



ACADEMIA DE
LA MAGISTRATURA

REVISTA DE INVESTIGACIÓN DE LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

Vol. 3, n.º 5, julio-diciembre, 2021
Publicación semestral. Lima, Perú.
ISSN: 2707-4056 (en línea)
DOI: 10.58581/rev.amag.2021.v3n5.10



El retraso de los plazos procesales en materia penal en el Ministerio Público del Perú

Delay of procedural time limits in criminal matters in the Public Ministry of Peru

José Jaime Mestas Ponce*

Distrito Fiscal de Tumbes
(Tumbes, Perú)

thuertadj@mpfn.gob.pe

<https://orcid.org/0000-0002-7157-0954>

Resumen: El presente artículo pretende identificar las soluciones que se vienen dando en los hechos, actualmente, frente a la sobrecarga procesal del Ministerio Público o Fiscalía. Esta institución es esencial en la reforma procesal penal que aún se viene impulsando en América Latina. Y los retos que está afrontando durante los últimos años, en dicha labor, resultan definitorios para el logro de una mejor justicia y con absoluto respeto a las garantías propias del Estado democrático de derecho. En la presente investigación, se evidenciarán esos problemas, a veces no percibidos por la propia gestión encargada de la buena marcha de la institución, sino más bien por la propia población. Asimismo, se proponen algunas soluciones que podrán ponerse en

* Fiscal adjunto provincial penal de Tumbes, magister en derecho por la Universidad de Medellín.

marcha para atender, en parte, dicha problemática, puesto que corresponde a una consultoría especializada en análisis estructurales organizacionales brindar respuestas integrales al respecto. Los métodos empleados fueron el dogmático y el histórico. La metodología empleada de acuerdo a la naturaleza del estudio de la investigación fue de niveles descriptivo, explicativo e histórico, y un enfoque cualitativo. Las principales conclusiones fueron: a) la sobrecarga procesal de los despachos fiscales no es encarada debidamente a nivel nacional; b) existen reglas precisas sobre la forma, los protocolos y obligaciones del nuevo despacho fiscal; sobre todo, respecto al denominado despacho fiscal corporativo; c) propiciar resoluciones fiscales mínimas, concisas, tanto en Requerimientos, Providencias como Disposiciones, con formatos precisos, que expongan solo lo suficiente; d) ejecutar políticas de racionalización del personal fiscal a nivel nacional, para atender la descarga de la sobrecarga fiscal; y e) implementar nuevos métodos ágiles de Informática que ayuden a desechar la cultura del papel aún arraigada profundamente en el modelo procesal penal actual.

Palabras clave: Ministerio Público, mora fiscal, celeridad procesal.

Abstract: This article aims to identify the solutions that are currently being given in the facts, in the face of the procedural overload of the Public Ministry or Prosecutor's Office. This institution is essential in the criminal procedure reform that is still being promoted in Latin America. And the challenges it has been facing in recent years, in this work, are defining for the achievement of better justice and with absolute respect for the guarantees of the democratic rule of law. In the present investigation, these problems will become evident, sometimes not perceived by the management in charge of the good running of the institution, but rather by the population itself. Likewise, some solutions are proposed that may be put in place to address, in part, this problem, since it corresponds to a consultancy specialized in organizational structural analysis to provide comprehensive answers in this regard. The methods used were dogmatic and historical. The methodology used according to the nature of the research study was descriptive, explanatory and historical levels, and a qualitative approach. The main conclusions were: a) the procedural overload of tax offices is not adequately addressed at the national level; b) there are precise rules on the form, protocols and obligations of the new fiscal office; above all, regarding the so-called corporate tax office; c) promote minimum, concise tax resolutions, both in Requirements, Rulings and Provisions, with precise formats, that expose only enough; d) implement policies for the rationalization of fiscal personnel at the national level, to deal with the discharge of the fiscal burden; and e) implement new agile IT methods that help to discard the paper culture that is still deeply rooted in the current criminal procedure model.

Key words: Public Ministry, tax delay, procedural speed.

RECIBIDO: 30/11/2021

REVISADO: 20/12/2021

APROBADO: 27/12/2021

FINANCIAMIENTO: Autofinanciado

1. Introducción

El tema de la carga procesal del Ministerio Público (MP) es muy complejo y abarca más factores que el simple crecimiento de las denuncias que ingresan, en forma cada vez mayor, a las mesas de partes de las fiscalías. El punto se refiere a algo más amplio e innegable: la naturaleza misma del Nuevo Modelo Procesal Penal, el cual trae como consecuencia que ahora el Ministerio Público tenga a su cargo diversas funciones que antes no realizaba o que antes solo debía hacerlo formalmente. Decir esto, podría parecer una verdad de perogrullo para muchos, pero lamentablemente esta realidad no es apreciada debidamente y mucho menos ponderada, no solo por los estudiosos de la reforma, sino incluso por las autoridades e instancias superiores administrativas. No se le da a este hecho la trascendencia que tiene y no debería ser así.

El Ministerio Público es el organismo que representa a la sociedad ante los estrados judiciales para proteger la defensa y legalidad y los intereses públicos tutelados por el derecho. No defiende al Estado ni a sus funcionarios, esa labor está destinada a los procuradores públicos mencionados en el artículo 47 de la Constitución Política. Asimismo, la Fiscalía en el Perú, como institución autónoma, se remonta a la Constitución de 1979. La actual Constitución Política de 1993 regula al MP en sus artículos 158, 159 y 160, como el titular en el ejercicio público de la acción penal.

Entonces, a partir de su reconocimiento como un organismo constitucional, el Ministerio Público se ha ido moldeando como institución tutelar del Estado peruano con independencia y presupuesto propio, pues era un apéndice del Poder Judicial. Además, tiene una Ley Orgánica que lo rige (Decreto Legislativo n.º 052), y que, últimamente, se ha complementado con la Ley n.º 30843 de la Carrera Fiscal. Es importante mencionar que, ha tenido contratiempos que dispusieron su reorganización, cuando se promulgó la Ley n.º 7367 que desactivó la Comisión Ejecutiva del MP y, por ende, cesó el intervencionismo del Ejecutivo de esa época en la institución.

