

# Experiencias latinoamericanas

Entrevistas a **Alejandra Gils Carbó**, **Luiza Fonseca Frischeisen**, **Thelma Aldana** y **Víctor Cubas Villanueva**

Realizadas por Laura Cora Bogani, investigadora de CEJA.

## Alejandra Gils Carbó

Referente del Foro Interamericano de Fiscales por una Legalidad Emancipatoria. Ex procuradora general de la Nación Argentina.

## Luiza Cristina Fonseca Frischeisen

Subprocuradora geral da República desde 6/10/2015, lotada na Procuradoria Geral da República, no exercício de ofício criminal junto ao Superior Tribunal de Justiça. Membro do Conselho Superior do Ministério Público Federal, eleita pelo colégio geral dos Procuradores da República. Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Representante do Ministério Público Federal em ações da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Ativos (ENCCLA) desde 2016.

## Thelma Aldana

Abogada y notaria, magister en Derecho Civil y Procesal Civil, maestría en Derechos de las Mujeres, Género y Acceso a la Justicia, por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Magistrada y presidenta de la Corte Suprema de Justicia y del Poder Judicial de Guatemala, período 2009-2014. Fiscal general de la República y jefa del Ministerio Público de Guatemala, período 2014-2018.

## Víctor Cubas Villanueva

Ha laborado en el Ministerio Público, primero como Fiscal Provincial y luego como Fiscal Superior en lo Penal de Lima. Ha realizado investigaciones por graves actos de violación de Derechos Humanos y por delitos de corrupción. Se dedica a la docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

## 1 ¿Qué herramientas debe utilizar un Ministerio Público para orientar la institución hacia el logro de una persecución penal estratégica?

**Alejandra Gils Carbó (Argentina):** En primer lugar, hay herramientas básicas que son la especialización, el trabajo en equipo y la interdisciplina. La complejidad que ha adquirido el crimen organizado transnacional y las figuras criminales que tienen vínculo con situaciones de desigualdad estructural requieren de la actuación de agentes capacitados y de políticas propias. Fenómenos criminales como la corrupción, la trata y explotación de personas, el crimen económico, el narcotráfico y las graves violaciones a los Derechos Humanos, requie-

ren de unidades fiscales especializadas –que asistan a todos los fiscales del país- conformadas con profesionales y trabajadores capacitados en cada materia, que mantengan comunicación con las agencias públicas avocadas a la persecución de esos delitos y con las organizaciones sociales u organizaciones de víctimas que traen las denuncias y proveen de información. En esos casos, la persecución penal estratégica requiere poner atención en diversos ejes. Por un lado, adoptar una mirada global que supere los límites jurisdiccionales, procesando información que permita detectar patrones comunes de personas y bienes, entrecruzando datos de casos a nivel federal y provincial, en el caso de Argentina que tiene ese tipo de organización

jurisdiccional. Por otro lado, requiere poner el eje en el ascenso de la cadena de responsabilidad, que nos ha permitido develar casos relevantes de complicidad policial, judicial y política con organizaciones criminales y poner una valla al problema de la selectividad en materia penal. Un tercer eje, debería estar orientado a fortalecer el impulso de las investigaciones patrimoniales que desfinancia el crimen, además de permitir identificar a los grandes beneficiarios del negocio criminal. Por último, un cuarto eje, sería la faz participativa con la comunidad, atribuyendo centralidad a la víctima y trazando políticas o generando dispositivos que provengan de un diálogo previo con las organizaciones de la sociedad civil.

**Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (Brasil):** Inicialmente é importante dizer que o Brasil é uma federação e, assim temos, o [Ministério Público Federal](#) Públicos do Estado e do DF (também temos o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Militar).

No Ministério Público Federal, nossos órgãos de coordenação nacional se chamam Câmaras de Coordenação e Revisão, que estão divididas de acordo com as nossas áreas de atuação, lembrando que o MP, no Brasil, atua na área criminal e também na defesa de bens coletivos como o meio ambiente, consumidor e direitos de grupos específicos.

