dar con el paradero de las personas que se necesitan entrevistar¹⁴.

Esta experiencia constituye un esfuerzo aislado que no se traduciría en un movimiento general. Sin embargo, la importancia de entablar vínculos entre la comunidad y los fiscales se ha ido extendiendo lentamente entre las últimas leyes orgánicas de los Ministerios Públicos en la región.

En lo que sigue veremos el modo en que las leyes vigentes regulan la *persecución penal comunitaria*, entendiéndola a estos efectos como toda manifestación relativa a la necesidad o posibilidad de generar puntos de encuentro y diálogo entre los fiscales y el entorno en el que actúan.

Cuadro 1. La relación con la comunidad en las leyes orgánicas del MP de América Latina¹⁵

Argentina (Ley 27.148) (2015)	Artículo 36. Relaciones con la comunidad. El Ministerio Público Fiscal de la Nación, en su función de promover los intereses generales ante la administración de justicia, procurará conocer los reclamos y necesidades de los distintos sectores sociales, mantendrá informada a la comunidad y promoverá el acceso a la justicia, en particular de las personas con menores recursos para hacerlo. Artículo 37. Convenios de cooperación. El Ministerio Público Fiscal de la Nación podrá celebrar convenios con instituciones públicas, académicas y organizaciones sin fines de lucro, con el fin de llevar adelante investigaciones sobre fenómenos criminales, preparar un caso o un conjunto de casos, para fortalecer la asistencia técnica a las víctimas o para desarrollar cualquier otro servicio propio del Ministerio Público Fiscal de la Nación. También podrá celebrar convenios con universidades con el fin de que los estudiantes de los cursos superiores puedan desarrollar actividades voluntarias dentro del Ministerio.
--	--

¹³ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala (Decreto 11-2002). Fuente: [http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl\\$modulo.indice](http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl$modulo.indice) (última visita: 23/03/2017).

¹⁴ GARAVANO, Germán; FANDIÑO, Marco; GONZÁLEZ, Leonel: *Evaluación del impacto del nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala*, disponible en el sitio web: www.cejamericas.org (última visita: 23/03/2017).

¹⁵ Para la confección de este cuadro se han seleccionado los países de América Latina continental y, en particular, en los países federados se ha optado por la justicia federal. La información de los países se presentará en orden alfabético, señalando el número de ley orgánica que ha sido fuente del relevamiento junto con su año de sanción.

Bolivia (Ley 260) (2012)	Artículo 7. Probidad y trato humano. Las y los Fiscales sujetarán sus actuaciones de acuerdo a criterios de justicia, transparencia, eficiencia y eficacia, garantizando a la sociedad un acceso equitativo y oportuno al Ministerio Público. Artículo 14. Coordinación interinstitucional. III. Coordinación con la sociedad civil. a. Se deberá reunir anualmente el Fiscal General del Estado, Ministro de Gobierno, Director Nacional y Directores Departamentales de los Organismos de Investigación de la Policía Boliviana y otras instituciones. b. Reuniones con juntas vecinales y organizaciones civiles.
Brasil (Ley 8.625) (1993)	Artículo 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei: XIII - atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes.
Chile (Ley 19.640) (1999)	Artículo 8, 3er párrafo. El Ministerio Público adoptará las medidas administrativas tendientes a asegurar el adecuado acceso a los fiscales por parte de cualquier interesado, con pleno respeto a sus derechos y dignidad personal.
Colombia (Ley 938) (2004)	No regula
Costa Rica (Ley 7.728) (1997)	No regula
Cuba (Ley 83) (1997)	No regula
Ecuador (Código Orgánico de la Función Judicial) (2009)	Artículo 3. Políticas de justicia. Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución y este Código, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción. Artículo 284. Competencias del Fiscal General del Estado. Compete al Fiscal General del Estado: 8. Celebrar convenios de cooperación con personas públicas o privadas, que permitan un mejor cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley;
El Salvador (Decreto 1037) (2006)	Artículo 16. Información y Apoyo. Los órganos del Estado y los particulares, deberán proporcionar la información y prestar todo el apoyo que la Fiscalía General de la República les requiera en ejercicio de sus atribuciones.

Guatemala (Decreto 40) (1994)	Artículo 88. Convenios. El Fiscal General puede realizar convenios de cooperación Con instituciones públicas o privadas nacionales o extranjeras, para la realización de investigaciones en aquellos asuntos en los que fuere necesario. Asimismo puede realizar convenios para afectación transitoria de personal con los organismos del Estado o con entidades internacionales. Artículo 89. Bufetes Populares. El Fiscal General podrá suscribir convenios con las distintas facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales o de Derecho del país, a efecto de que los estudiantes que ya hubieren cerrado pensum de estudios puedan desarrollar actividades dentro de la institución.
Honduras (Decreto 228) (1993)	No regula
México (DOF 29/05/2009) (2009)	Artículo 5. Corresponde a la Procuraduría General de la República: IX. Establecer medios de información sistemática y directa a la sociedad, para dar cuenta de sus actividades. Artículo 6. Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República: X. Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los estados integrantes de la Federación y municipios, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, así como con organizaciones de los sectores social y privado;
Nicaragua (Ley 346) (2000)	Reglamento de la Ley Orgánica: Artículo 2. Servicio e intereses: El Ministerio Público está al servicio de la comunidad, garantizando la objetividad y calidad en la investigación de hechos punibles y un efectivo y correcto ejercicio de la acción penal, restituyendo de esta manera la seguridad y el respeto a las normas de convivencia pacífica. Representa el interés de la sociedad y la víctima del delito, porque se aplique el debido proceso en las etapas de investigación y en el juicio penal.
Panamá (Sin ley orgánica)	No tienen ley orgánica del Ministerio Público.
Paraguay (Ley 1.562) (2000)	Artículo 95. Relaciones con la ciudadanía. El Ministerio Público, como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, procurará conocer los reclamos e intereses sociales, mantendrá informados a los ciudadanos y buscará canalizar sus demandas conforme a la ley. Artículo 96. Convenios. El Ministerio Público podrá suscribir convenios de cooperación con instituciones públicas o con instituciones, privadas de bien público y sin fines de lucro; podrá recibir de ellas aportes para afrontar los gastos cuando una investigación penal requiere recursos extraordinarios. Estos aportes serán públicos y se registrarán con precisión el donante y la cantidad aportada. Estos fondos sólo podrán ser utilizados en gastos extraordinarios de la investigación o el caso para el cual fueron aportados, no se podrán utilizar para pagar sueldos o asignaciones especiales a los funcionarios o empleados del Ministerio Público y serán depositados en una cuenta especial Artículo 97. Universidades. El Ministerio Público podrá suscribir convenios con las universidades con el fin de que los estudiantes de los cursos superiores puedan desarrollar actividades voluntarias dentro del Ministerio Público, como parte de su práctica profesional