Por otra parte, el Ministerio Público tiene una organización interna jerarquizada y su representante o máxima autoridad es el Fiscal de la Nación, que es un órgano unipersonal encargado de la Dirección, elegido por la Junta de Fiscales Supremos, por un periodo de tres años reelegible a dos años más. No es un cargo político, sino una autoridad nacional, elegido mediante

mecanismos legales en forma interna. De igual modo, la Junta de Fiscales es el organismo colegiado de dirección y gobierno del MP, este órgano está constituido para debatir los aspectos institucionales y adoptar las decisiones más importantes para el desenvolvimiento de dicha institución pública, entre las que se destaca la aprobación de proyectos de presupuesto (art. 160° de la Constitución).

Pero, pareciera que no fuera suficiente la selección de magistrados fiscales mediante concursos públicos que ha venido realizando el anterior Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), en el que se sobreentiende que se seleccionaba a los más aptos y competentes para realizar realmente una función bastante sacrificada como la de la función fiscal—específicamente, los fiscales adjuntos y provinciales son quienes soportan la mayor carga procesal, sobre todo para quienes con dedicación, ahínco y esfuerzo desarrollan dicha labor. Es posible que falten otros recursos ajenos a los mismos y que se requieran con urgencia para atender o afrontar una demanda cada día más notoria, como es el incremento de denuncias a nivel fiscal. Y que también se necesitaría que los propios fiscales provisionales¹ pasen por un proceso mínimo de selección, dado que cumplen la misma función, lo cual involucraría temas de competencias y de calidad que deberían evidenciar todos quienes cumplen labor fiscal en el Ministerio Público.

De las experiencias, las lecturas, los intercambios de opiniones, como de las frustraciones y los deseos de optimización, compartidos con colegas magistrados, abogados y litigantes, nace la inquietud por abordar esta problemática, con el único sincero deseo de aportar a desentrañar, explicar y ofrecer soluciones para aspectos muy neurálgicos como los retrasos o dilaciones indebidos (no deseados) en los plazos procesales, que contravienen el principio de plazo razonable. Sin embargo, a su vez causan malestar al propio magistrado fiscal, quien, sin proponérselo, es sobrepasado por los plazos procesales; esto como resultado de esa exagerada carga procesal que no ha sido analizada hasta el momento como un verdadero problema que involucra gestión funcional, trabajo administrativo y función fiscal, en aplicación de la norma procesal.

2. Un problema de antigua data junto a los orígenes de la Fiscalía

En el Perú, al igual que la mayoría de países de América Latina y de América hispana en general, los antecesores del Ministerio Público se pueden encontrar en los funcionarios coloniales que, conforme a Hurtado (1983), resguardaban la

1 Aquellos que no son fiscales titulares y son asignados por el fiscal de la nación a propuesta de las juntas de fiscales superiores de los distritos fiscales del Perú.

jurisdicción y los intereses de la hacienda real en los Tribunales del Consejo de Indias, así como la defensa de los indios. Siendo en los hechos una autoridad relacionada a las Audiencias de Lima y Cusco, estos fiscales virreinales se hallaban claramente unidos al aparato judicial colonial.

Al advenimiento de la República, la asimilación de los fiscales al poder judicial se mantuvo. En esa forma, la figura de los fiscales en el Perú, de alguna manera, tiene sus antecedentes en la administración colonial, en la que gradualmente la institución fue adquiriendo la necesaria autonomía que requiere para poder cumplir su labor.

Los fiscales, en el Estado peruano, aparecen en la Constitución de 1826, la cual considera su existencia a nivel de la Corte Suprema. La posterior carta magna de 1828 señala que la Corte Suprema de la República estaba constituida por siete vocales y un fiscal, aparte de un fiscal en cada Corte Superior, mencionándose además a los agentes fiscales, cuya competencia sería de primera instancia. Esta organización embrionaria del Ministerio Público es continuada por la Constitución de 1834 y por la Constitución de 1839, que del mismo modo reguló a los fiscales de la Corte Suprema, de la Corte Superior y agentes fiscales a nivel de los Juzgados de Primera Instancia.

No obstante, ninguno de estos textos constitucionales realizó mayor detalle de las atribuciones del Ministerio Público ni de su autonomía. Y así continuaría su situación hasta la Constitución de 1933 que, en igual forma, consagró la existencia de fiscales en la Corte Suprema, las cortes superiores y los juzgados.

Fue con el Código Penal de 1940, que se delimitó como etapas del proceso penal a la instrucción y al juzgamiento, y se determinó que los fiscales formaban parte del Poder Judicial. Si bien es cierto que, en las leyes orgánicas del Poder Judicial de 1912 y 1963, el Ministerio Público o Ministerio fiscal aparece regulado como una institución autónoma, estas mismas normas señalaban incongruentemente que integraba el Poder Judicial.

La autonomía del Ministerio Público peruano se logró finalmente, aunque declarativamente, en el año 1979, con la Constitución Política del Estado, norma fundamental que en sus artículos 250 y 251 le atribuyó personería propia, le dotó de independencia, organización y delimitó sus funciones esenciales. Seguidamente, ello fue desarrollado en la Ley Orgánica del Ministerio Público, dictada el 19 de marzo de 1981 por Decreto Legislativo n.º 052, que a la fecha sigue vigente, aunque con diversas modificaciones introducidas por el paso del tiempo a través de la Constitución Política de 1993 y por sucesivas disposiciones legales, como la Ley n.º 27367, el Reglamento de la Fiscalía Suprema de Control Interno, el Nuevo Código Procesal Penal y la última Ley n.º 30483 o Ley de la Carrera Fiscal.

