

Mesa 7.

Fiscalías *especializadas*

Temas



- *Fiscalía especializada en investigación de graves violaciones a derechos humanos.*
- *Fiscalía autónoma y sistemas anticorrupción.*
- *Aprendizajes desde las fiscalías para niñez y mujeres.*

Palabras y conceptos clave

Modelo organizativo, Política de Persecución Penal, Recursos, Violaciones graves de derechos humanos, Violencia contra las mujeres, Diseño institucional, Voluntad política, Especialización.

Reflexiones destacadas

- Con la sola creación de una fiscalía especializada no resolvemos ningún problema. De hecho, algunas de ellas sirven para invisibilizar algunos problemas.
- Más allá de que pueda haber en la nueva Fiscalía General una fiscalía especializada para las mujeres, la cuestión de fondo es cómo incorporar la perspectiva de género en el diseño de la nueva Fiscalía.

Reflexiones sobre un modelo a partir de fiscalías o áreas especializadas

(Leonel González)

Con la sola creación de una fiscalía especializada no resolvemos ningún problema. De hecho, algunas de ellas sirven para invisibilizar algunos problemas. Por ejemplo, la Fiscalía especializada para la búsqueda de personas desaparecidas en México.

Entonces, la pregunta clave es: ¿cuál es el entorno de condiciones para que una fiscalía especializada funcione y dé resultados?

■ Tres grandes preguntas:

1. ¿Por qué se toma la decisión de crear una fiscalía especializada? ¿Cómo se llega a esa decisión?

Porque hay una respuesta institucional de concentrar los esfuerzos en un determinado tipo de criminalidad. Que la respuesta sea institucional significa que se ha superado el modelo reactivo de investigación de caso por caso; en cambio, se entiende que detrás de cada caso hay un fenómeno que regula esa criminalidad. A partir de ese entendimiento es como toma forma, en parte, la estructura organizativa de la Fiscalía.

Es decir, el primer paso es que el Fiscal General pueda conocer a profundidad las principales criminalidades de un país. A partir de este conocimiento, puede tomar la decisión sobre su política criminal y las áreas en las cuales quiere concentrar los recursos a su disposición. Esa decisión puede culminar en la creación de una fiscalía especializada.

2. ¿Cuáles son las áreas más críticas en el funcionamiento de una fiscalía especializada?

Primero, la capacidad de ser flexible. Esto implica proactividad. Es decir, superar la visión del trabajo individual de cada fiscal y avanzar hacia un trabajo en equipo.

Segundo, los modelos organizativos. O una Fiscalía centralizada, o una Fiscalía que tenga apoyo a nivel local, regional, distrital. Hay ventajas y desventajas en ambos modelos. Las ventajas de la centralidad es la capacidad de concentrar la información sobre un determinado delito, mientras que la desventaja es la pérdida de control e información clave en el territorio. Las ventajas y desventajas de la descentralización serían las mismas, pero en el sentido opuesto.

Otro punto de los modelos organizativos es respecto a cómo se investigan y litigan los casos. Es decir, una vez que una fiscalía especializada recibe diez casos vinculados a la trata sexual, ¿cómo se va a organizar internamente?: o un solo fiscal asume la investigación y litigación de los casos (modelo de las provincias argentinas), o se recurre tanto a un fiscal especializado en investigación como a otro especializado en litigación (modelo guatemalteco). No hay modelos rígidos, pero considero que, si es un caso complejo, una buena práctica es crear un equipo de investigación y litigación que acompañe todo el proceso hasta las audiencias.

Tercero, criterios de distribución de casos. Cuando ingresan los casos en un Ministerio Público hay una unidad receptora que los distribuye. También hay dos alternativas: O esa unidad de atención temprana recibe todos los casos, trata de resolverlos con medidas alternativas y ante el fracaso los deriva en una fiscalía especializada; o bien, una vez que ingresan los casos se distribuyen directamente a las fiscalías especializadas. Tampoco hay modelos rígidos.