Perú (Decreto 52) (1981)	No regula
Puerto Rico (Ley 205) (2004)	Artículo 18. Facultades y deberes adicionales. El Secretario (de Justicia), además de los poderes y las facultades conferidas por esta Ley y los que le confieren otras leyes, y los poderes y prerrogativas inherentes al cargo, tendrá los siguientes, sin que ello se entienda como una limitación:(n) participar activamente en organizaciones y asociaciones que tengan como propósito mejorar la administración de la justicia criminal y juvenil, combatir la actividad delictiva, prevenir la delincuencia juvenil y encauzar los esfuerzos de la comunidad hacia la prevención y control del crimen. Artículo 45. Funciones y deberes del Jefe de los Fiscales. Además de los deberes que le encomiende el Secretario o que le impone la ley, desempeñará, sin que se entienda como una limitación, los siguientes:(m) promover las mejores relaciones entre los miembros del Ministerio Público y la comunidad en la cual están asignados, incluyendo las escuelas públicas y privadas, con el propósito de prevenir la criminalidad y la delincuencia juvenil fomentando una comprensión cabal del sistema y del ordenamiento legal que, a su vez, sirva como incentivo o estímulo para la más eficaz colaboración de los ciudadanos en la labor de investigación y procesamiento de los delitos.
República Dominicana (Ley 133) (2011)	No regula
Uruguay (Ley 19.483) (2017)	Artículo 17. La Fiscalía General de la Nación se relacionará con los organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones públicas y privadas cuyo accionar se vincule con el ejercicio de sus funciones.
Venezuela (Gaceta Oficial 38.647) (2007)	No regula

Fuente: Elaboración propia

Si analizáramos este cuadro con pretensiones de clasificación, podríamos identificar cuatro tipos de regulación sobre los vínculos que se plantean en el plano legal entre la comunidad y los fiscales.

Un primer grupo está dado por aquellas leyes que explícitamente establecen que el Ministerio Público debe generar vínculos con la sociedad. En Argentina y Paraguay se plantea que los fiscales deben tomar conocimiento de los reclamos y necesidades de la comunidad, como así también mantenerla informada acerca de sus decisiones. En Argentina se menciona que además se debe propiciar el acceso a la justicia y en Paraguay que deben ser canalizadores de las demandas que presenta la sociedad. En Uruguay, el reciente Estatuto de Fiscales especifica que la Fiscalía General debe entablar relaciones con organizaciones no gubernamentales y asociaciones públicas y privadas. En Bolivia, por su lado, se ha regulado que la Fiscalía debe organizar reuniones con juntas vecinales y organizaciones civiles. En Puerto Rico, la Ley del Departamento de Justicia ha sido la

más explícita en cuanto a la persecución comunitaria. Regula que el Secretario de Justicia debe participar activamente en organizaciones y asociaciones y encauzar los esfuerzos de la comunidad hacia la prevención y control del crimen. Como se puede observar, estos cinco países han establecido con claridad un vínculo de carácter mandatorio, pero sin desagregar en las modalidades que puede adoptar la persecución de carácter comunitario. Si bien podríamos decir que esta innovación se debe a que la mayoría de las leyes fueron sancionadas en los últimos cinco años (Bolivia en el 2012, Argentina en el 2015 y Uruguay en 2017), lo cierto es que también se previó la PPC en leyes con más antigüedad como la de Paraguay y Puerto Rico (que son del 2000 y 2004, respectivamente).

El segundo grupo lo conforman aquellos países que prevén vínculos pero sujetos a la suscripción de acuerdos o convenios. En Ecuador se ha regulado que la relación con personas públicas o privadas podrá realizarse mediante convenio siempre que ello permita un mejor cumplimiento de la ley. En Guatemala y México se regula sintéticamente, sugiriendo que los vínculos son “para la realización de investigaciones en aquellos asuntos en los que fuere necesario”. Esta es una visión formal de la persecución comunitaria. Se burocratizan los vínculos entre los fiscales y la sociedad al atarlos a procesos administrativos como la firma de acuerdos de colaboración y se conciben con finalidades imprecisas bajo cláusulas abstractas como el “cumplimiento de la ley”.

El tercer grupo está vinculado con los países que solamente establecen que el Ministerio Público está al servicio de la sociedad, pero sin precisar el tipo de relación que establecen con ella. Se utilizan fórmulas que solo prevén la eventualidad de que los fiscales reciban a posibles interesados. Este es el caso de Chile. Por su lado, Brasil utiliza una fórmula muy parecida pero añade la “urgencia” como criterio para habilitar el acceso de las personas al contacto con los fiscales. Este tipo de regulación se trata de una visión reactiva en donde los fiscales se limitan a atender a los usuarios pero no van en su búsqueda bajo ningún tipo de política ni convocando a los integrantes de la sociedad.

El cuarto y último grupo es el de los países que no regulan ninguna cláusula relativa a la persecución comunitaria. Es el caso de Perú, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua (a pesar de establecer someramente que “los fiscales están al servicio de la comunidad”), El Salvador, Honduras, República Dominicana y Cuba. Estas leyes pertenecen a una filosofía a través de la cual el Ministerio Público se desenvuelve solamente bajo una función de actuación legal y defensa de la ley.

En resumen, podríamos afirmar que en el plano legal existe un escenario mayoritariamente reactivo a la *persecución penal comunitaria*, a pesar de que casi todas las leyes orgánicas habilitan –bajo diversos tipos de cláusulas– la construcción de relaciones entre fiscales y actores comunitarios. La tendencia de las últimas leyes (como el caso de Argentina, Bolivia y Uruguay) ha sido regular de forma explícita que los fiscales tienen la obligación de concebir y desarrollar su trabajo en el marco de las problemáticas y conflictos de la comunidad en la cual se desenvuelven.

3. MODOS DE INTERVENCIÓN DE LA PERSECUCIÓN COMUNITARIA

Hasta aquí hemos descrito los orígenes de la *persecución penal comunitaria* en el sistema norte americano y presentamos su situación en América Latina. Respecto a esto último, hemos visto que si bien las leyes orgánicas no estimulan a los Ministerios Públicos para que actúen en relación consu entorno, lo cierto es que no presentan obstáculos para la construcción de estas políticas.

Ahora bien, para asumir esta tarea se debe partir de un presupuesto básico en la actuación de los Ministerios Públicos: la implementación de políticas diversificadas para la gestión de los conflictos. Históricamente, las fiscalías han trabajado sobre la base de una modalidad reactiva en donde todos los recursos estaban orientados a lograr la imposición de una sanción ante la comisión de un delito. Es decir, que se actuaba en desconocimiento de las causas de esos conflictos e incomunicados con los actores sociales afectados por los mismos. La *persecución orientada a la comunidad* requiere que las fiscalías observen y asuman un enfoque más complejo, a través del cual se adopten modalidades preventivas y disuasivas a la par de las tradicionales reactivas. Esto es lo que Binder denomina como la implementación de una *política institucional de gestión de la conflictividad*, cuyo objetivo es “permitir que se desarrolle la conflictividad dentro del marco social, pero –al mismo tiempo- evitar que el abuso de poder y la violencia se conviertan en el modo de resolver los conflictos”¹⁶. Este enfoque tiene como finalidad que los actores institucionales (entre ellos, el Ministerio Público) comprendan que los delitos se configuran a partir de ciertos conflictos que escalan y se convierten en casos penales. En efecto, se vuelve necesario que atiendan sus fuentes y logren actuar de modo tal que su labor no se limite exclusivamente al trámite de causas penales sino que puedan trabajar alrededor de las razones que las originan. De allí que una política de gestión de la conflictividad asuma modalidades preventivas, disuasivas y reactivas¹⁷.