No obstante, esa autonomía del Ministerio Público, todavía siguió prevaleciendo un sistema mixto inquisitivo en el proceso penal peruano, que ocasionaba mucho más atraso que el de ahora, dado que los jueces (Poder Judicial) seguían haciendo la labor fiscal en varios distritos judiciales, hasta el año 2006 en que se va implementado progresivamente el Nuevo Código Procesal Penal (todavía en el 2020 existen dos distritos judiciales en Lima, que aún no entra en vigencia). Lo que ha evidenciado, además, un desbarajuste en la administración de justicia penal y, por supuesto, una afectación de derechos fundamentales procesales, con un sistema dual inconcebible, en el que los jueces tenían preminencia en el proceso penal o simplemente hacían labor fiscal, ello al realizar las aperturas de instrucciones, tramitarlas y sentenciar en la misma, esto es, eran juez y parte legalmente.

Entonces, resulta pertinente resaltar la relevancia de las funciones fiscales en el Perú, distinguiéndose dos grandes etapas de la Fiscalía. Una primera etapa que va desde sus inicios con la República instaurada en 1821 hasta el año 2006, periodo durante el cual el Ministerio Público peruano, en consonancia con los sistemas procesales inquisitivos, mantuvo durante décadas una participación minúscula y prácticamente irrelevante. Era como un simple revisor formal de la labor instructora que había hecho el juez, pues en el remoto sistema inquisitivo y mixto, el papel del fiscal era simplemente formalista, servía para justificar la función inquisidora del juez y proporcionar ribetes de legitimidad a esa conjunción de funciones: investigadora y juzgadora que se realizaba en el antiguo modelo procesal por parte del juez, llamado juez instructor o de primera instancia en el Perú.

La segunda etapa se da cuando el Ministerio Público adquiere la relevancia que tiene hoy en día, en base al nuevo modelo procesal penal en el Perú, el cual es calificado como acusatorio, garantista y parcialmente adversarial. Acusatorio, porque al fin delimita las funciones que corresponden al juez y no las confunde con las del investigador, en la perspectiva de propiciar un juzgamiento que garantice la imparcialidad, el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva. Garantista, porque se inscribe dentro de las proyecciones, aspiraciones y virtudes, de las declaraciones y tratados internacionales que rigen los derechos humanos, como resultado de un largo proceso histórico social.

En este panorama y contexto, la Fiscalía se constituye en el protagonista esencial del nuevo modelo, puesto que asume su rol, no solamente de titular de la acción penal, sino de director de la investigación y acusador en los casos que corresponda. Tal realidad, conlleva una conjunción de tareas, de orden penal estratégico, como director de la investigación, defensor de la legalidad y ejercitante del *ius puniendi*; pero igualmente como gestor de la tramitación

del expediente preliminar y preparatorio, con todo lo que ello significa, lo cual le confiere funciones necesariamente administrativas.

El reproche penal es el más grave que una sociedad puede imponer a un ser humano. Por la naturaleza de sus acciones, cualquier ciudadano puede llegar a ser sujeto de un proceso penal o criminal, en el cual se llegue a poner en juego su libertad, dignidad, patrimonio, trabajo e incluso su propia vida. Por ello, es que las sociedades contemporáneas pugnan porque los procesos penales sean realizados con sujeción estricta a los derechos y garantías que amparan a las partes, a fin de poder arribar a decisiones justas y ponderadas. Y, en ese ínterin, se encuadra indudablemente el plazo razonable de toda investigación o el derecho a un proceso sin dilaciones, como derecho fundamental (Apolin, 2007), que —no obstante, el esfuerzo y despliegue que hacen los fiscales por cumplir los plazos procesales— se afecta por la tremenda carga procesal que soporta el Ministerio Público en la mayoría de los distritos fiscales del Perú.

3. La problemática y los actores del problema

Indudablemente que el personal de una institución u organización, como el fiscal, es quien juega un rol muy importante en la realización de las funciones y actividades diversas en sus distintos niveles, cuyos objetivos se encuentran plasmados en la Ley orgánica del Ministerio Público, La ley de la Carrera Fiscal, Manual de organización y funciones (MOF), Reglamento de organización y funciones (ROF), entre otros dispositivos legales y administrativos. Para cumplir ello, obviamente que los fiscales requieren directa o indirectamente del apoyo de personal profesional, médicos, ingenieros, contadores, ingenieros informáticos, técnicos y personal administrativo no profesional como conductores, entre otros, sin mencionar el personal de seguridad, de limpieza y mantenimiento que no forman parte de las planillas de remuneraciones del MP. Habría que analizar cómo ha ido progresando el aumento de personal durante los últimos siete años, conforme a la siguiente tabla

Tabla 1

Personal del Ministerio Público

Años	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total de personal	16 853	17 754	18 539	19 980	20 458	20 577
Personal fiscal	5258	5537	5760	5171	6576	6539
Personal no fiscal	11 595	12 217	12 779	14 809	13 882	14 038

Nota. Adaptado de los boletines estadísticos del Ministerio Público, correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019..

Rápidamente se puede apreciar, conforme a la tabla esbozada, que el personal fiscal aún sin ser delimitado por especialidad o por materia, significan menos de la mitad del personal que no es fiscal, lo cual es preocupante, dado que quienes realizan más labor que no es fiscal son personas que no efectúan propiamente actividad fiscal dentro del Ministerio Público. Ello nos conlleva a una inquietante y preocupante interrogante por resolver: ¿se encontrará la Fiscalía debidamente estructurada y racionalizada como organización a nivel nacional, para cumplir a cabalidad sus funciones? No es finalidad de este artículo descifrar dichos temas. Pero nos da un indicador claro respecto a que no habría una seria racionalización general en el ámbito de recursos humanos, y esto podría dar lugar a uno de los factores que contribuyen al atraso y/o incumplimiento de plazos procesales en materia penal.

Por otro lado, es evidente que la propensión a un aumento de la carga procesal penal será constante por diversos factores. Ello se advierte de la información del Boletín de Estadística de diciembre del 2018, publicado por el Ministerio Público, año en que se recibieron 1 256 746 denuncias. También se observó que, a nivel nacional, el 2017 se recibieron 1 109 011 denuncias y que para el siguiente año esta cifra se elevó en 17,55 % más. Lo último hace columbrar la problemática de incremento de denuncias que no vendrían siendo atendidas estratégicamente por el MP, pese al esfuerzo que despliega el personal fiscal.