3. ¿Cómo resguardar el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción en México, en caso de que no se dé un escenario de autonomía?

En Estados Unidos y en algunos estados de Canadá, frente a casos complejos se habilita la posibilidad de que el Congreso nombre a un Fiscal Especial para investigar casos de corrupción. Esta es una posibilidad que podría explorarse para México.

Las fiscalías especializadas en Perú

(Víctor Cubas)

■ *Fiscalías especializadas en el Perú*

El Ministerio Público (MP) en el Perú comienza a organizarse como órgano extra-poder en 1981, como consecuencia de la puesta en vigencia de la Constitución aprobada en 1980. En 1981 se le dota al MP de una Ley Orgánica y empieza a operar, pero solamente tiene fiscalías penales para delitos ordinarios.

Pero justo en 1980 inició el accionar terrorista en el Perú, sumamente violento y que en poco tiempo amplió su ámbito de actuación. El fenómeno terrorista no fue bien comprendido entonces, al punto que los políticos consideraban que los actos de terrorismo no revestían mayores consecuencias. El transcurso del tiempo probó que estaban sumamente equivocados, por lo que una de las primeras fiscalías especializadas creadas fue la Fiscalía contra el terrorismo. Ésta tuvo competencia a nivel nacional para investigar los casos de terrorismo.

Otra fiscalía especializada creada en la década de los ochentas fue la Fiscalía especializada para investigar el tráfico ilícito de drogas.

En ambos casos, se ha hecho un trabajo conjunto entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, que no siempre ha dado resultados positivos, porque había un desfase en las normas procesales. El Código de Procedimientos Penales de 1940 no era un instrumento idóneo para investigar delitos del crimen organizado. En consecuencia, se han tenido que publicar leyes especiales que introduzcan al código procesal un conjunto de normas que permitan la investigación y el juzgamiento de los hechos de tráfico ilícito y terrorismo.

En este contexto, al final de la década de los ochentas llega al poder Alberto Fujimori, quien sucede al gobierno de Alan García que había generado una crisis económica muy grave. En esos años la crisis económica y el terrorismo eran los dos grandes problemas del Perú.

Fujimori, en sus primeros meses, cambia las normas sobre el sistema de inteligencia nacional. Introdujo el concepto de inteligencia operativa y formó órganos que hicieron el trabajo de guerra sucia, o guerra de baja intensidad. Es el comienzo de la etapa de graves violaciones de derechos humanos, o mejor dicho, continúan las violaciones a derechos humanos, porque éstas ya habían ocurrido desde 1984.

Durante el gobierno de Fujimori se dieron dos casos emblemáticos en América Latina de violaciones graves a derechos humanos: el caso de Barrios Altos, en noviembre de 1991, y el caso La Cantuta, en julio de 1992. En ambos intervinimos, pero no como una fiscalía especializada, sino como una fiscalía común que asumía un caso de violaciones graves de derechos humanos, considerado inicialmente como un delito común.

A diferencia del caso Barrios Altos, en el caso de La Cantuta sí se pudo avanzar. Se hizo una investigación, dirigida por el equipo de fiscales, que alcanzó sus objetivos, judicializó el caso. Pero el gobierno adoptó la decisión política de desviar la jurisdicción al fuero militar, despojando al fuero común de la posibilidad de intervenir en el juicio de este caso.

Con posterioridad, y después de la caída de Fujimori, se han instituido otras fiscalías especializadas. Una de las primeras es la Fiscalía para investigar graves violaciones a los derechos humanos. A la caída de Fujimori, en el año 2000, se comienza a conocer que las violaciones a los derechos humanos habían sido sistemáticas, y se tiene la libertad de investigar porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos pronunció la invalidez jurídica de las Leyes de Amnistía.

Los siguientes pasos de esa Fiscalía en derechos humanos fue la creación de un equipo forense especializado. Éste trabajó dentro del Instituto de Medicina Legal. Con el tiempo el equipo forense creó un Laboratorio de Ciencias Forenses altamente especializado.