Para uma persecução penal mais estratégica é preciso avançar no aprofundamento do exercício da discricionariedade da persecução penal, com elaboração de critérios gerais para arquivamento, e fazemos isso com enunciados e orientações, com a realização de acordos de não persecução penal (previsto em resolução do Conselho Nacional do Ministério Público - órgão de controle externo previsto na Constituição Federal, para o Poder Judiciário há o Conselho Nacional de Justiça), que foi, recentemente, aprovado em lei também.

Também é necessário melhorar a qualidade da prova das representações para fins criminais e, para isso, é necessário interlocução permanente com as instituições de fiscalização e controle, além das Polícias, como o Banco Central, a Receita Federal entre outros.

Também é necessário avançar cada vez mais em cooperação internacional e conhecimento e análise de provas eletrônicas, usando ferramentas de cruzamento de dados de grande volume (big data).

Temos também grupos nacionais de auxílio aos membros do Ministério Público Federal que estão em diversas unidades do país. Os Ministérios Públicos Estaduais e do DF tem grupos de atuação contra o crime organizado (GAECOS).

[Aqui exemplos de enunciados.](#)

[Aqui exemplos de orientações.](#)

Aqui exemplos de [grupos de trabalho da área criminal do Ministério Público Federal](#) e [esse outro](#).

**Thelma Aldana (Guatemala):** Un Ministerio Público debe contar con un marco legal que le permita constituirse en una entidad autónoma e independiente, que pueda tener una organización sólida capaz de guiar las investigaciones que permitan la lucha contra el crimen organizado y pueda contribuir a desarticular estructuras criminales. Debe tener unidades o fiscalías especializadas. Esto permite a los fiscales tener más control sobre el comportamiento de las estructuras criminales, manejar con propiedad los patrones y orientar su investigación sobre fenómenos criminales, dejando atrás investigaciones de caso por caso y lograr una persecución penal estratégica. Indispensables son las unidades de métodos especiales de investigación y de análisis criminal. Son métodos especiales de investigación como interceptaciones telefónicas, colaboradores eficaces y otros que coadyuvan en la investigación a fin de presentar ante el órgano jurisdiccional casos sólidos.

Las unidades de análisis criminal deben estar integradas por analistas de diferentes áreas, especialmente financiera, tributaria, de contraloría de cuentas, contratación administrativa y contratación civil. La mayoría de los fiscales tiene experiencia en el ramo penal y en ocasiones no logran orientar adecuadamente la hipótesis en la construcción del caso por carecer de experiencia en otras áreas.

Debe existir estrecha colaboración y coordinación con otras entidades del sistema de justicia, por ejemplo lo relacionado a ciencias forenses, policía nacional civil y tribunales de justicia.

En Guatemala ha tenido mucho éxito la creación de una jurisdicción de mayor riesgo mediante la competencia ampliada para un grupo de jueces debidamente capacitados para conocer casos de alto impacto. Se amplió la competencia desde su sede en la capital a fin de conocer diversos casos en todo el

territorio nacional, con el fin de proteger la integridad física de jueces, fiscales, defensores y sujetos procesales. Los sujetos procesales corrían riesgo físico en los departamentos alejados de la capital de Guatemala, así es que el solo hecho de que esos casos no se conozcan en esos departamentos garantiza la protección de esas personas; además los procesados son trasladados a la capital. Se tuvieron experiencias de asesinatos de jueces, fiscales, reos, defensores en el interior del país, lo que motivó diseñar este tipo de jurisdicciones.

Además, la competencia de mayor riesgo permite la especialización y genera más confianza de la población en el sistema de justicia. Se amplió la competencia de los jueces por medio de una ley emitida por el Congreso de la República. Esta ley indica qué casos se consideran de mayor riesgo, por ejemplo narcotráfico, tortura, asesinato, delitos contemplados en la Ley contra la delincuencia organizada, delitos contemplados en la ley contra el lavado de dinero, trata de personas, entre otros. El Ministerio Público creó la Fiscalía Especial contra la Impunidad que trabajaba con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la mayoría de sus casos eran presentados ante el sistema de mayor riesgo o competencia ampliada.