Ahora bien, la labor de los fiscales en materia penal, y de todos los fiscales en general, requieren de habilidades y competencias que no siempre el órgano seleccionador (Consejo Nacional de la Magistratura [CNM] y Junta Nacional de Justicia [JNJ]) ha podido potencializar adecuadamente con el personal conveniente. Puesto que ello no se refleja en los exámenes diversos aplicados, que siempre propenden a enfatizar conocimientos en los futuros fiscales, cuando dichas habilidades deben plasmarse en experiencia y conocimientos teóricos, como predisposición conductual y psicológica para afrontar diariamente las abrumadoras tareas y funciones de los fiscales penales y que, además, debe sincronizarse con el trabajo de apoyo que brindan los asistentes de función fiscal, que resulta muy importante y clave en el desempeño del despacho y del propio fiscal.

Entonces, es fundamental también la adecuada selección de asistentes de función fiscal para obtener de los mismos un mejor rendimiento. De ahí que, la siguiente interrogante sería: ¿se estará llevando a cabo actualmente adecuadas selecciones de personal de asistente de función fiscal para que los mismos cumplan una óptima labor de apoyo fiscal? Una respuesta que merecería varias aristas, máxime si hoy en día se advierte que ingresan a

laborar al Ministerio Público muchos jóvenes que no tienen el compromiso de trabajar fuera de horario, teniendo en consideración la labor peculiar que desarrolla el fiscal y que sobrepasa o rebasa naturalmente las ocho horas diarias para cumplir un servicio público. Por la evidente imposibilidad de hacerlo dentro del horario establecido, y cuyo exceso de labor puede y debería ser reconocido en un pago de tiempo con tiempo u otra forma de compensación, ya se ha hecho patente en varios asistentes de función fiscal que priman en ellos sus derechos laborales antes de los que del público usuario. Sin embargo, debería reconocérseles también los derechos que les corresponderían por un apoyo extra al fiscal en esa carga procesal de permanente y constante incremento.

Por otro lado, en un solo día el fiscal despliega varias y diversas actividades, como participar en diligencias, en juicios orales, audiencias de control de acusación, de confirmatoria, o de levantamiento del secreto de las comunicaciones, así como llevar a cabo diligencias propias de la investigación fiscal —tomar declaraciones de investigados y testigos. Ora inspecciones fiscales en investigaciones preliminares y de preparatorias donde anteriormente programó las mismas, ora calificar nuevas denuncias asignadas, y efectuar archivos preliminares una vez vencidos los plazos; formalizar investigaciones, concluir las mismas investigaciones, efectuar los requerimientos de sobreseimiento o acusación, entre otras; la actividad desplegada es variadísima y recargada. A lo que se aúna el turno fiscal que casi se da al mes, en los que siempre caen detenidos por delitos graves y requieren que se solicite medidas coercitivas de prisión preventiva, entre otras diligencias que hacen más abrumadora la labor fiscal y que no viene siendo sistematizada hasta la fecha para que el fiscal desarrolle un mejor rendimiento y atención al público usuario.

Asimismo, el elemento común que utiliza el fiscal para desarrollar sus actividades es la toma de decisiones sobre qué o cuál delito calificar o actividad procesal promover, como, además, una computadora, papel e impresora, para plasmar sus decisiones o solicitar algo relacionado en función a dichas decisiones. Es decir, el elemento más utilizado resultaría ser el papel en la función fiscal, porque a través del mismo se plasman, sino todas, la mayoría de sus actividades. Hoy lo que resulta más notorio en el despacho fiscal son las rumas de papel que se vislumbran en carpetas fiscales arrumadas y mal ordenadas, porque sobrepasan en cantidad y abruman el despacho, haciendo complicada la actividad fiscal. Esta situación merecería replantearse con miras a automatizar las diligencias y, por ende, hacer más expeditivas las actuales carpetas fiscales, sin perjudicar los derechos fundamentales de las partes.

4. La llamada sobrecarga procesal y la carga o incremento funcional

A despecho de los muy buenos propósitos y de los sistemáticos esfuerzos realizados para lograr el cambio y el fortalecimiento del Ministerio Público en el contexto del nuevo proceso penal, la realidad evidencia que esta institución fiscalizadora no consigue todavía alcanzar los niveles de eficiencia y de solidez que la sociedad reclama en las funciones que le han sido encomendadas. Esta problemática se mantiene, incluso, después de dotar a esta entidad de las herramientas legales y reglamentarias correspondientes, así como de una asignación relativa de presupuesto, logística y un mínimo de potencial humano, todo ello con el fin de lograr la sintonía de la Fiscalía con las tareas que exige el nuevo modelo procesal penal acusatorio - garantista. Diversos estudiosos conocedores de esta realidad, como Mauricio Duce, coinciden en que el MP enfrenta, en la actualidad, una serie de problemas muy significativos para satisfacer las expectativas que existen respecto de su rol en la consolidación del proceso de reforma (Duce y Riego, 2006).

Al respecto, a fines de los años 80, el destacado autor alemán Bernd Schünemann (2005) señalaba que la situación difícil era ya desde siempre la del Ministerio fiscal. Y ponía en duda la capacidad operativa de dicha entidad, dado que la sobrecarga procesal era un «cuello de botella» de la persecución penal.

Para poder enfrentar el flujo de casos y la carga funcional que el nuevo modelo procesal penal impone al Ministerio Público, en los diversos países de la región, se dotó a la Fiscalía de herramientas legales que sirvieran de filtro razonable para poder efectuar la descarga de aquellos casos sin contenido o sin naturaleza penal (los atípicos), o sin futuro exitoso (los que eventualmente carecen de pronóstico procesal positivo). Sin embargo, el Ministerio Público no siempre ha hecho uso conveniente de estas facultades, a pesar de que las mismas constituyen una parte indisoluble de la nueva gestión fiscal que requiere el modelo. Así, por ejemplo, lo han señalado Duce y Riego (2006) cuando manifiestan que, refiriéndose al Ministerio Público latinoamericano, en relación a los problemas que la circundan, salvo excepciones, no han sido capaces de utilizar los medios alternativos de solución al conflicto que franquea la ley procesal, para poder desestimar tempranamente los casos que recibe y que atosigan la función fiscal.

