

Ministerio Público: ¿Y ahora qué?

7 de Enero de 2019

Oscar Schiappa-Pietra (*)

Para Lampadia

El Ministerio Público arrastra una crisis de larga data, que en tiempos recientes viene captando la atención de la opinión pública, principalmente debido a la malhadada designación y al comportamiento de Pedro Chávarry como Fiscal de la Nación. Pero es necesario subrayarlo: su crisis institucional es anterior y superior al efímero tránsito de Chávarry en ese cargo. Habiendo el Ejecutivo presentado al Congreso un proyecto de ley para iniciar la reforma del Ministerio Público, resulta urgente reflexionar sobre cuáles debieran ser las prioridades en ese proceso.

Al igual que en el caso del Poder Judicial, el problema fundamental que requiere ser abordado es el de la corrupción. Un Ministerio Público capturado por intereses criminales constituye una gravísima amenaza para el imperio de la democracia y la legalidad en el país, además de ser factor catalizador de actividades delictivas de toda laya. Es hora ya que tomemos conciencia: las condiciones de seguridad ciudadana seguirán deteriorándose en el país en cuanto y en tanto no tengamos una Policía Nacional, un Ministerio Público y un Poder Judicial probos y eficaces.

Los factores que alimentan la corrupción dentro del Ministerio Público son diversos, incluyendo las faltas de un adecuado diseño institucional, de un sistema meritocrático para el desempeño profesional, y de adecuados mecanismos de control interno.

Diseño institucional

Hay una consideración de naturaleza constitucional que requiere ser abordada: ¿cuál es el nivel de autonomía que corresponde tener al Ministerio Público dentro del marco del precepto genérico del art. 158º de la Constitución, y cuál debiera ser su ubicación dentro de la estructura del Estado? En atención a sus funciones, que no son las de adjudicación de derechos, el Ministerio Público no requiere ni debiera tener el mismo grado de autonomía que naturalmente le corresponde al Poder Judicial. Además, como elemento de referencia, en el diseño institucional de países desarrollados como Alemania y los Estados Unidos, la función fiscal federal está adscrita al Ministerio de Justicia. En el caso de este segundo país, la denominación común del Secretario del Departamento de Justicia es la de Fiscal General (*Attorney General*).

En la cultura institucional peruana predomina un sesgo, sin fundamento constitucional, que le atribuye a Ministerio Público y a su autoridad máxima, el Fiscal de la Nación, una autonomía latitudinal poco funcional dentro de una organización democrática del Estado, y que no se condice con los acotados roles funcionales que les han sido asignados.

Además, la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) carece de un adecuado marco normativo sobre la

gobernanza estratégica del Ministerio Público. No detalla claramente las funciones del Fiscal de la Nación y sus límites, por ejemplo, en términos de su autoridad supervisora sobre el resto de fiscales dentro del marco de los linderos razonables de autonomía que éstos requieren para el desempeño de sus funciones.

Esa imprecisa delimitación funcional pone ahora en evidencia las nefastas consecuencias de la inadecuada concentración de poder en el gobierno del Ministerio Público, altamente centralizado en la persona de su autoridad máxima, el Fiscal de la Nación. En el Poder Judicial, en cambio, existen mecanismos de gobernanza colectivos, que en parte liberan a la entidad de los riesgos e ineficiencias propios de gestiones absolutistas.

Se requiere en consecuencia especificar claramente las funciones del Fiscal de la Nación y sus límites, así como fortalecer las atribuciones de la Junta de Fiscales Supremos, a la que ahora los arts. 37º y 62º de la LOMP solamente le conceden un rol subsidiario en torno a únicamente cuatro funciones de ejercicio eventual. Esta instancia debiera asumir atribuciones de mayor significancia en el gobierno institucional, como las de: acordar por mayoría calificada la destitución del Fiscal de la Nación por causales de extrema gravedad, considerando que esta misma instancia es la que lo elige (LOMP, art. 37º); decidir el nombramiento del Gerente General y de los demás gerentes; aprobar los nombramientos, cambios y ceses de fiscales provisionales de todas las jerarquías a propuesta de las respectivas juntas de fiscales superiores (aunque, sostenemos, debiera eliminarse la provisionalidad); aprobar las promociones de fiscales superiores; solicitar a fiscales de cualquier rango que le presenten informes presenciales sobre el desarrollo de casos a su cargo, sin menoscabo de la independencia funcional; e, intervenir en todas otras decisiones de importancia estratégica para la marcha institucional.