Principalmente, la persecución comunitaria está asociada a un rol preventivo o disuasivo de los fiscales, que al trabajar con su entorno pueden atender las raíces de los conflictos al evitarlos o minimizarlos. En el rol reactivo se propenderá a que los fiscales logren salidas que satisfagan a la víctima pero que al mismo tiempo permitan al imputado la solución de su conflicto original.

Por ello se vuelve necesario organizar un marco de actuación e intervención general que sirva como plataforma para que las Fiscalías implementen políticas de *persecución penal comunitaria*¹⁸. En lo que sigue presentamos cuatro estrategias específicas destinadas a los Ministerios Públicos, cuya ejecución y eficacia dependerá de la presencia del requisito básico al que hemos aludido.

a. Recolección de información para suspensión del juicio a prueba y medidas cautelares

¹⁶ BINDER: *Análisis...*, Op. Cit., p. 160.

¹⁷ Binder sostiene que la política de gestión de la conflictividad se desarrolla mediante distintos niveles de intervención. El primero de ellos es el de coordinación con las organizaciones sociales. Véase BINDER, Alberto: *Análisis...*, Op. Cit, p. 167.

¹⁸ Desde la experiencia guatemalteca en la ciudad de Quetzaltenango, un posible método puede encontrarse en: JUÁREZ, Erick: *Ministerio Público versus Impunidad*, F&G Editores, Guatemala, 2013, pp. 154-159.

Los nuevos Códigos Procesales Penales han regulado explícitamente que la finalidad del proceso consiste en la solución del *conflicto primario* y que los jueces y fiscales deberán velar por ello. Esta afirmación resulta una toma de posición muy clara en relación al modo en que estos actores deben reorientar sus esfuerzos y recursos al momento de debatir sobre las distintas salidas procesales.

Binder señala que detrás del conflicto primario y secundario subyace una visión particular sobre la configuración del sistema procesal. El conflicto secundario dice relación con la infracción a la norma dictada por la autoridad y que el imputado ha desconocido al vulnerarla. En este enfoque prima la relación de desobediencia y se castiga el incumplimiento de la norma. Este es el llamado “conflicto secundario”, que se condice con los modelos inquisitoriales de enjuiciamiento penal, en tanto el foco del proceso está puesto en la vulneración de la autoridad. De allí que en este modelo, la justicia penal se orienta hacia la aplicación y resguardo de la ley. Mientras que, por otro lado, el conflicto primario consiste en el daño o dolor que el imputado ha causado a la víctima. En este paradigma no tiene centralidad la infracción legal, sino la relación que se produce entre la víctima y el victimario. Este modelo se relaciona con el sistema adversarial en tanto los esfuerzos no gravitan alrededor de la autoridad judicial o estatal sino en relación a la satisfacción de los intereses de las partes¹⁹.

Sin perjuicio de esta división, en la praxis existe una puja permanente entre el conflicto primario y secundario. Por eso resulta importante decir que se trata de una tensión en donde puede existir primacía de un modelo u otro, pero no se presentará uno de ellos con exclusividad.

Siendo así, la referencia al conflicto *primario* supone un objetivo transversal del proceso. Ahora bien, ¿qué significa esto? Implica que cada decisión que se adopte (por cada juez o fiscal) tienda como mínimo a descomprimir el conflicto originario y como máximo a resolverlo o descomponerlo.

Al Ministerio Público le significa que en cada decisión o solicitud que hagan los fiscales se considere la situación personal del imputado y el afectado y que esa decisión o solicitud tenga como finalidad coadyuvar a la resolución o minimización del *conflicto* que originó la causa penal entre ellos. Incluso, si el daño trasciende a la afectación individual, implicaría que propenda a satisfacer a la comunidad.

Para el desarrollo de esta tarea, se requiere que los Ministerios Públicos desplieguen estrategias de recolección de información acerca de la situación del acusado y la víctima. El tipo de fuente de información variará según la fase procesal o decisión que tome el fiscal. En lo que sigue nos concentraremos en dos áreas: las medidas cautelares diversas a la prisión preventiva y la suspensión del juicio a prueba. En estas áreas, el trabajo habitual de las Fiscalías ha sido formal en tanto se han limitado a análisis legales (como por ejemplo, si los casos están comprendidos dentro de los montos máximos de las penas que establecen los códigos) o pragmáticos (como por ejemplo, derivar casos a la suspensión condicional para descomprimir la carga de trabajo de los fiscales).

¹⁹ Binder habla de cuatro tradiciones coexistentes en los sistemas judiciales penales. Véase BINDER, Alberto: *Derecho Procesal Penal*, tomo I, Hermenéutica del proceso penal, Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, 2013, pp. 255-297.

En este trabajo se propone un enfoque mediante el cual la suspensión condicional del proceso y las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva constituyan áreas idóneas para ejecutar políticas fiscales comunitarias. ¿Cuáles serían sus modalidades? Por ejemplo, mediante la identificación de espacios sociales o institucionales donde los imputados podrían cumplir una medida cautelar o más aún, una condición de la suspensión del juicio a prueba. Esto implica que los fiscales puedan realizar esa identificación con antelación (por ejemplo, entrevistando a los líderes sociales de su comunidad e interiorizándose de posibles labores en las que podría colaborar el imputado), de modo que tengan la información disponible al momento de litigar en las audiencias y proponer las salidas a la contra parte y el juez. Esta dinámica genera un triple beneficio: le otorga un significado e impacto real a las condiciones que debe cumplir el imputado a cambio de evitar el proceso judicial ordinario; a la víctima (o población) le permite recibir una compensación por el daño sufrido; y al fiscal tener un respaldo comunitario para dar legitimidad a sus decisiones.

b. Coordinación con organizaciones públicas y privadas

Los Ministerios Públicos de América Latina han avanzado lentamente hacia un rol proactivo en sus labores de persecución penal. Esto implicó el abandono de estructuras rígidas y reflejas al Poder Judicial junto con la superación de la lógica de investigación individual del caso a caso. En consecuencia, esta posición proactiva supuso una nueva comprensión del fenómeno criminal, mediante la cual se advirtió que existen grandes mercados que son reguladores de la criminalidad.

Estose tradujo en la implementación de un paradigma de persecución estratégica, entendido como la reorganización de los recursos de las fiscalías alrededor de una política orientada al conocimiento y desarticulación de fenómenos criminales mediante un conjunto diversificado de acciones.

En este contexto, se vuelve necesario que los fiscales contextualicen sus investigaciones en el entorno en el cual se desenvuelven. Este modo de investigar supone, en concreto, que se amplíen y optimicen las fuentes de información que puedan ser de utilidad para los planes de investigación.

Para la persecución de fenómenos complejos, los Ministerios Públicos podrían obtener información mediante la coordinación y relacionamiento con organizaciones que poseen información de alta calidad sobre la regularidad social de un determinado barrio o localidad y que incluso tienen conocimiento actualizado sobre las modalidades delictivas y personas asociadas a ellas.