A más de trece años del inicio de la aplicación del nuevo modelo procesal penal, ¿cuáles son los elementos que intervienen en la persistencia de estos vicios en cuanto a la gestión de los procesos penales? Es posible señalar infinidad de factores. El presente trabajo se centra solo en aquellos factores que corresponden a la experiencia como magistrados del Ministerio Público,

los más importantes y los que generan que el nuevo modelo procesal penal no llegue aún a satisfacer plenamente las expectativas cifradas en la labor fiscal.

4.1. La sobrecarga procesal propiamente dicha

La sobrecarga procesal es un tópico muy mencionado como una de las causas de las deficiencias o el retraso en el cumplimiento de los plazos procesales, argumento al que muchas veces incurren los funcionarios del Ministerio Público y del Poder Judicial (PJ). Sobre este punto, cabe citar, entre otros, el trabajo de tesis de Fisfalen (2014) que, en su Resumen Ejecutivo, aunque referido al PJ, destaca no solo la pervivencia sino el acrecentamiento de esta terca realidad, que afecta por igual al MP, esto es, el incesante aumento de la carga procesal, a pesar de los esfuerzos por aumentar la producción judicial que se tornan insuficientes para reducir los niveles de dicha carga, además de resultar preocupante.

El asunto, por una parte y sin lugar a dudas, es un hecho concreto, que se basa en una situación real, en el mundo actual, el incremento de los conflictos judicializables; y en el caso del Ministerio Público, de los hechos delictivos, es decir del fenómeno delincencial, que es algo incuestionablemente notorio, que se produce día a día, por razones totalmente ajenas a la voluntad y a la labor de los operadores de la administración de justicia. Ese es un dato de la realidad que no se puede soslayar. Basta ver el índice de denuncias que ingresan anualmente para constatar que año a año la suma de presuntos delitos se eleva, según el Boletín del Ministerio Público (2017, 2018, 2019) y, con ello, el lógico incremento de la carga procesal. Sin tener en cuenta, para nada, la existencia de una llamada cifra negra, o cifra oculta, de los delitos que el ciudadano común y corriente no denuncia, ya sea por temor, dejadez, o absoluta desconfianza del ciudadano en la labor y la eficacia de las autoridades encargadas de hacer justicia.

4.2. El impacto de las nuevas tareas asignadas: la carga funcional

Es imprescindible recordar en este punto las múltiples tareas que el nuevo modelo procesal penal ha concedido al Ministerio Público. El fenómeno del crecimiento de las demandas de atención de la comunidad, a causa del creciente accionar de la delincuencia, no es el único factor que debe ser considerado cuando se hace referencia al tema de la llamada carga procesal. Limitarse a ver únicamente ese ángulo del problema, resultaría simplista e incompleto y nos daría un panorama imperfecto y poco efectivo para proponer alternativas de solución, pues no solo se trata de eso.

En efecto, ahora con el nuevo modelo procesal penal, el fiscal ya no solamente es un magistrado o funcionario persecutor del delito, con todo lo que eso significa, como director efectivo de la investigación, realizador de los

turnos fiscales, ejecutor de inspecciones, reconstrucciones y levantamientos de cadáveres; sino que, además, es un abogado litigante del Estado, en audiencias de todo tipo; aparte de magistrado, argumentador y redactor de resoluciones; y, finalmente, como administrador de la gestión de su Despacho a cargo de recursos humanos. Por ende, su desempeño es más complejo.

Todo ello, sin dejar de mencionar que su criterio se encuentra sometido a los Principios de Legalidad y Objetividad, lo que implica que su actuación, en el cumplimiento de sus funciones, tiene que estar desprovista de todo interés subjetivo. Aquí es pertinente destacar lo que señala Roxin (2006) sobre el fiscal: no tiene que juntar unilateralmente material de cargo contra el procesado, sino que también debe investigar las circunstancias que sirvan de descargo; de otra manera sería irreconciliable con su obligación hacia la verdad y la justicia. Ello coincide con la conclusión de Ore (2011), quien afirma que «el fiscal no es un acusador a ultranza» (pp. 302-303), sino que está estrictamente sujeto a lo que fluye o se desprende de las pruebas y del derecho vigente, pues solo así podrá cumplir el Principio de Legalidad.

De lo anterior se infiere que la labor diaria del fiscal no se circunscribe a buscar y valorar solamente los elementos inculpatorios, sino también los exculpatorios; además de realizar, un cuidadoso y permanente análisis de los elementos que se acopian en cada caso, en pro y en contra de la imputación efectuada respecto a alguien. Todo lo cual significa, por una parte, una delicada y muy compleja función como director de la investigación y titular de la acción penal. Y, por otra parte, requiere que el funcionario fiscal tenga posibilidades y facilidades de contar con el tiempo suficiente para una permanente actualización, capacitación y retroalimentación intelectual, que le permitan ser un magistrado dotado de las herramientas metodológicas, técnicas e intelectuales, de los saberes dogmáticos o doctrinarios y jurisprudenciales, que le posibiliten afrontar con solvencia tales tareas funcionales y lograr un desempeño óptimo en su labor diaria. Esto, es lo que denominaremos la carga funcional, ya no la simple y reconocida carga procesal que afronta la administración de justicia, sino las múltiples labores y tareas que el modelo requiere para que el fiscal pueda cumplir con las metas: a) absoluto respeto a los derechos del ciudadano o garantismo; y b) plena eficacia en la labor contra el crimen.

5. El proceso penal donde el fiscal es uno de los actores principales

Conforme lo señala Reyna (2011), en la doctrina se han propuesto diversos conceptos y definiciones respecto a lo que es, en general, 'proceso' y, específicamente, el significado de 'proceso penal'. En cuanto a esto último,

César San Martín (2015) indica que el proceso penal es un concepto funcional en relación tanto al de jurisdicción, como el de acción. Siendo la relevante singularidad del proceso penal, la cual constituye un elemento imprescindible para una efectiva realización del derecho penal, y que es el único instrumento a través del cual puede aplicarse el derecho penal.