De otro lado, se requiere delimitar con mayor precisión los límites de la autonomía funcional de todos los fiscales, pues el art. 5º de la LOMP solamente contiene una formulación genérica: "Los Fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones, las que desempeñarán según su propio criterio y en la forma que estimen más arreglada a los fines de su institución. Siendo un cuerpo jerárquicamente organizado deben sujetarse a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores". Nuevamente, no existe asidero constitucional ni práctico que justifique una interpretación latitudinal sobre los linderos de esta independencia funcional, y se requiere precisarla nítidamente.

Conviene además evaluar la pertinencia de eliminar las competencias del Ministerio Público en materias de naturaleza civil, como lo son los asuntos de derecho de familia, para enfocar más la especialización institucional en asuntos de índole exclusivamente penal.

Asimismo, la actual experiencia de investigación de casos relacionados con el escándalo de *Lava Jato*, pone en evidencia la magnitud y complejidad de la responsabilidad que recae sobre el equipo especial de fiscales, y plantea además cuestionamientos sobre la legalidad de sus atribuciones. Por ejemplo, el acuerdo de colaboración eficaz que se está suscribiendo con la empresa Odebrecht no solamente se aboca a delimitar las consecuencias penales de los actos ilícitos de esa empresa y de sus funcionarios en perjuicio del Estado peruano, sino que además se proyecta sobre varios otros asuntos que en principio escaparían a las competencias legales exclusivas de ese equipo especial de fiscales, tales como la continuidad de la capacidad de esa empresa para seguir contratando con el Estado, y la determinación del

monto y condiciones de pago de la reparación civil.

Tales constataciones llevan a sugerir la conveniencia de contar con una fiscalía especializada en la investigación y denuncia de casos de grave y compleja corrupción, como ente diferenciado e independiente del Ministerio Público actual, dada la singular naturaleza de aquellos casos y sus requerimientos de altísimas capacidades profesionales. La discusión y eventual implementación de esta propuesta puede nutrirse de la exitosa experiencia del *Serious Fraud Office*, del Reino Unido.

Meritocracia

La gestión de recursos humanos dentro del Ministerio Público —incluyendo en particular los aspectos referidos al desarrollo profesional de los fiscales y de los auxiliares— se caracteriza por la arbitrariedad, el favoritismo (generalmente en torno a intereses corruptos), la falta de transparencia y, en general, por la falta de incentivos meritocráticos, lo cual atenta contra la productividad y la probidad en el desempeño funcional. Esto tiene que acabar.

Un primer paso debiera ser el de eliminar la práctica de designación de fiscales provisionales, que es una probada fuente de ilegalidad y de corrupción. O, cuando menos, debiera reglamentarse el procedimiento para tales designaciones, pues actualmente esa atribución la ejerce ilegalmente y sin transparencia alguna el propio Fiscal de la Nación, invocando impropiamente y como único fundamento el art. 64º de la LOMP.

De otro lado, se requiere implementar eficazmente el Registro de Méritos y Antigüedad de Fiscales, a efectos que sirva como referencia fundamental en la gestión de recursos humanos. Aunque se encuentra normado el funcionamiento de tal registro, en los hechos es soslayado para dar cabida a las referidas prácticas que diluyen las consideraciones meritocráticas.

En los hechos, parte importante de la carga procesal dentro del Ministerio Público es gestionada por los estudiantes de Derecho contratados para apoyar a los fiscales como asistentes o técnicos administrativos. Además de los aspectos de precariedad laboral implicados, que a su turno alimentan los riesgos de corrupción, este personal no recibe adecuada capacitación, ni siquiera como inducción al ingresar a la institución. Asimismo, los procesos para el reclutamiento y selección de este personal adolecen de las mismas deficiencias previamente anotadas.