Esto permite maximizar los recursos existentes. Por ejemplo, los organismos estatales disponen de información actualizada que son de suma importancia para las investigaciones (mediante el registro nacional de las personas y datos filiatorios; el registro de inmuebles o rodados; los datos migratorios, entre otros). En Guatemala, el Ministerio Público ha logrado integrar estas bases en su plataforma informática de modo tal que al ingresar los datos de un individuo, el sistema arroja toda la información existente en las bases de datos estatales. También pueden identificarse otras fuentes de información, como organizaciones no gubernamentales que se concentran en el

estudio y/o litigio de ciertos casos de relevancia (por ejemplo, de trata sexual o laboral) y que han desarrollado una experticia que puede ser muy valiosa para coadyuvar en las investigaciones que realicen los fiscales al intentar desarticular complejos mercados (como el de la trata de personas).

Esta cooperación entre fiscales y organizaciones públicas o privadas genera dos beneficios: por un lado, maximiza el uso de información existente; y al mismo tiempo, favorece un alineamiento entre los objetivos que se fije el Ministerio Público y los esfuerzos cotidianos de las organizaciones.

c. Relación con las querellas con una mirada en la comunidad

La tendencia de los últimos Códigos Procesales Penales de la región ha sido de ampliar el concepto de víctima y permitir que diversas personas y entidades se conviertan en acusadores privados. Esto ha generado que –al menos a través de ciertas organizaciones– se produzca un espacio para que la comunidad pueda tener participación real y voz en un procedimiento penal.

Por ejemplo, el concepto ampliado de víctima ha permitido que organizaciones no gubernamentales (cuya razón de ser esté vinculada con la materia en litigio) puedan constituirse como parte en un proceso penal y reclamen por la afectación que cierto conflicto ha generado a la sociedad. Un caso puntual está dado por las instituciones relativas a la lucha contra la corrupción que reclaman que los fondos decomisados a funcionarios públicos en el marco de hechos de corrupción sean reutilizados para causas o fines sociales (como el financiamiento de hospitales públicos)²⁰.

Esta modalidad de persecución comunitaria tiene una doble finalidad: por un lado, generar canales para que la población pueda expresarse en un proceso penal a partir de la ampliación del concepto de víctima y el aumento de sus facultades procesales; y por otro lado, considerar que en ciertos casos pueda existir un resarcimiento a la sociedad ante hechos de corrupción o afectación al orden público, mediante aportes o contribuciones a entidades sociales carentes de recursos.

No constituye una práctica regular que los fiscales actúen en coordinación estrecha con las querellas en tanto se produce lo que Binder llama “relaciones de competencia o indiferencia”, en donde los fiscales y las querellas se molestan en la investigación o directamente ni se comunican²¹. Lo que se busca mediante esta mirada comunitaria es que ambas partes alineen sus esfuerzos (al fin y al cabo tienen la misma pretensión final) y reorienten sus miradas hacia la reparación a la sociedad.

d. Aproximación y reconocimiento de las comunidades indígenas

²⁰ En Argentina se puede observar la labor del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) en el caso de María Julia Alsogaray. Se puede encontrar más información en: <http://www.cipce.org.ar/articulo/cipce-solicita-que-se-destine-dinero-decomisado-a-losgaray-al-hospital-garrahan> (última visita: 08/04/2017).

²¹ BINDER, Alberto: CEJA, 18/10/2015, Módulo 3-Persecución Penal Comunitaria: <https://www.youtube.com/watch?v=AiuZnpitXVE> (última visita: 09/04/2017).

Estudios recientes marcan que en la región existen más de 800 pueblos originarios y que una gran cantidad de países posee una alta población indígena, como Bolivia (62,2%) o Guatemala (41%)²². Si bien en algunos países se han producido avances hace muy pocos años, en términos generales esta realidad no se ha internalizado en el funcionamiento de los órganos estatales. De allí que los organismos internacionales hayan insistido en la necesidad de construir sociedades pluriculturales que reconozcan la existencia y cosmovisión de las diversas poblaciones indígenas.

En particular, se vuelve necesario que los Ministerios Públicos internalicen esta realidad social, tanto en el plano institucional-formal como en la dimensión práctica. Esta afirmación tiene dos vertientes: por un lado, significa que los fiscales reconozcan en los pueblos indígenas la existencia de un interlocutor relevante al momento de tomar decisiones de persecución penal que podrían afectarlos; por otro lado, significa comprender que existen mecanismos de resolución de controversias que son utilizados por las poblaciones indígenas y que se alejan de los modos tradicionales regulados en la justicia formal. Cabe mencionar la experiencia que se ha dado en la provincia de Neuquén (Argentina), en donde el Ministerio Público local y la Corporación Interestadual Pulmarí firmaron la denominada “Declaración de Pulmarí”. A través de este acuerdo, se consensuó que *“cada vez que exista un hecho que pueda interesar al derecho penal dentro de una comunidad mapuche (robos, hurtos, amenazas o lesiones leves, por ejemplo) los y las fiscales podrán prescindir de impulsar la acción penal si los/as involucrados arriban a un solución consensuada entre ellos y avalada por las autoridades de las comunidades a las que pertenecen”*²³.

Esta vertiente de la persecución comunitaria tiene a las poblaciones indígenas como destinatarias principales. En nuestros países han sido desconocidas o marginadas por los sistemas de justicia penal, tanto en su reconocimiento formal como en la aceptación de sus formas conciliatorias.

4. EXPERIENCIAS DE PERSECUCIÓN COMUNITARIA EN EL SISTEMA ANGLOSAJÓN

i. Canadá²⁴

La población de los tres territorios norteros de Canadá –Yukón, los Territorios del Noroeste (NWT, por sus siglas en inglés) y Nunavut- presenta la proporción más grande de pueblos aborígenes en el país (el 86% en Nunavut, 52% en NWT y 23% en Yukón.) A lo largo de muchos años, la relación entre los pueblos aborígenes, las agrupaciones norteras donde viven y el sistema de justicia penal ha evolucionado. Los esfuerzos y colaboración entre los oficiales del sistema de justicia, el gobierno y la población de los territorios han resultado en un sistema multidimensional de justicia que se ha adaptado a las necesidades de las sociedades que sirve a

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, disponible en: www.cepal.org/publicaciones

²³ Ministerio Público Fiscal de la provincia de Neuquén: <http://www.mpfneuquen.gob.ar/index.php/78-mpf-general/610-historico-acuerdan-el-reconocimiento-de-la-justicia-indigena> (última visita: 08/04/2017).

²⁴ Este apartado fue redactado especialmente por Richard Meredith, Consejero Especial sobre Asuntos del Norte del Servicio de Persecución Pública de Canadá, a quien se le agradece por socializar la importante labor que se encuentran realizando. La traducción y adaptación al idioma español ha sido realizada por Leonel González.

lo largo de los años. Esto ha incluido la suspensión del juicio a prueba, sentencias condicionales y otras iniciativas judiciales.