Poco después, se formaron la Fiscalía contra el crimen organizado, la Fiscalía contra el lavado de activos, la Fiscalía especializada para la trata de personas, Fiscalías ambientales y Fiscalías para investigar accidentes de tránsito. Excepto esta última, el resto de las fiscalías especializadas señaladas funcionan con competencia ampliada a nivel de un distrito judicial (estado o departamento), con fiscalías superiores que tienen competencia nacional. A su vez, la Fiscalía General está formada por un conjunto de fiscalías provinciales, que son los órganos de investigación,

y el trabajo de éstas es coordinado por un Fiscal Superior con competencia a nivel nacional.

■ *Violaciones graves a los derechos humanos*

Caso La Cantuta:

1. Desde el inicio fuimos plenamente conscientes de que un fiscal tiene una misión/función indeclinable que le asigna la Constitución: investigar los delitos.
2. Hicimos una investigación real, que alcanzara los objetivos propuestos y el esclarecimiento de los hechos.
3. Tuvimos una relación muy cercana con las víctimas. Nos costó mucho trabajo, pero logramos ganar su confianza.
4. Adoptamos medidas para superar las limitaciones para la investigación, recurriendo a instituciones del sector público y privado. Desde el inicio formamos un equipo interdisciplinario de investigación. Para ello, pedimos a la Dirección de Criminalística un equipo con los mejores profesionales. Igualmente, a la Dirección de Homicidios, que proporcionara un equipo de peritos en investigación criminal.
5. Nos propusimos dar cuenta, periódicamente, del resultado de la investigación, de los avances. Esto fue una garantía de que no habría retrocesos, porque la investigación —guardando las reservas del caso— se conocía públicamente.
6. Tuvimos mucho cuidado en la cadena de custodia para evitar que las evidencias encontradas fuesen desaparecidas intencionalmente y con ello obstaculizar la provisión de medios probatorios.

7. Hicimos respetar la independencia y autonomía institucional. El fiscal es el que dirige la investigación y está sometido sólo a la Constitución y a la Ley.
8. Actuamos guardando la confidencialidad del caso.
9. Tuvimos muchas amenazas, pero también mucho equilibrio para controlar el temor. Considerábamos que estábamos frente a un caso emblemático y que era necesario alcanzar los objetivos de la investigación. Si un fiscal hiciera caso a las amenazas por la realización de su trabajo, simplemente no se podrían esclarecer los hechos criminales y no se podrían desarticular las organizaciones criminales.
10. Asumimos la dirección de la investigación plenamente. Convo-camos el apoyo de la Policía y los peritos, pero también tuvimos un control real y efectivo de todos los resultados de la investi-gación.
11. Ganamos la confianza de quienes tenían que aportar datos a la investigación.
12. Cuando se judicializó el caso tuvimos el suficiente cuidado de tomar en cuenta la jurisprudencia internacional para calificar a los hechos como de lesa humanidad. Esto permitió en buena medida que se emitiera una sentencia contra el ex presidente Alberto Fujimori por ser el autor intelectual de los hechos.
13. Destacamos la colaboración que recibimos de la sociedad civil, como consecuencia de la apertura a la coordinación con sus di-ferentes representantes.

Estas acciones, convicciones y posturas nos permitieron avanzar en la primera etapa de la investigación y judicializar el caso, que no fue total. El caso La Cantuta tiene tres procesos y tres sentencias: la primera al proceso que describí hace unos momentos; la segunda después de la intervención de la Comisión de la Verdad; y la tercera el juicio a Alberto Fujimori que terminó con la sentencia condenatoria.

Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

(Ximena Andión)

La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) tiene sus antecedentes en una fiscalía especial que se hizo para un caso específico: el caso de las mujeres desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, en 2004.

En 2006, la FEVIMTRA se formó sólo para atender los casos de violencia contra las mujeres y después se le añadió el delito de trata de personas.