Con el apoyo de la cooperación internacional se llevaron a cabo capacitaciones a diversas fiscalías para utilizar métodos especiales de investigación y presentar los casos a mayor riesgo.

**Víctor Cubas Villanueva (Perú):** En mi opinión, una persecución estratégica del delito requiere la utilización de la información estadística recopilada básicamente por los operadores como la policía y el Ministerio Público, para su posterior análisis que permitiría, en primer lugar, establecer mecanismos de control de la productividad y con ello determinar la eficiencia y la eficacia del sistema en la persecución del delito.

Con posterioridad a ello, esa información estadística debe ser analizada en un Observatorio de la Criminalidad que permita identificar los delitos de mayor incidencia, los patrones delictuales, los lugares con mayor incidencia de criminalidad, etc. La información resultante permitirá, al Ministerio Público y la Policía Nacional, realizar acciones inmediatas en los denominados puntos calientes de las ciudades para frenar el accionar delictivo, así como elaborar planes estratégicos de persecución, inclusive incorporando a los ciu-

dadanos en la lucha contra la delincuencia. Se han llevado a cabo programas importantes tales como Barrio Seguro que han permitido formar brigadas integradas por personas de los diferentes barrios que han asumido la responsabilidad de luchar contra la delincuencia.

La persecución estratégica del delito debe evolucionar constantemente y utilizar el conocimiento científico y técnico para la investigación del delito, que en la actualidad está marcada por el accionar del crimen organizado en sus múltiples manifestaciones: tráfico de drogas, tráfico de migrantes, tráfico de armas, trata de personas, minería ilegal, tala ilegal, lavado de activos, corrupción; es indispensable la necesidad de organizar una Oficina encargada de hacer análisis estratégico de la criminalidad, que permita explicar las causas y consecuencias de los fenómenos delictivos. El sistema de justicia penal no puede limitarse a dar respuestas reactivas frente a la delincuencia. En el Perú, combatir el delito sólo con la aplicación estricta de la ley no viene dando los resultados esperados, de modo que el Ministerio Público, además de cumplir sus funciones de persecución penal, considera necesario evaluar el delito y los factores que lo causan, con el fin de enfrentar a la criminalidad también en sus raíces y origen. Por lo tanto, las acciones de persecución estratégica coinciden en partir de análisis focalizados de la realidad delictiva y de su contexto económico, social y cultural, comprendiendo medidas preventivas acordes con las causas generadoras del delito, en alianza directa con la comunidad.

Por otro lado, para que el Ministerio Público pueda cumplir su rol constitucional de persecución del delito es indispensable que se implementen laboratorios científicos y con peritos especializados, que permitan proporcionar una base científica a la investigación. Además, debe tener acceso a las bases de datos oficiales de tal manera que pueda acceder a información que es indispensable en el desarrollo de un proceso de investigación.

## 2 ¿De qué manera debe un Ministerio Público articular las políticas de prevención con otras agencias u organismos del Estado?

**Alejandra Gils Carbó (Argentina):** la articulación es necesaria y no sólo se da a partir de casos concretos, sino de capacitaciones mutuas, reuniones informativas y consultas informales que agilizan los caminos procesales evitando demoras. La prevención es posible articularla a través de una dirección de análisis criminal, propia del Ministerio Público, que realice un procesamiento inteligente de los datos para generar sistemas de alertas que tengan que ver con las curvas de crecimiento de ciertos delitos, o territoriales, cuando se advierte que determinada modalidad delictiva se concentra en ciertos ámbitos geográficos. Esto permite no sólo alertar a las fuerzas de seguridad y a la comunidad, sino que es posible implementar campañas de comunicación para que las personas adopten recaudos que hagan fracasar el iter criminis. Un ejemplo que hemos implementado con resultados positivos, ha sido el caso de los llamados “secuestros virtuales” que son estafas por vía telefónica para hacer creer a las personas que se tiene secuestrado un familiar y obtener un rescate en tiempo récord.

**Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (Brasil):** O Ministério Público deve manter conversas com os demais órgãos de controle e fiscalização, inclusive, Tribunais de Contas, para recebimento de peças de informação (representações para fins criminais) com provas de materialidade e indícios de autoria de boa qualidade para o recebimento de denúncias em juízo. Importante sempre afirmar a independência constitucional do MP brasileiro em relação aos 3 poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Aqui exemplos de [atuação interinstitucional](#).

Cabe citar que para a prevenção e repressão à lavagem de ativos e corrupção existe a [Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Ativos e Corrupção](#) (ENCLA - criada em 2003) que reúne instituições de fiscalização e controle com ações específicas para cada ano.

E no âmbito da atuação contra a violência doméstica (campo forte de atuação dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal), vale citar o portal [Compromisso e Atitude](#).

**Thelma Aldana (Guatemala):** Si bien la prevención es sumamente importante para combatir la criminalidad, debe tenerse presente que al Ministerio Público le corresponde intervenir cuando se ha cometido el delito. No le compete en consecuencia guiar la prevención; es un error dejar al Ministerio Público como ente que dirija una política de prevención. La prevención es una función que debe cumplir a cabalidad el Órgano Ejecutivo del gobierno. Desde los tres Poderes del Estado debe generarse una política criminal democrática del Estado que contenga ejes de prevención, investigación, sanción y reinserción. Desde esa política de estado debe facilitarse al Ministerio Público la posibilidad de articular con otras agencias u organismos de Estado para desarrollar una exitosa persecución penal estratégica. La política criminal democrática debe regular la creación de un ente al más alto nivel que dirija su implementación y que propicie la articulación entre las diversas entidades del sector justicia y de la administración pública en general, así como con entes privados para atender con celeridad los diversos requerimientos del Ministerio Público necesarios para adelantar las investigaciones.

**Víctor Cubas Villanueva (Perú):** La persecución del delito, la lucha contra la criminalidad organizada, no es una tarea sólo de los operadores del Sistema de Administración de Justicia, debe ser una política integral del Estado en la que deben estar seriamente comprometidos los Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales. El Poder Ejecutivo tiene que proporcionar el presupuesto necesario para hacer frente a la delincuencia y el Poder Legislativo tiene que estar atento para legislar y proporcionar los instrumentos legales que permitan una lucha eficaz y eficiente contra la criminalidad.

En ese contexto es importante e imprescindible luchar contra la delincuencia, pero teniendo en cuenta que es el efecto o la consecuencia de profundos desajustes de carácter social y económico; y por lo tanto debemos atacar fundamentalmente a las causas que generan tales de problemas. Así lo ha sostenido acertadamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, del 30 de diciembre del 2013:

“(…) Como se ha reconocido desde hace más de treinta años, la violencia y el delito son fenómenos que tienen sus raíces en problemas sociales complejos que trascienden al Derecho Penal, y que están relacionados con aspectos mucho más abarcadores y profundos como la justicia y la inclusión social, y la distribución equitativa de los recursos económicos. En concreto, tienen que ver factores como la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades de ascenso social y la falta de acceso a la educación y a la salud. Por eso la reducción de la violencia y la criminalidad requiere de políticas públicas integrales que estén dirigidas a sus verdaderas causas”.

Por otro lado, la política de prevención del delito igualmente debe tener carácter integral, y fundamentalmente le corresponde a otras agencias y organismos administrativos del Estado hacerse a través de la utilización de la fuerza persuasiva de los medios masivos de comunicación. En este tema de políticas de prevención del delito podrían implementarse programas de corto, mediano y largo plazo. Una sociedad que aspira a ser un Estado Constitucional de Derecho tiene que preocuparse por realizar profundos y radicales cambios de carácter social y económico que le permitan superar la situación actual y sentar las bases de una sociedad con justicia social, con igualdad de oportunidades.

El incremento de la delincuencia y sus nuevas modalidades lleva a responder estratégicamente con acciones focalizadas de prevención, adoptadas como políticas públicas integrales. Para ello es indispensable la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional entre el Ministerio Público y las agencias y organismos del Estado. Poder Judicial, Instituto Nacional Penitenciario, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Banca y Seguros, Unidad de Inteligencia Financiera, Superintendencia de Registros Públicos, etc.