(a) Suspensión del juicio a prueba: Su objetivo es evitar el proceso judicial formal para ciertos acusados y víctimas de algunos crímenes. Los oficiales de policía y el/la fiscal pueden referir o *desviar* la resolución del asunto a un nivel más local, generalmente un grupo pequeño de miembros de la comunidad. Por ejemplo, puede ser un Comité de Justicia Comunitaria, con miembros que generalmente saben más del impacto de un incidente específico en la comunidad y lo que se necesita para resolver o remediara los afectados. La suspensión condicional puede ocurrir antes de presentar los cargos, cuando la policía ejerce su criterio y decide no procesar a un acusado. También puede ocurrir después de la presentación de los cargos cuando el/la fiscal ejerce su discreción para desviar el asunto siguiendo directrices y criterios establecidos. Generalmente, cuando el acusado y la víctima están de acuerdo, el asunto se resuelve a través del Comité de Justicia Comunitaria local.

Para *desviar* un caso, el acusado debe aceptar responsabilidad por sus acciones y estar preparado para que su conducta sea revisada por el Comité de Justicia Comunitaria. También debería estar dispuesto a reunirse con el Comité para conversar una condición adecuada y cumplir los términos de la disposición establecida por éste. Existen varias disposiciones que pueden salir de las decisiones de los Comités de Justicia, desde restitución hecha por el acusado, el requisito de escribir cartas pidiendo disculpas, servicio comunitario, tratamiento para adicciones u otros temas de comportamiento. Al final del proceso, si los términos de un acuerdo se han cumplido, el acusado no tiene que ir a la corte. En el caso de *desviación* que viene después de la presentación de los cargos, el fiscal posterga los cargos, y así termina el proceso. Sin embargo, si el acusado no cumple con los términos del acuerdo de disposición o desviación, tendrá que comparecer ante la corte y enfrentará un proceso con las reglas normales del sistema de justicia formal y sus procesos.

Los Comités de Justicia Comunitaria también tienen la discreción de rechazar casos. Por ejemplo, pueden rechazar un caso si sienten que un caso específico o los problemas de un acusado simplemente son demasiado serios y requieren de la intervención del sistema de justicia formal.

(b) Iniciativas de sentencias

i) Círculos de sentencias

Los *círculos de sentencias* representan un acercamiento basado en la comunidad para abordar comportamientos antisociales de ciertos acusados. Consiste en la interacción y comunicación intensa entre oficiales del sistema formal de justicia y miembros de la población. El uso de círculos de sentencia se hizo común en el Yukón a principios de los años 90, pero hasta la fecha no se ha aplicado en los otros dos territorios.

Un típico círculo de sentencia consiste en un juez, fiscal, abogado de la defensa, el acusado, la víctima y miembros de la comunidad que tienen una conexión a la víctima o el acusado. El círculo

rompe con el dominio de los abogados y jueces en la corte, y el acercamiento es menos acusatorio que el sistema de justicia vigente. Puede tener el efecto de acordar más reconocimiento a los valores aborígenes en la resolución de los temas.

Los círculos de sentencias permiten que los miembros de la comunidad contribuyan con información importante respecto al acusado, la víctima y cómo el crimen ha afectado la víctima y la sociedad. Esta información detallada no estaría disponible al abogado o fiscal de otra manera.

Los círculos de sentencias han sido criticados por retener las características del sistema formal convencional, como su naturaleza acusatoria y el rol del juez como el árbitro final. Por otro lado, algunas víctimas han experimentado frustración con los círculos porque parecen enfocar el diálogo de la comunidad en las necesidades del acusado y no las de la víctima. Como la mayoría de los círculos de sentencia no resultan en el encarcelamiento del acusado, su uso ha sido percibido como una forma de evadir responsabilidad o sanciones reales.

ii) Un panel de mayores

La Corte de Justicia de Nunavut (y la corte territorial del Yukón en una de las comunidades del Yukón) emplea una práctica de invitar a un panel de mayores (generalmente personas aborígenes) a sentarse con el juez para ofrecer sus perspectivas respecto al crimen y la condición adecuada en la fase de sentencia. Esta práctica permite que el juez sepa lo que la población siente respecto al crimen, el acusado y el impacto del crimen. Al final, el juez retiene todo el criterio para imponer la sentencia. En algunos casos se ha criticado esta iniciativa por limitar la retroalimentación de la comunidad a lo que dicen los mayores, y por no reflejar las perspectivas de toda la sociedad.

(c) Otras iniciativas de justicia comunitaria en el Norte

i) Programas Judiciales de Tratamiento de Violencia Doméstica

Los programas especializados de tratamiento de violencia doméstica existen en los tres territorios norteros²⁵. Estas cortes se basan en el entendimiento de que la violencia no es solamente un tema policial o de justicia penal, sino un tema serio de familia que tiene un impacto en la comunidad.

Estos programas fueron establecidos para abordar la tasa alta de violencia doméstica en el Norte y la percepción de que pocas víctimas reportaban agresiones domésticas a la policía. En muchos casos de violencia doméstica, los cargos fueron postergados o retirados porque el demandante no estaba dispuesto a ser testigo o cambió las pruebas para exculpar al acusado.

Las intervenciones comunes de la justicia penal parecían tener poco impacto en la reincidencia y

²⁵ En Yukón y los Territorios del Noroeste, esta corte especializada se llama "Corte de Opción de Tratamiento de Violencia Doméstica". En Nunavut, se llama "Programa de Abuso Doméstico del Rankin Inlet".

no reducían la incidencia de violencia en parte porque no satisfacían las necesidades de las víctimas de manera adecuada. En estos programas de las cortes, los acusados que enfrentan cargos de agresión contra sus parejas y aceptan responsabilidad por su comportamiento reciben acceso a tratamiento que toma en cuenta los temas relacionados con el abuso doméstico. Para la víctima, este programa ofrece orientación y servicios de apoyo. También provee oportunidades seguras para la víctima para monitorear y participar en el programa de tratamiento de su pareja.

Como una corte terapéutica, este proceso adopta las prácticas de las cortes penales tradicionales y las combina con la programación innovadora de tratamientos que buscan ofrecer el mejor ambiente para el acusado para que exista rehabilitación y saneamiento para la familia y la comunidad. El procesamiento judicial de casos y la intervención judicial están integrados a servicios intensivos de tratamiento y prácticas de gestión de casos.

Su acercamiento se basa en los principios de la justicia restaurativa y no en la retribución y el castigo. Los acusados que cumplen los términos del proceso terapéutico con éxito generalmente reciben una disposición comunitaria como sentencia.

ii) Cortes de Bienestar Comunitaria

Los programas terapéuticos conocidos como Cortes de Bienestar Comunitaria (Community Wellness Courts, o CWC, por sus siglas en inglés) existen en el Yukón desde el año 2007 y en NWT desde el 2014. Estos programas buscan reducir la reincidencia y proveer apoyo a acusados crónicos quienes sufren de adicciones, problemas de salud mental o alguna limitación cognitiva como los trastornos del espectro alcohólico fetal.

Los infractores que cumplen ciertos criterios de elegibilidad y tienen interés en el programa son evaluados por profesionales para determinar su idoneidad. Los infractores que entran al programa deben demostrar un nivel importante de determinación porque el monitoreo y el tratamiento son muy extensivos y duran bastante tiempo. Los acusados que cumplen los requisitos deben firmar un formulario de exención y declararse culpables antes de ingresar al programa. Los participantes desarrollan un plan individualizado de bienestar y reciben el apoyo de servicios y soportes adicionales cuando sea necesario.