Problemas de mandato

1. Sólo para delitos de competencia federal. Es decir, atiende la minoría de los delitos. De mil casos de mujeres desaparecidas en el sexenio anterior, sólo 4 están en la FEVIMTRA.
2. Cuando tienen que ver con delincuencia organizada, los casos pasan a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).
3. Retardo injustificado en la revisión de los casos para determinar competencias.

Problemas de diseño

1. En la FEVIMTRA, los agentes pasan mucho tiempo atendiendo víctimas, no en la investigación.
2. Trabajan caso por caso, no por análisis sistémico criminológico.
3. Dependencia absoluta de la Procuraduría General de la República. No tiene autonomía para tomar decisiones.
4. Sobrecarga de trabajo.

5. Amplia rotación de personal.
6. No son multidisciplinarios ni tienen capacidades necesarias.
7. Replican estereotipos de roles tradicionales de género.
8. No hay manuales.

Problemas de actuación

1. Ha habido muy pocos resultados, más o menos 17 casos por año, y 16 sentencias por trata de personas de 2011 a la fecha.
2. Por cumplir con mínimos de resultados, lleva a cabo operativos en los que no necesariamente rescatan a mujeres que son víctimas de trata de personas. Esto es una práctica perversa para justificar el presupuesto.
3. Poca capacidad para investigar delitos de macro-criminalidad.
4. Falta de mecanismos de sanción y control.
5. Falta de transparencia para poder evaluar los resultados que realmente tiene.

En el caso de la FEVIMTRA se comprueba la tesis de que la creación de fiscalías especializadas no resuelve el problema de criminalidad, violencia e impunidad de cierto delito.

No sólo son cuestiones técnicas u operativas las que se toman en cuenta para crear fiscalías especializadas. En el caso de la FEVIMTRA, su creación se debe a cuestiones políticas frente a un problema en particular.

Hoy por hoy, la FEVIMTRA no tiene un titular, sino un encargado del despacho, y ha sufrido varios recortes a su presupuesto.

Considero que si no hay presión desde la sociedad civil para que esas instituciones se mantengan, simplemente las autoridades las cierran, y se pierden.

Hay que pensar mucho en el diseño institucional de las fiscalías especializadas, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Por último, más allá de que pueda haber en la nueva Fiscalía General una fiscalía especializada sobre las mujeres, la cuestión de fondo es cómo incorporar la perspectiva de género en el diseño de la nueva Fiscalía en su conjunto. E igualmente importante es, para un país como México, integrar la perspectiva intercultural en toda la nueva institución.

Sistema Nacional Anticorrupción

(Andrés Díaz)

Este tema inició en 2012 con las promesas electorales por parte de todos los partidos políticos sobre medidas legislativas e institucionales para combatir la corrupción, mejorar los mecanismos de transparencia y transparentar la publicidad oficial.

En un primer momento se pensó en una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción. Ésta no cumplió con las expectativas, sobre todo, en materia de prevención. Por parte de la sociedad civil se ejerció mucha presión para incluir el tema de la prevención y realizar otra serie de mejoras en la Comisión.

De la propuesta de reformas, destacó la dimensión de integralidad (prevención, investigación y sanción) y la de coordinación (siete instituciones encargadas de combatir la corrupción de manera integral). De aquí salió el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para reforzar las capacidades estatales de transparencia, fiscalización, justicia y combate a la corrupción. En realidad, fue un paquete de siete leyes y varias reformas.

El resultado fue que el SNA finalmente aprobado fortaleció los mandatos de un conjunto de instituciones. Por ejemplo, con estas reformas la Auditoría Superior de la Federación (ASF) superó el criterio de anualidad, por lo que ahora puede realizar auditorías a petición de la ciudadanía y practicar auditorías del gasto público en tiempo real. También, se creó la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (Fiscalía Anticorrupción). Al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se le otorgaron facultades para aplicar sanciones y multas. También destaca el Comité Ciudadano que supervisará todo el SNA.