### 3 ¿Qué acciones se han implementado o podrían implementarse para afianzar los vínculos entre los fiscales y la comunidad?

**Alejandra Gils Carbó (Argentina):** Además del diálogo al que me he referido, que comprende reuniones comunes entre fiscales y organizaciones de la sociedad civil y de Derechos Humanos, es necesario que los fiscales

salgan de los escritorios para ir a los territorios y a las cárceles, que son lugares históricamente ajenos a la presencia de funcionarios judiciales en plan de asistir a víctimas de delitos ocurridos en esos ámbitos, en especial, en manos de agentes penitenciarios. Cuando me referí a “los territorios” hablo de las zonas rurales y de los barrios populares que padecen segregación territorial, comúnmente llamados villas, favelas, ranchos o campamentos, por tratarse de asentamientos periféricos en condiciones precarias y marginalizadas. Una política relevante durante mi gestión fue la creación de oficinas del Ministerio Público en villas y barrios populares urbanos y periurbanos, donde la actuación se orientó hacia la informalidad, el pluralismo jurídico, la retórica, la prevención, para lograr una respuesta más efectiva e inmediata a los conflictos en esos barrios. Esa tarea nos permitió llevar el acceso a la justicia a sectores históricamente marginados de la presencia estatal, a quienes no tenían ninguna voz y sólo conocían el sistema judicial en su faz punitiva. Entiendo que trabajar en un modelo de persecución penal inteligente con perspectiva de Derechos Humanos y acceso universal a la justicia, es un equilibrio a alcanzar que proporciona la mayor fortaleza que puede tener un sistema judicial. Y, además, es un aporte concreto para que todos vivamos en una sociedad más segura y más solidaria.

**Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (Brasil):** É importante prestar informações com relatórios de atividades, bons portais de transparência, manter ouvidorias, manter canais de envio de perguntas e informações eletrônicos, realizar audiências públicas, prestar informações por meio de assessoria de imprensa. Aqui exemplos de portais com informações especiais do MPF: <http://www.amazoniaprotege.mpf.mp.br/>, <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato> e <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco>

Todos os Ministérios Públicos tem portais com notícias, informações e espaços de comunicação com a sociedade: o do [Ministério Público Federal](http://www.mpf.br/) e um exemplo de [MPEstadual](http://www.mpeadual.br/).

**Thelma Aldana (Guatemala):** Sumamente importante la comunicación del Ministerio Público con la comunidad. Desde generar la confianza en la presentación de denuncias, protección a testigos y atención a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

En ese sentido en Guatemala se han desarrollado mecanismos electrónicos amigables para presentación de denuncias en todo el territorio nacional, botones de pánico para atender a mujeres que sufren violencia, unidades especializadas para casos de extorsión, violencia contra la mujer, niñez, población LGBTI, entre otros.

Se crearon fiscalías para atender casos de violencia contra la mujer (VCM) y fiscalía especializada en femicidio. Antes del 2008 no se tenían datos de casos de VCM, después de la implementación de estas fiscalías especializadas se han contabilizado más de 50.000 denuncias por año, lo que refleja que la mujer guatemalteca ha roto el silencio y se está atreviendo a denunciar porque hay un sistema que aunque debe mejorar, le puede atender de acuerdo a sus necesidades específicas, sistema que entiende el círculo de violencia que sufre y que además tiene enfoque de género. Dentro de ese marco se creó un modelo de atención integral, para evitar la revictimización de la mujer que incluye que en su celular las mujeres tengan una app para que en caso de ser violentadas opriman el botón y la policía nacional civil coordinada por el Ministerio Público acuda de manera inmediata a auxiliarlas.

El ente investigador puede participar en observatorios ciudadanos para monitorear el comportamiento de las agencias del sistema de justicia y del propio Ministerio Público. No hay en Guatemala un observatorio de esta naturaleza, pero estimo que puede implementarse como apoyo al sistema de justicia penal.