Mientras están en tratamiento, la corte monitorea a los participantes. Los clientes demoran entre 12 y 18 meses para terminar el programa CWC. La fecha específica de término depende de las necesidades y el progreso de cada participante. Los acusados deben reportarse a la corte cada cierto tiempo para que el juez o la jueza puedan monitorear cómo están progresando en su tratamiento (o no). Los acusados que participan y cumplen los términos de los programas de tratamiento asociados con estos planes normalmente reciben sentencias basadas en la comunidad.

ii. Estados Unidos

La persecución comunitaria existe, formal o informalmente, hace décadas. Como primer acto, puede considerarse la decisión del fiscal general de Manhattan en 1985, quien asignó a un miembro de su personal (no abogado) para servir y conocer ciertos “asuntos de la comunidad”. La primera estrategia formal se remonta a 1990, cuando el fiscal de Oregón creó una oficina con personal y recursos propios para trabajar con la comunidad y legisladores en la aplicación de la ley, para reducir la delincuencia relacionada con la venta y el consumo de drogas²⁶, tal como hemos adelantado.

Sin perjuicio de estas iniciativas, en el sistema estadounidense no ha existido uniformidad acerca de lo que implica la persecución orientada a la comunidad. Muestra de ello es un estudio realizado entre fiscales para que identifiquen las diferencias entre la persecución tradicional y la comunitaria. Ese trabajo demostró que algunos fiscales creen que este último paradigma es en realidad un programa especializado de las fiscalías para promover el involucramiento comunitario. Otros consideraron que la persecución comunitaria es una filosofía que incluye políticas activas para la resolución de problemas en todos los delitos penales. También se sostuvo otra visión, en donde la persecución comunitaria no representa un cambio real en relación con la persecución tradicional, pues tan solo significa una evolución natural del rol que deben cumplir los fiscales. En ese estudio se pudo concluir que existen ciertos elementos comunes que estuvieron presentes en la mayoría de las respuestas de los fiscales: el uso de alianzas con un gran número de agencias gubernamentales y grupos comunitarios; diferentes métodos de prevención, intervención y ejecución incluyendo políticas orientadas a problemas; y un involucramiento comunitario de los fiscales²⁷.

El Comité de Derecho y Justicia de la Academia Nacional de Ciencias condujo una serie de discusiones y produjo un reporte titulado “¿Qué está cambiando en la persecución penal?” en el que se debatió acerca del rol de los fiscales. Sobre la base de este informe, el Instituto de Estudios de Fiscales Estadounidenses desarrolló una tipología sobre roles tradicionales, actuales y futuros de los fiscales:

Cuadro 2. Evolución de los roles y responsabilidades de los fiscales

Roles tradicionales	Roles actuales	Futuros roles
- Representar al Estado en materias criminales - Procurar justicia - Obligar a los infractores a rendir cuentas - Imponer sanciones penales	- Incrementar el uso de recursos civiles no tradicionales - Introducir unidades especializadas - Adoptar aproximaciones novedosas en la persecución - Incrementar los poderes de	- Servir como un líder comunitario - Implementar revisiones y gestión sistemática de los fiscales - Convertirse en un generador de políticas - Impulsar ideas innovadoras

²⁶ PORTER, Rachel: *Choosing Performance Indicator for Your Community Prosecution Initiative*. Disponible en: http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Choosing_Performance_Indicators.pdf

²⁷ NUGENT, M. Elaine: *What Does It Mean to Practice Community Prosecution? Organizational, Functional, and Philosophical Changes*, Special Topics Monograph, American Prosecutors Research Institute, 2004, citado en APRI, *The changing nature of Prosecution, Community prosecution vs. Traditional Prosecution Approaches*, 2004, p. 4.

apropiadas - Reducir el crimen - Asegurar el control social - Detener futuros delitos - Rehabilitar a los ofensores	investigación - Implementar avances tecnológicos y científicos	- Continuar impulsando la tecnología para resolver crímenes - Continuar expandiendo el conocimiento de los fiscales sobre los problemas actuales
---	---	---

Fuente: APRI, *The changing nature...*, Op. Cit., p. 16. Traducción propia.

Este cuadro refleja el modo en que las fiscalías norteamericanas han ido evolucionando en términos generales. Se observa que la persecución comunitaria se introdujo como un desafío en la agenda de trabajo de los fiscales hace diez años atrás, resaltando su perfil de solucionador de problemas.

En el sistema estadounidense se han intentado individualizar los elementos críticos que definen a la persecución comunitaria. El Departamento de Estado, en el 2002, puntualizó siete dimensiones para caracterizar estas iniciativas: 1) identificación de problemas; 2) identificación de áreas geográficas; 3) el rol de la comunidad; 4) el contenido de la respuesta a los problemas comunitarios; 5) cambios organizacionales dentro de la oficina del fiscal; 6) adaptación al procesamiento de casos; 7) colaboración y asociación inter-agencial relativas a las iniciativas. Por su lado, el Instituto de Estudios de Fiscales Estadounidenses detalló los nueve elementos centrales para el éxito de cualquier programa de persecución comunitaria: 1) una orientación proactiva; 2) incluir políticas orientadas a problemas, seguridad pública y calidad de vida; 3) diálogo directo entre los fiscales y la comunidad a la que sirven, desarrollando mecanismos para obtener retroalimentaciones de la comunidad y métodos para incorporar esas opiniones en el trabajo de los fiscales dentro de las audiencias; 4) asociacionismo con agencias policiales, otras agencias públicas y privadas y la comunidad; 5) estrategias de largo plazo; 6) compromiso de los generadores de políticas; 7) incorporación de métodos variados de ejecución; 8) evaluación; y 9) definición clara de las áreas identificadas²⁸.

El concepto de persecución comunitaria continúa evolucionando. Sin embargo, se han identificado algunos componentes que persisten a pesar de las modificaciones que el mismo pueda sufrir²⁹:

(a) Participación de la comunidad: La persecución comunitaria busca involucrar a la sociedad mediante distintas formas de participación. Su objetivo es construir puentes entre las oficinas de los fiscales y la labor que las mismas desarrollan con miras a generar comunidades más seguras y mejorar la confianza del público en la justicia. A través de esta participación, los fiscales aprovechan los conocimientos y recursos públicos, buscando identificar los problemas más relevantes sobre delincuencia y seguridad para generar estrategias innovadoras y respuestas más efectivas. Las herramientas que se incluyen en este elemento son, por ejemplo: encuestas a la comunidad, asistencia a reuniones públicas, crear comités de asesoría a la comunidad y establecer

²⁸ APRI, *Community prosecution. A guide for prosecutors*, Estados Unidos, pp. 5-7.

²⁹ PEAK, Kenneth (editor): *Encyclopedia...*, Op. Cit., pp. 75-76.

oficinas que motiven a sus miembros para acercarse a manifestar sus quejas, preocupaciones y preguntas.