Preguntas y Respuestas

- ¿Cuándo crear una fiscalía especializada?
- ¿Es conveniente, o no, establecer desde la Ley este tipo de fiscalías especiales?

Claudia Paz y Paz

Definitivamente hay temas que, por su importancia político-criminal, los legisladores se aseguran que estén en la Ley. Eso sucedió en México con el tema de la corrupción. En Guatemala, en su nacimiento, la Ley Orgánica de la Fiscalía ya preveía varias fiscalías especializadas que se fueron completando con el paso del tiempo, dependiendo de los tipos de crímenes que más agobiaban a la población. Por ejemplo, en 2006 se creó una Fiscalía para los delitos contra la vida, por el grave problema de homicidios en el país.

Fiscalía especializada en delitos contra la vida

El primer criterio de ingreso de casos era que se tratara de una muerte violenta. Sin embargo, y a pesar de los equipos de investigación especializados, no superamos el modelo de investigación de caso por caso.

Sólo fue hasta la entrada en operación de la Unidad de análisis criminal, con muchas capacidades, que se estableció una correlación de diferentes delitos perpetrados por pandillas. Así, los equipos especializados de investigación atrajeron los casos por grupos y redes criminales y los judicializaron.

Es decir, aunque el primer criterio de ingreso de casos a la fiscalía especializada era la muerte violenta, no había un criterio rígido para pedir la atracción de casos.

Jorge Verástegui

En la Procuraduría General de la República (PGR) hay dos unidades especiales, cuatro fiscalías especiales y dos subprocuradurías especiales,

todas sólo nominativas en cuando a la especialidad, ya que la misma PGR sostiene que no hay agentes especializados en nada porque todos deben conocer de todos los delitos.

Con este panorama, ¿han conocido o han tenido casos donde el problema es la voluntad institucional o política? En México sí hay problemas de diseño, pero el problema de fondo es la voluntad institucional o de los funcionarios de cumplir con las obligaciones que marca la ley.

Layda Negrete

Sobre la Fiscalía Anticorrupción, ¿consideraron las organizaciones de transparencia retrasar el nombramiento hasta lograr un proceso de nombramiento adecuado? ¿Qué medidas se tienen previstas en cuando al mal diseño institucional del Fiscal Anticorrupción?

Gonzalo Rúa

1. ¿Por qué una fiscalía especializada? Esto nos lleva a discutir necesidades de política criminal.

¿Las fiscalías especializadas pueden imponerse desde la legislación? Considero que el criterio siempre es amplio, no limitativo. El establecimiento de fiscalías especializadas puede provenir de una ley cuando las necesidades de política criminal son tan claras que no hay discusión. En ese sentido, sería razonable que México estableciera desde la ley, fiscalías sobre violaciones graves, homicidios, corrupción, narcotráfico, etcétera.

La pregunta que se deriva de la anterior es: Si la Ley Orgánica establece ya subprocuraduría o fiscalías especializadas, ¿éstas son un límite para que la Fiscalía General pueda tener otras fiscalías especializadas? La respuesta es no. Que exista una necesidad de política criminal que nos imponga y marque la agenda, es sano y no tiene que ser visto como la imposibilidad de armar otras fiscalías especializadas.

2. Ha habido un error muy grande en el armado y diseño de las fiscalías especializadas. Por ejemplo, en algunas provincias de Argentina se ha trabajado sobre fiscalías especializadas en vio-

lencia de género. Pero con esta práctica recurrente de manifestar públicamente que se está ocupando de un problema, cuando en la realidad sucede lo contrario. En esas provincias argentinas lo único que se ha hecho es colocar un fiscal especializado con tres o cuatro empleados, quienes reciben todos los casos de violencia de género (graves, medios, de riesgo bajo, etcétera) y, al final de cuentas, lo que demuestran es que no hay una política criminal detrás.