Crear políticas de género y de pueblos indígenas desde el ámbito de los Derechos Humanos, construidas con estos sectores de la población para atenderlos de acuerdo a sus necesidades específicas y articular esfuerzos en la lucha contra la criminalidad y la impunidad.

Está vigente en el Ministerio Público a partir del 2018 la política de pueblos indígenas. Existe además la Secretaría de Pueblos Indígenas como un puente de comunicación entre la justicia ordinaria y la de los pueblos originarios. Se implementaron mesas de trabajo para atender los diversos requerimientos como tener interpretes en las fiscalías y capacitar a fiscales con enfoque en los derechos de los pueblos originarios.

**Víctor Cubas Villanueva (Perú):** El Ministerio Público del Perú ha llevado a cabo un interesante, aunque insuficiente, programa para afianzar los vínculos entre los fiscales y la comunidad. Las Jornadas de Acercamiento a la Comunidad, mediante las cuales se brindan servicios de asistencia legal, psicológica y social a la población. El diálogo sobre problemas delictuales y la aplicación de instrumentos técnicos para recoger la información del caso, fueron beneficios directos de estas jornadas, que mostraron la preocupación ciudadana ante el avance de la violencia y la delincuencia, sobre todo entre grupos de alto riesgo como adolescentes y jóvenes.

Las Jornadas de Acercamiento a la Comunidad son actividades del Ministerio Público dirigidas a forjar vínculos con la población, a través de la atención directa, en especial a los sectores populares con problemas de pobreza y alta conflictividad social. De este modo se busca conocer in situ la realidad de cada zona en materia delictiva y elaborar en forma conjunta las estrategias de intervención. Estas jornadas tienen como objetivo central levantar información sobre los delitos a nivel comunitario, incluyendo la aplicación de encuestas. Sobre todo, ayudan a identificar puntos delictivos calientes, recabando información sobre las situaciones que ameritan una actuación directa. El tradicional distanciamiento entre la comunidad y el Ministerio Público ha contribuido a que la población desconozca su verdadero rol de defensa de la sociedad ante la violencia y el delito. Por ello, se requiere una política de acercamiento que esclarezca tales fines y proporcione seguridad al ciudadano común y corriente.

Ante la debilidad de otras políticas públicas en materia de justicia y seguridad ciudadanas, el Ministerio Público del Perú considera necesario intervenir de forma directa para prevenir el delito, en un esfuerzo conjunto con la comunidad, sus organizaciones y redes locales. De este programa primigenio han surgido otros dos importantes programas:

**a) Fiscales escolares y fiscales ambientales**

En las escuelas del país, el Ministerio Público promueve la formación de estudiantes con valores y conocimientos en los asuntos importantes de su realidad. El programa alienta la reflexión sobre temas como Derechos Humanos, derechos y deberes de niños y adolescentes, prevención del pandillaje, consumo de drogas, maltrato infantil, abuso sexual

y otras formas de violencia, así como protección de los recursos naturales y del medio ambiente. En esta línea, el Programa de Persecución Estratégica del Delito busca desarrollar capacidades en los adolescentes para que se desempeñen como fiscales escolares y fiscales ambientales, a fin de convertirlos en referentes positivos para sus pares, en la escuela y en la comunidad.

**b) Jóvenes líderes hacia un futuro mejor**

La atención directa a adolescentes y jóvenes en situación de riesgo delictivo es otro interés del Ministerio Público en su meta por fortalecer la seguridad ciudadana y al mismo tiempo velar por el desarro-

llo de las nuevas generaciones. Esta línea de acción intenta frenar la propensión al delito de pandillas, barras bravas o cualquier otra forma de violencia juvenil dándoles a sus integrantes la ocasión de convertir en valores los aspectos positivos -como la lealtad y la camaradería- que existen al interior de estos grupos tan prontos para la violencia. La oportuna orientación legal y psicológica contribuye a abrir nuevas vías de realización para estos adolescentes y jóvenes, evitando su captación ideológica para fines ilegales o su inmersión en el mundo de las drogas, entre otras conductas que contribuyen a incrementar los índices delictivos.