El Ministerio Público actualmente carece de un sistema de información eficaz para el seguimiento de casos y para proveer estadísticas sobre cargas procesales. Esto conlleva a que no exista una gestión racional de los casos y de asignación de recursos para atenderlos, y a que en muchas ocasiones se incurran en prescripciones al haber la fiscalía encargada “perdido de vista” el vencimiento de plazos procesales. Demás está subrayar cómo esto propicia situaciones de corrupción. De otro lado, la falta de estadísticas impide evaluar la productividad de los despachos fiscales, identificar “cuellos de botella” en la distribución de casos, y diagnosticar patrones de criminalidad para implementar políticas preventivas. Algunas evidencias indican que los niveles de productividad de los fiscales peruanos son significativamente inferiores al de sus pares en diversos otros países latinoamericanos.

Pero, de modo más general, el Ministerio Público hoy adolece de falta de fiscales con adecuados niveles de preparación para el desempeño funcional, tanto en lo relacionado al derecho penal y al derecho procesal, como también en cuanto a aptitudes básicas como técnicas de investigación, pensamiento crítico y redacción. Esta deficiencia resulta en parte de la falta de precisión, en la LOMP, y en el art. 2º de la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal, sobre el perfil funcional que requieren tener los fiscales. Se requiere en consecuencia realizar acciones intensivas de mejora de capacidades.

Control interno

El establecimiento de una autoridad autónoma para la supervisión de la integridad en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, propuesto por el Ejecutivo, es un paso importante en la dirección correcta.

Complementariamente, se requiere subsanar la actual carencia de un mecanismo para la verificación y seguimiento de las declaraciones juradas de patrimonio de los fiscales, para prevenir situaciones de enriquecimiento ilícito. Igualmente, se requiere establecer un mecanismo de inteligencia lícita para indagar en torno a situaciones de aparente enriquecimiento ilícito por parte de personas en el entorno cercano de los fiscales y de los funcionarios auxiliares.

Deben además introducirse sistemas informáticos que faciliten labores de inteligencia lícitas, empleados en entidades de administración de justicia de países desarrollados, que permiten identificar redes de relaciones entre funcionarios y abogados, para identificar preventivamente patrones de riesgos. También debe establecerse un registro informático de visitas, entrevistas y reuniones, de uso obligatorio para todos los fiscales y sus equipos auxiliares. En similar sentido, y para promover la productividad y eficiencia, se requiere establecer un sistema digital de carpetas fiscales para la tramitación de casos, que entre otros beneficios permitiría a las instancias de control interno el acceso a las mismas *online* y en tiempo real.

En particular, debiera subsanarse la actual falta de control y sanción sobre los fiscales y el personal auxiliar frente a casos en los que se truncan los procesos por prescripción dolosamente motivada, tomando en cuenta que en muchos de esos casos se estaría configurando el delito de encubrimiento personal previsto en el art. 404º del Código Penal.

Igualmente, se requiere establecer módulos itinerantes de control, que puedan desplazarse por todo el territorio nacional para realizar acciones de supervisión preventivas y recibir quejas orales.

De otro lado, los asistentes de la función fiscal deben estar sometidos a los mecanismos de control disciplinario internos y externos similares a los de los fiscales titulares, pues ellos realizan de hecho labores fiscales, pero actualmente solo están sujetos al control por parte de la Gerencia General del Ministerio Público.

En suma, la tarea de reforma del Ministerio Público es compleja y de largo aliento, pero en modo alguno imposible. Se requiere de voluntad política y de coraje, que hoy abundan tanto a nivel del Ejecutivo como entre la ciudadanía. **Lampadía**

(*) El autor fue seleccionado mediante concurso por el PNUD en 1995 para dirigir la reforma del Ministerio Público, pero declinó asumir la función debido a la falta de condiciones compatibles con los valores democráticos.

El autor expresa su gratitud por los valiosos aportes recibidos de los juristas Horst Schoenbohm y Pedro Chávez-Riva Castañeda.