Entonces, cada fiscalía especializada requiere de un diseño adecuado para abordar una problemática, y ese diseño tendrá a veces sus equipos propios de investigación, de pericia; o sólo fiscales para investigar y fiscales para litigar, todo bajo una pre-establecida política de persecución criminal.

Por otro lado, todas las fiscalías especializadas son un punto favorable a una reforma, porque empuja a un debate preciso sobre temáticas específicas. Pero también hay que evitar caer en el error de tener diseños demasiado flexibles, en los que la temática específica sólo esté representada en el nombre de la Fiscalía, pero no en las atribuciones claras que requiere para atender realmente esos delitos.

Las fiscalías especializadas, en definitiva, son un buen mecanismo; no obstante, hay que contar con un Fiscal General que observe todo lo que ocurre para que no quede compartimentado.

Ximena Antillón

En octubre de 2015, la Unidad de búsqueda de personas desaparecidas se convirtió en una fiscalía especializada. En realidad, el cambio de nombre fue lo único que sucedió. La creación de esta “fiscalía especializada” fue una respuesta política a una demanda social, pero desde el inicio empezó con muy pocos recursos para realizar su trabajo.

La pregunta es: ¿qué hace especializada a una fiscalía especializada?

Leonel González

Primero, comparto plenamente que hay casos que interesan a un determinado país porque la conflictividad es regular, permanente y tras-

ciende la gestión de los fiscales que intervienen, y en estos casos la Ley puede establecer esas prioridades. El caso guatemalteco es una muy buena experiencia de cómo la regularidad de la criminalidad fue marcando la necesidad de fiscalías especializadas permanentes.

Segundo, la relación entre casos ordinarios y casos complejos. ¿Qué hacemos con los casos de archivos y con las desestimaciones?, ¿hasta dónde esas salidas a los casos, que son de muy baja calidad, nos sirven para investigar, por ejemplo, una estructura de extorsiones?

La visión más tradicional de los Ministerios Públicos ha sido que esos casos no sirven, que el archivo no aporta información. Sin embargo, considero que un archivo o una desestimación nos pueden entregar información muy relevante sobre una estructura criminal. Por ejemplo, el lugar donde ocurrió un hecho, el horario, las particularidades de la víctima, la cantidad de sujetos que intervinieron, posibles edades de los sujetos, *modus operandi* en general. Esto sería posible a través de las Unidades de análisis.

Víctor Cubas

El criterio más racional es que las fiscalías especializadas se instituyan por decisión administrativa del Fiscal General frente a las necesidades de luchar contra la criminalidad.

Sin embargo, las fiscalías especializadas, en el caso de Perú, no han dejado de tener problemas. Si bien es cierto que en algunos casos se pueden presentar resultados (contra el terrorismo que fue derrotado en 1995), no ha ocurrido con otros delitos como el tráfico ilícito de drogas que continúa siendo una amenaza para el país.

Se han creado otras fiscalías, pero ha habido otro problema: la falta de especialización de los agentes de esas fiscalías. Esto tiene como resultado que el modelo de investigación que se aplica a delitos complejos como la corrupción es el mismo que se aplica a delitos ordinarios. Lo anterior no da ningún resultado positivo en términos de combate a la delincuencia.

En suma, la constitución de fiscalías especializadas tampoco es una respuesta que dé solución integral a los problemas. Dará mayor o menor solución en función de la solidez con que se organice y opere.

Ximena Andión

Pensar en diseños flexibles; en modelos que no sólo sean reactivos sino proactivos. Establecer vínculos entre la justicia ordinaria y el crimen organizado. Complementar la investigación con el litigio. Plantear la pregunta de para qué y cómo queremos otras fiscalías especializadas. Pensar en el diseño de las propias fiscalías especializadas. Y, si no contamos con un verdadero Plan de Persecución Penal, en el marco de una clara política criminal, será muy difícil que estas fiscalías especializadas sean efectivas.



Fotografía: De derecha a izquierda Gonzalo Rúa, Layda Negrete y Héctor Pérez.