Igualmente, resulta de importancia lo señalado por Reyna (2011), cuando afirma que es necesario vincular la noción del proceso penal con la función asignada al derecho procesal penal, adjetivo dentro del estado social y democrático de derecho que la Constitución reconoce en el artículo 43. Es precisamente en el proceso penal, donde tiene una de las funciones principales el fiscal, como representante del Ministerio Público, y que merece atenderse con prioridad como corresponde para exigirle también una buena actuación fiscal.

6. Resumen de las principales funciones que realiza el fiscal en el nuevo despacho fiscal

Para entender mejor la problemática propuesta, se tiene que precisar cuáles son las funciones desplegadas cotidianamente por los fiscales encargados de la investigación (tanto provinciales y adjuntos provinciales), las cuales se enumeran a continuación:

- ▶ **Emitir disposiciones (Resoluciones Fiscales) que son, en su mayoría, diligencias permanentes que realiza cada fiscal, a través de las cuales:** a) dispone el archivo preliminar de una denuncia; b) inicia o apertura investigación preliminar; c) amplía disposiciones de investigación preliminar; d) formaliza investigación preparatoria; b) emite disposiciones de ampliación de investigación preparatoria; e) provee y emite disposiciones en las carpetas fiscales, en base a escritos y/o solicitudes presentadas por las partes; f) efectúa las solicitudes de requerimientos varios como prisión preventiva o medidas coercitivas personales; requerimientos de levantamiento del secreto de las comunicaciones, secreto bancario, de allanamiento, confirmación de incautación, entre otros, según corresponda; g) solicita requerimientos de prisión preventiva y/o medidas coercitivas personales; h) emite disposición de conclusión de investigación preparatoria; i) emite disposiciones de elevación de actuados al superior, ordenando la foliación y colocación de todos los actuados correspondientes a la carpeta fiscal para su remisión al superior con el oficio respectivo; j) emite requerimientos de sobreseimiento de casos fiscales; k) emite requerimientos de acusación fiscal o mixta; y l) ingresa cada una de las disposiciones descritas al Sistema de Gestión Fiscal -SGF.

- ▶ **Diligencias efectuadas a nivel de Despacho Fiscal en forma interna en que el Fiscal participa personalmente y que hacen necesario los conocimientos, la experticia y la capacitación como la retroalimentación para dicho desempeño**

Tomas de declaraciones de testigos y denunciados como imputados; b) examen a peritos; c) declaratoria de carpetas fiscales consentidas y su remisión al archivo general del distrito fiscal; d) contestación de denuncias y/o procedimientos administrativos que abre el órgano de control interno, en la mayoría de los casos, sin ningún sustento o mayor trascendencia; y e) contestación de las informaciones que son solicitadas por la superioridad.

- ▶ **Diligencias efectuadas a nivel de Despacho Fiscal en forma externa**

a) Participación fiscal en declaraciones de los denunciados; b) designación de defensores públicos para denunciados que no tienen abogados; c) entrevistas de menores en Cámaras Güell; d) participación fiscal en diligencias de reconocimiento de denunciados, en comisarías o establecimiento penitenciario; y e) visualización de videos.

- ▶ **Participación durante siete días en turnos fiscales permanentes**

a) Asistencia a Comisarías para atender denuncias comunicadas al fiscal de turno; b) participación fiscal en declaraciones de los denunciados; c) aplicación de principios de oportunidad en casos concretos que la ley prevé tal aplicación; d) incoación de procesos inmediatos en casos de flagrancia y según corresponda; e) requerimientos de prisión preventiva; y f) emisión escrita de providencias fiscales en cada comisaría y según sea el caso concreto.

- ▶ **Participación del fiscal penal en sede judicial**

a) Participación en audiencias de procesos inmediatos; b) participación en audiencias de prisión preventiva o medidas coercitivas personales; requerimientos de levantamiento del secreto de las comunicaciones, secreto bancario, de allanamiento, confirmación de incautación, entre otros, según corresponda; c) sustentación de requerimiento fiscal de sobreseimiento; d) sustentación del requerimiento fiscal de acusación; e) sustentación de requerimiento fiscal mixto; f) asistencia a juicios en cada caso concreto que pasa a juzgamiento hasta culminación del mismo; g) apelación de sentencia cuando esta es materia de la misma; y h) apoyo a otros fiscales en casos que tienen programada una audiencia y que por diversos motivos no puede atender el fiscal a cargo.

Por lo expuesto, se planteó el siguiente problema de investigación: ¿cuáles son las soluciones que se vienen dando en los hechos, actualmente, frente a la sobrecarga procesal del Ministerio Público?

En consecuencia, el presente trabajo parte de la búsqueda de responder a la situación problemática que enfrenta el Ministerio Público debido a las tareas medulares que se le han encomendado como responsable del nuevo proceso penal acusatorio y garantista en la región. Razón por la cual se plantea el siguiente objetivo general: identificar las soluciones que se vienen dando en los hechos, actualmente, frente a la sobrecarga procesal del Ministerio Público.

7. Materiales y métodos

En el presente trabajo, se utilizaron los métodos dogmático e histórico. El primero se utilizó porque la realidad que se enfoca no es el de las meras instituciones y definiciones, sino el de la realidad integral del derecho en interacción con los factores sociales, culturales, normativos y de política judicial que confluyen en la efectivización de un sistema procesal.

- ▶ Método: se empleó el método histórico basado en la necesidad de entender el conocimiento de las distintas etapas de la historia del Ministerio Público, lo cual se combina, a su vez, con el método descriptivo.
- ▶ Nivel de investigación: de acuerdo a la naturaleza del estudio de la investigación, corresponden los niveles descriptivo, explicativo e histórico, con un enfoque cualitativo.
- ▶ Técnicas e instrumentos o fuentes de recolección de datos: se realizó el análisis documental con las fuentes de consulta del trabajo fiscal que realizan los fiscales penales y el análisis de las fuentes de la propia fiscalía y literatura relacionada a la actividad fiscal y procesal, como también el análisis de fuentes bibliográficas relacionadas al tema propuesto.