(b) Asociación: La persecución comunitaria busca que los fiscales realicen su trabajo alejándose de su oficina y yendo en la búsqueda empírica de información, propuestas y fuentes que le permitan a la oficina establecer las prioridades. Mediante la asociación con otras autoridades, organizaciones comunitarias y las personas que las componen, los fiscales buscan construir mejores casos y solucionar problemas de la comunidad.

(c) Resolución de problemas: La PPC utiliza enfoques variados e innovadores para abordar la delincuencia y las cuestiones de seguridad pública. La idea no es sólo procesar casos, sino usar datos y conocimientos locales para elaborar nuevas estrategias de prevención del delito y abordar problemas que no están abiertamente relacionados con la delincuencia.

La persecución comunitaria se basa en la idea de que el fiscal tiene responsabilidad, no solo de llevar adelante la investigación de los casos, sino solucionar los problemas de seguridad pública, prevenir el crimen y mejorar los niveles de confianza en el sistema de justicia. Sobre esta base, los fiscales están tomando nuevas responsabilidades que permitan reflejar este cambio en su labor, trabajando en oficinas cercanas a la comunidad y colaborando con otros (como residentes, grupos comunitarios y otras agencias del gobierno). Su labor no está apuntada únicamente a ganar más casos o aumentar las sentencias de cárcel, sino tener efecto en la calidad de vida del vecindario, entre otros³⁰.

En los últimos veinte años se han desplegado estrategias concretas de persecución comunitaria. Mencionaremos algunas de ellas para ejemplificar las ideas que venimos compartiendo:

(a) Indianápolis (1996)³¹: En base al objetivo de contar con parques seguros, el fiscal generó un plan para disminuir la actividad que generalmente se daba en esos sitios: drogas, vandalismo y prostitución. Con la idea de proteger estas áreas y asegurar que el plan funcionara, el fiscal ideó políticas especiales para los delincuentes: no se ofrecían algunos beneficios a aquellos que delinquieran en el parque; para aquellos actos de vandalismo, graffiti y algunos de menor gravedad, el servicio comunitario debía desarrollarse en el parque; los delincuentes condenados tenían prohibido acercarse a los parques durante un año; se establecieron sanciones más severas a delitos de drogas que se realizaban en los parques, entre otras estrategias.

(b) Bronx (2005)³²: Se trata de un sistema que ofrece alternativas de condena para los jueces, en casos de delitos no violentos (posesión de drogas, prostitución y hurto). Busca reducir el número

³⁰ Center for Court Innovation (CCI): www.courtinnovation.org/topic/community-prosecution (última visita: 09/04/2017).

³¹ Center for Court Innovation (CCI): *Community Prosecution Strategies: Three Examples*, disponible en: <http://www.courtinnovation.org/research/community-prosecution-strategies-three-examples?url=research%2F5%2Farticle&mode=5&type=article> (última visita: 09/04/2017).

³² Center for Court Innovation (CCI): *Bronx Community Solutions*, http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/BCSfactsheetApril2015_0.pdf (última visita: 09/04/2017)

de sentencias que contemplan pena de cárcel de breve duración, que resultan inefectivas y costosas para este tipo de casos, para generar instancias de ayuda a los ofensores tales como servicio comunitario, tratamiento de drogas, terapias y familias de acogida. Las sentencias que contemplan medidas privativas de libertad han ido disminuyendo de la siguiente forma: de un 23% del año 2004 a un 13.5% en 2012; otro dato es que en el 2014, el 77% de los ofensores del Bronx eran condenados a servicio comunitario en base a este tipo de programas impulsados por las fiscalías.

(c) Nueva York (2009)³³: Corresponde a un servicio comunitario para delitos de menor gravedad en tres barrios: Brooklyn, Manhattan y Queens. El programa comenzó a utilizarse en el 2009 para colaborar en la labor de tres cortes comunitarias de la ciudad y desde ese momento se han percibido cambios en las prácticas locales para las condenas, el impacto que han tenido en las comunidades con mayores problemas y la percepción de mayor imparcialidad en los procedimientos judiciales. Mediante este programa, los delincuentes de delitos menores son sancionados con servicio comunitario, debiendo realizar reparaciones en los tres barrios antes mencionados. Ello genera un impacto en la responsabilidad del ofensor, que busca responder a la comunidad, y a la vez, demuestra a la población que sus problemas están siendo considerados realmente.

iii. Reino Unido

Ante la necesidad de contar con un órgano independiente que se encargara de decidir qué casos perseguir y cómo investigar (funciones que habían recaído históricamente en la policía), en 1983 se creó el Servicio de Persecución de Inglaterra y Gales. Dos años más tarde se creó el Servicio de Persecución de la Corona, entrando en funcionamiento en 1986. Actualmente se trata del principal órgano de persecución del Reino Unido³⁴, desarrollando estrategias comunitarias de persecución.

El Servicio de Persecución de la Corona se encarga de dirigir la investigación penal, pero también de generar confianza pública en las instituciones del sistema. Por ello genera instancias de participación comunitaria en el escrutinio de las decisiones de casos (mediante los llamados “Community Involvement Panels and Hate Crime Scrutiny Panels”)³⁵. Esto se decidió luego de evidenciar que a pesar de que el número de delitos había disminuido, esto no era percibido por la comunidad, impactando en la confianza en las instituciones del sistema penal y la efectividad de su labor.

³³ HERRSCHAFT, Bryn: *New York City Community Cleanup, The impact of a Program for Low-level offenders*, Center for Court Innovation, disponible en: www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/community_cleanup.pdf

³⁴ History of The Crown Prosecution Service, disponible en: <http://www.cps.gov.uk/about/history.html>

³⁵ CRIMINAL JUSTICE SYSTEM: *Engaging Communities in Criminal Justice*, Ministerio de Justicia, Reino Unido, 2009, p. 16.

El Servicio trabaja en conjunto con la policía y otros cuerpos de investigación, asesorando y guiando las líneas de investigación. Determinan los cargos que deberán ser imputados en los casos más complejos. Los fiscales se encargan de preparar los casos que serán presentados ante los tribunales.

En esta labor cuentan además con fiscales comunitarios encargados de relacionarse más directamente con su comunidad local. Son ellos quienes mejor conocen las preocupaciones locales y entienden mejor a las localidades que buscan servir, así como pueden generar mejores lazos con las personas. Ello genera que los ciudadanos puedan acceder a mejor y mayor información sobre las funciones que desarrollan, las mejoras de trabajar en conjunto y el servicio será más inclusivo³⁶.

La PPC en Reino Unido se basa en la idea de que un servicio público es más efectivo cuando las personas a las que busca servir están mejor informadas y relacionadas con sus actividades, así como cuando se les otorga la posibilidad de participar en las decisiones y en la fijación de prioridades.

La incorporación de estos sistemas permite que al momento de la sentencia se considere una “compensación”, junto con la sanción e intento de rehabilitar al ofensor. Además se intenta que sean sentencias dictadas en y para la comunidad. Ejemplo de ello son sentencias que imponen pagar una compensación a la víctima y hacer trabajos sin pago en beneficio de la comunidad. Este tipo de sentencias pueden ser más efectivas que aquellas privativas de libertad para delincuentes menos reincidentes y delitos de menor gravedad.

Entre las medidas de sanción que aplican, se encuentran: la supervisión, mediante la cual el ofensor debe tener reuniones frecuentes y trabajar en cambiar su comportamiento; trabajo no remunerado en beneficio de la población; asistir a programas de rehabilitación y terapias; excluir al ofensor de ciertas áreas o actividades, etc. En la elección de estas medidas se busca incorporar la opinión de la comunidad³⁷. El fiscal comunitario, junto con el equipo local que lo apoya, planifican reuniones públicas³⁸ en las que se reúnen con la policía para explicar a la sociedad qué medida o acción debería ser tomada en relación con un problema en particular y cuáles son las sanciones aplicables. Estas reuniones también pueden utilizarse para asuntos más específicos que sean de interés de la comunidad, como problemas de drogas, violencia intrafamiliar o delitos en los que se ven envueltos menores de edad. También se encargan de contribuir con la resolución de problemas locales asesorando continuamente a la policía sobre las opciones disponibles para los problemas prioritarios del entorno y lo que diga relación con las pruebas que se requieren para ello.

³⁶ Ídem, p. 17.

³⁷ Ídem p. 14.

³⁸ Ídem, p. 19.

Estos espacios generan que el fiscal cuente con información sobre el interés público que se encuentra en directa relación con las decisiones que deberá tomar en la persecución de los delitos.

Junto con lo anterior, se genera una declaración de impacto en la comunidad (mediante las llamadas “Community Impact Statements”) que busca dar cuenta de los delitos y cómo impactan en el ámbito local. Informa sobre las decisiones generales que se han tomado al respecto, por ejemplo, sobre las recomendaciones que ha establecido el oficial de libertad condicional o la sentencia que se ha dictado en un caso. De esta forma, la comunidad puede enterarse de si sus intereses están siendo considerados y cómo está actuando el fiscal a cargo³⁹.

También hay paneles ciudadanos (“Citizens Panels”) en los que se da la oportunidad a la población para que opine sobre el trabajo o sanción que se establecerá para el ofendido⁴⁰.

5. CONCLUSIÓN: ¿TIENE FUTURO EL TRABAJO COMUNITARIO EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS?

La tendencia regional nos indica que la *persecución penal comunitaria* se ha comenzado a instalar de modo incremental en las leyes orgánicas de los Ministerios Públicos. No obstante, esta inclinación legal no se ha trasladado al campo empírico relativo a la labor cotidiana de los fiscales. Por ello afirmamos que existe un reconocimiento formal pero una falta de operatividad real.

Este trabajo ha intentado aportar un marco de actuación para la concreción de una perspectiva comunitaria en la función de persecución de las Fiscalías de América Latina. Se reseñó su situación normativa vigente y se trazaron un conjunto de estrategias concretas para su implantación.

¿Por qué es importante incorporar esta mirada en los Ministerios Públicos? Porque las reformas procesales penales han impulsado a que los fiscales adopten un rol protagónico en la gestión de la conflictividad pero aún no han logrado que esto se realice en el marco de relaciones profundas con la comunidad en la que actúan. Por ello se vuelve central que los fiscales “escuchen” a la sociedad e integren ese enfoque al momento de tomar decisiones sobre la suerte de las causas.

¿Es posible transitar este camino? Sí, pero su concreción está sujeta a decisiones de índole político-institucionales mediante las cuales se le reconozca un rol central a la comunidad. Este enfoque dará mayor legitimidad a las decisiones de la institución y contribuirá a que los miembros de la sociedad observen que las respuestas del sistema judicial pueden satisfacerlos y resarcirlos.

³⁹Ídem, pp. 21-23.

⁴⁰Ídem, p. 59.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APRI, *Community prosecution. A guide for prosecutors*, Estados Unidos

BINDER, Alberto:

- *Etapas del desarrollo organizacional del Ministerio Público*, en Ponencias del Seminario Internacional “Desafíos actuales y futuros de la persecución penal y de la atención a víctimas y testigos en Chile”, Fiscalía Nacional de Chile, Santiago, 2014. Disponible en: www.fiscaliadechile.cl
- *Análisis Político Criminal*, 1ª edición, Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2011
- *Derecho Procesal Penal*, tomo I, Hermenéutica del proceso penal, Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, 2013
- Módulo 3-Persecución Penal Comunitaria: CEJA, 18/10/2015

BOLAND, Bárbara: *The response of Multnomah County to Neighborhood Crime: 1990-2005*, National District Attorneys Association, American Prosecutors Research Institute, 2007, disponible en: www.ndaa.org

CCI: *Community Prosecution Strategies: Three Examples*

CCI: *Bronx Community Solutions*

CEJA, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Santiago de Chile, 2007

CEPAL: *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, disponible en: www.cepal.org/publicaciones

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM: *Engaging Communities in Criminal Justice*, Ministerio de Justicia, Reino Unido, 2009.

FRYER, HEATON, LEVITT, MURPHY: *Measuring Crack Cocaine and Its Impact*, Economic Inquiry, 2013, 51 (3), pp. 1651-1681, disponible en la web del Departamento de Economía de la Universidad de Harvard

GARAVANO, Germán; FANDIÑO, Marco; GONZÁLEZ, Leonel: *Evaluación del impacto del nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala*, disponible en el sitio web: www.cejamericas.org

GOLDKAMP, John, IRONS-GUYN, Cheryl, WEILAND, Doris, *Community Prosecution Strategies: Measuring Impact*, Buletin of the Bureau of Justice Assistance, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice

GOLDSTEIN, Herman: *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, Estados Unidos, 1990

HERRSCHAFT, Bryn: *New York City Community Cleanup, The impact of a Program for Low-level offenders*, Center for Court Innovation

JUÁREZ, Erick: *Ministerio Público versus Impunidad*, F&G Editores, Guatemala, 2013.

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE NEUQUÉN: <http://www.mpfneuquen.gob.ar/index.php/78-mpf-general/610-historico-acuerdan-el-reconocimiento-de-la-justicia-indigena>

NAGANO, Gina: *The Aboriginal Justice Strategy: An Overview*

NUGENT, M. Elaine: *What Does It Mean to Practice Community Prosecution? Organizational, Functional, and Philosophical Changes*, Special Topics Monograph, American Prosecutors Research Institute, 2004, en APRI, *The changing nature of Prosecution, Community prosecution vs. Traditional Prosecution Approaches*, 2004

PEAK, Kenneth (editor): *Encyclopedia of community policing and problem solving*, SAGE

PORTER, Rachel: *Choosing Performance Indicator for Your Community Prosecution Initiative*. Disponible en: http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Choosing_Performance_Indicators.pdf

ROUSSEAU, Pierre: *Restorative Justice in Yukón and Northern Canada*, June 2000

ROXIN, Claus: *Posición Jurídica y Tareas Futuras del Ministerio Público*, en *El Ministerio Público en el Proceso Penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1993.

STATS CANADA – Census 2011

VILLENEUVE, Marc: *Les Autochtones et la reconnaissance du principe de la différence culturelle comme facteur atténuant* – Commission des services juridiques - 1994 –

Yukón Domestic Violence Treatment Option Court – Policies and Procedures Manual - August 2008

Yukón Community Wellness Court Process