Se usaron estos sistemas por tener propósitos prácticos, inmediatos y bien definidos para actuar, cuya finalidad indudablemente es transformar, modificar o producir cambios en un determinado sector de la realidad. Asimismo, el nivel descriptivo busca especificar los problemas que atañen, fundamentalmente, al atraso e incumplimiento de los plazos en las investigaciones fiscales, así como las características de los integrantes de la organización, sometiendo al análisis en un momento y tiempo histórico concretos.

8. Resultados

Frente a la carga procesal y funcional, se ha argüido comúnmente como lógica solución, y se seguirá arguyendo, varias alternativas posibles como también se hace imprescindible abordar esta solución no como la única, sino dentro de una «política amplia y estructural». Tal cosa se impone igualmente, frente a las tareas que afronta el Ministerio Público con el Nuevo Modelo Procesal Penal: una estrategia integral institucional. Dentro de las acciones identificadas tenemos:

8.1. La administración del cambio y la gestión de Despacho; actualización, capacitación y autocapacitación permanente

Resulta interesante la apreciación respecto a la conexión entre el antiguo proceso penal y el nuevo sobre «la adopción de nuevas prácticas procesales y administrativas, y el consiguiente abandono de las prácticas inquisitivas» (Burgos, 2011). La cultura de un Ministerio Público acostumbrado a un modelo inquisitivo, obviamente que está aún impregnada en el subconsciente y en el modo de actuar de los fiscales peruanos y latinoamericanos. Por eso, muchas malas prácticas nefastas del modelo anterior siguen vigentes en algunos despachos fiscales, lo que indudablemente involucraría una mejor y adecuada selección de personal fiscal a cargo de la Junta Nacional de Justicia.

8.2. Desaparecer el culto al papel en el Despacho fiscal

Mientras, el modelo acusatorio es propuesto como eminentemente oral y el Poder Judicial asume campañas como la denominada «papel cero», aludiendo a que se descarta el uso abusivo del papel; en un abierto contrasentido, en lo que corresponde al Ministerio Público, las tareas asignadas al fiscal, tales como dirigir y ser titular de una investigación del delito, formular los requerimientos, disponer las diligencias preliminares, entre otras, conllevan a que, en la práctica, se encuentre muy difundido el prejuicio implícito de que las resoluciones fiscales, para ser verdaderamente buenas, deben ser abundantes en consideraciones y párrafos. A ello se presta, muchas veces, una determinada interpretación de algunos artículos del Código Procesal Penal (por ejemplo, el contenido del art. 352. 2, en conexión al rehacimiento del requerimiento de acusación fiscal).

En tanto al Ministerio Público, se le abruma con la obligación continua e innecesaria de suscribir cantidad de hojas de escritos fiscales, cuando muy bien se podría buscar que el soporte papel puntualice por escrito únicamente los ejes y los fundamentos esenciales de la resolución fiscal. Sin embargo, plenos jurisdiccionales, casaciones, entre otros, continúan requiriendo al Ministerio Público que sus disposiciones y requerimientos sean

extremadamente detallistas, obviando que se debe impulsar el desarrollo de una sana cultura de la oralidad.

8.3. La adecuada racionalización del personal fiscal existente

La racionalización es una de las herramientas fundamentales de toda gestión pública y, políticamente, se advierte como una falencia o debilidad en el Ministerio Público. Racionalizar, en términos administrativos sencillos, significa distribuir adecuada y eficazmente los recursos con que se cuenta en una entidad o institución. En ese sentido, Chiavenato (2004), al referirse al empleado público, indica que estos burócratas son personas que forman parte del cuerpo administrativo de la estructura de la organización, que siguen las reglas impuestas y sirven al objetivo de dicha organización, de ahí su importancia a tener en cuenta.

De alguna manera, la racionalización ha sido y es aplicada tímida o escasamente, puesta en práctica institucionalmente, como se ha visto, con la creación o implementación de Fiscalías de Descarga, en distritos que se declararon en emergencia, como Trujillo o Chiclayo (que ha sido de conocimiento público en el 2015), con personal procedente de zonas que no afrontaban tanta carga procesal. Pero, esto no fue una política generalizada para todos los distritos fiscales en iguales condiciones, por lo que urge poner en práctica como política institucional.

Si no se tiene presupuesto ni recursos para implementar nuevos despachos fiscales o para dotar a determinadas zonas que requieren de fiscalías de descarga procesal, es impostergable recurrir a las bondades y beneficios que ofrece una correcta racionalización del personal. Así, por ejemplo, de la contrastación de los cuadros contenidos en el *Boletín Estadístico del Ministerio Público* de marzo 2017, se aprecia que distritos fiscales como Huancavelica, Apurímac, Pasco, Moquegua, San Martín, Ucayali y Ventanilla, por citar algunos, tienen mucho menor carga procesal ponderada que distritos como Tumbes; sin embargo, dichos distritos se encuentran dotados de una mayor cantidad de personal fiscal. Una situación así, resulta incompatible con los fines tan pregonados del nuevo modelo procesal penal.

8.4. Implementación de nuevos métodos informáticos como metodología ágil para acortar tiempos y fases innecesarias en la aplicación del Código Procesal Penal

La alta competitividad actual hace que los sistemas de información se tengan que desarrollar de forma rápida para adaptarse a la organización. Las ligerezas hacen que lo primero que se descarte sea un estudio absoluto y se sustituya por uno superficial o simplemente se elimine. En un mundo de cambios y desarrollo hacia un entorno dinámico y colmado de presión social, en el que

obtener un resultado rápido en algo que se pueda ver, mostrar y sobre todo utilizar, se ha vuelto crucial para el éxito de las organizaciones como la del Ministerio Público.

9. Discusión

Podemos decir, que como consecuencia del uso inadecuado y hasta de la falta de uso de los canales legales establecidos para coadyuvar a la descarga procesal, el Ministerio Público tiene que soportar un pasivo irrazonable, una carga muerta y sin futuro. Esta situación muchas veces influye de manera decisiva en los otros aspectos del trabajo fiscal, generando el uso y desgaste inadecuado de recursos humanos, así como de tiempo, debilitando una labor eficiente y eficaz. Problemática que lo confirman múltiples trabajos recientes de investigación, como el de Andia Torres (2013), quien afirma que el MP no realiza una adecuada calificación o determinación de los hechos para cada imputado, tampoco una debida investigación preliminar ni preparatoria, sino que, finalmente, se emite una acusación meramente formal, como en los viejos tiempos, que no corresponde a la carencia real de elementos acopiados. Del mismo modo, la tesis de Monago Collazos (2015) concluye que resulta probada en forma favorable su hipótesis de que existen deficiencias en la aplicación de instituciones procesales, como el Principio de Oportunidad y la Conclusión Anticipada, y a esto se suma, anualmente, el ingreso de nuevas denuncias penales; y que todos estos factores influyen en el incremento de carga procesal innecesaria en el Ministerio Público.

La sobrecarga procesal, al no ser encarada debidamente, en sus causas, efectos y en las soluciones posibles que se deben propiciar y aplicar, ocasiona que casi a diez años del inicio de la aplicación del nuevo modelo procesal penal, en regiones como Tumbes, en un representativo porcentaje de casos, no se cumplan los plazos procesales correspondientes o no se efectúe una gestión conveniente, que dé lugar una óptima investigación y una adecuada solución del caso. Ello termina afectando los dos grandes fines generales trazados por el nuevo modelo procesal penal, que ya hemos señalado: el cumplimiento de las garantías procesales para las partes (imputado y agraviado) y la eficacia del proceso para resolver el problema social que cada caso significa.

Como se puede apreciar en los resultados, son muy diversas las funciones que cumple hoy en día el fiscal, evidentemente diversas y recargadas, en forma tal, que no es posible atenderlas adecuadamente cuando existe una abundante cantidad de carpetas fiscales asignadas o una inmanejable carga procesal. Por lo tanto, para desempeñar esa labor, el fiscal requiere —además de una sólida formación jurídica en materia penal y procesal penal— de experiencia en materias de organización y gestión del despacho, así como una destacada ética y moral. Y cuando se encuentre en funciones, necesitará

una adecuada capacitación y retroalimentación de conocimientos. En síntesis, el fiscal requiere de capacidad para poder realizar una adecuada gestión pública-jurídica en las tareas que se le ha confiado.

De los resultados obtenidos de la investigación, se puede apreciar la latencia de un problema muy puntual como es el atraso o incumplimiento de plazos procesales en el Ministerio Público en materia penal.

10. Conclusiones

- ▶ La sobrecarga procesal de los despachos fiscales no se ha encarado debidamente a nivel nacional.
- ▶ Existen reglas claras sobre la forma, los protocolos y obligaciones del nuevo despacho fiscal. Sobre todo, respecto al denominado despacho fiscal corporativo.
- ▶ Propiciar resoluciones fiscales mínimas, concisas, tanto en requerimientos, providencias como disposiciones, con formatos precisos, que expongan solo lo suficiente.
- ▶ Ejecutar políticas de racionalización del personal fiscal a nivel nacional, para atender la descarga de la sobrecarga fiscal.
- ▶ Implementar nuevos métodos ágiles de Informática que ayuden a desechar la cultura del papel aún arraigada profundamente en el modelo procesal penal actual.

Referencias

- Andia, G. (2013). *Deficiencias en la labor fiscal y judicial en las distintas etapas del actual proceso penal*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Apolin, D. (2007). *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*. Foro Jurídico 7. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Burgos, V. (2011). *Factores jurídico procesales inquisitivos en el Código Procesal Penal que impiden consolidar el modelo acusatorio en el Perú* (Tesis de doctora, Universidad Nacional de Trujillo). <https://bit.ly/3iDUdQi>
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. MAC GRAW-HILL-Interamericana.
- Código Procesal Penal del Decreto Legislativo n.º 957. (2004).
- Constitución Política del Perú. (12 de julio de 1979).
- Constitución Política del Perú. (29 de diciembre de 1993).

- Decreto Legislativo n.º 052, Ley Orgánica del Ministerio Público. (16 de marzo de 1981)
- Duce, M., y Riego, C. (2006). *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*. CEJA. Fisfalen, M. (2014). *Análisis Económico de la carga procesal del Poder Judicial* (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú) <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5558>
- Hurtado, J. (1983). *El Ministerio Público* (2.ª ed.). EDDILL.
- Ley n.º 27367, que desactivó la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público
- Ley n.º 30843 de la Carrera Fiscal
- Ministerio Público. (marzo de 2017). *Boletín Estadístico del Ministerio Público*. http://www.mpf.n.gob.pe/publicaciones_estadisticas
- Ministerio Público. (marzo de 2018). *Boletín Estadístico del Ministerio Público*. http://www.mpf.n.gob.pe/publicaciones_estadisticas
- Ministerio Público. (marzo de 2019). *Boletín Estadístico del Ministerio Público*. http://www.mpf.n.gob.pe/publicaciones_estadisticas
- Monago, G. (2015). *Delito de incumplimiento de la obligación alimentaria y la carga procesal en la segunda fiscalía provincial penal corporativa de Huánuco 2014-2015* (Tesis de grado, Universidad de Huánuco). <https://core.ac.uk/download/pdf/80293267.pdf>
- Ore, A. (2011). *Manual De Derecho Procesal Penal* (Tomo I). Reforma.
- Reyna, L. (2011). *El proceso penal aplicado conforme al Código Procesal Penal de 2004*. Editorial Grijley.
- Roxin, C. (2006). *Derecho procesal penal* (G. Córdoba y D. Pastor, Trad., 25.ª ed.). Editores del Puerto SRL. (Trabajo original publicado en 2000)
- San Martín, César. (2015). *Derecho Procesal Penal lecciones*. Editorial: INPECCP.
- Schünemann, B. (2005). *La reforma del proceso penal*, Editorial Dykinson.