

BASES CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA EN UN MINISTERIO PÚBLICO DEMOCRÁTICO¹

CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR THE DESIGN OF A STRATEGIC CRIMINAL PROSECUTION POLICY IN A DEMOCRATIC PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Alex Rodríguez Campos
Consultor internacional en reforma de la justicia penal / Profesor, Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Fecha de recepción: 8 marzo de 2026.

Fecha de aceptación: 15 de junio de 2026.

RESUMEN

El artículo analiza la política de persecución penal estratégica como instrumento de gobierno institucional del Ministerio Público en el Estado democrático de derecho. Examina los principios que la política criminal transmite a la función persecutoria, los elementos constitutivos de una política bien formulada y su manifestación diferenciada según la gravedad de los delitos, con base en los principios de obediencia jerárquica y unidad de actuación que articulan la aplicación institucional de los lineamientos. Desarrolla los mecanismos alternativos y la justicia restaurativa para delitos de menor lesividad y analiza el proceso de construcción, validación y monitoreo de la política. Concluye que su legitimidad democrática depende de su apertura a la participación social y de su disposición a rendir cuentas ante la ciudadanía.

ABSTRACT

This article examines strategic criminal prosecution policy as an institutional governance instrument for the Public Prosecutor's Office within the democratic rule of law. It analyzes the principles that criminal policy transmits to the prosecutorial function, the constitutive elements of a well-formulated policy, and its differentiated expression by offense severity, grounded in the principles of hierarchical obedience and unity of action governing

¹Las reflexiones contenidas en este artículo se nutren de más de dos décadas de consultoría en reforma institucional y capacitación fiscal en ministerios públicos de América Latina, y tienen como punto de partida un documento elaborado por el autor para USAID Nicaragua en 2004. Ese texto nunca llegó a implementarse, por razones vinculadas a la evolución política e institucional del país en los años subsiguientes, quedando como un ejercicio académico cuya utilidad práctica encontró cauce en otros contextos de la región.

the institutional application of prosecutorial guidelines. It develops alternative dispute resolution mechanisms and restorative justice for lower-severity offenses and analyzes the policy's construction, validation, and monitoring. It concludes that democratic legitimacy depends on openness to social participation and accountability to citizens.

PALABRAS CLAVE

Política criminal; persecución penal estratégica; principio de oportunidad; obediencia jerárquica; unidad de actuación

KEYWORDS

Criminal policy; strategic prosecution policy; prosecutorial discretion; hierarchical obedience; unity of action

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. 1. LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO. 1.1. Principios que orientan la persecución penal en un Estado democrático. **2. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA. 2.1.** Legitimidad jurídica: discrecionalidad estructurada e independencia fiscal. **2.2.** Instrumento formal, obediencia jerárquica y unidad de actuación. **2.3.** Por qué concebir la persecución penal como política estratégica. **3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA. 4. PRIORIZACIÓN ATENDIENDO AL INTERÉS PÚBLICO EN LA PERSECUCIÓN 5. MANIFESTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL EN DELITOS GRAVES. 6. MANIFESTACIÓN DE LA POLÍTICA EN DELITOS MENOS GRAVES: MECANISMOS ALTERNATIVOS Y JUSTICIA RESTAURATIVA. 7. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA. 8. REVISIÓN Y MONITOREO DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.**

SUMMARY

INTRODUCTION. 1. CRIMINAL POLICY IN THE DEMOCRATIC STATE. 1.1. Principles guiding criminal prosecution in a democratic state. **2. DEFINITION AND NATURE OF STRATEGIC CRIMINAL PROSECUTION POLICY. 2.1.** Legal legitimacy: structured discretion and prosecutorial independence. **2.2.** Formal instrument, hierarchical obedience and unity of action. **2.3.** Why conceive criminal prosecution as strategic policy. **3. CONSTITUTIVE ELEMENTS OF STRATEGIC CRIMINAL PROSECUTION POLICY. 4. PRIORITIZATION BASED ON THE PUBLIC INTEREST IN PROSECUTION. 5. EXPRESSION OF THE POLICY IN SERIOUS OFFENSES. 6. EXPRESSION OF THE POLICY IN LESS SERIOUS OFFENSES: ALTERNATIVE MECHANISMS AND RESTORATIVE JUSTICE. 7. THE PROCESS OF CONSTRUCTING STRATEGIC CRIMINAL PROSECUTION POLICY. 8. REVIEW AND MONITORING OF STRATEGIC CRIMINAL PROSECUTION POLICY. CONCLUSIONS. BIBLIOGRAPHY.**

INTRODUCCIÓN

La pregunta sobre cómo debe organizarse el ejercicio de la persecución penal en un Estado democrático no ha recibido en la dogmática procesal latinoamericana la atención sistemática que merece. Los códigos de procedimiento regulan las herramientas: el principio de oportunidad, la suspensión condicional del proceso, los criterios de priorización. Pero la cuestión de cómo articular esas herramientas en un programa institucional coherente, con objetivos públicamente declarados y resultados sometidos a evaluación, sigue tratada de manera dispersa. Binder ha diagnosticado con precisión el núcleo del problema: lo que prevalece en los sistemas de persecución penal de la región es un muy deficiente diseño de política criminal, graves dificultades de planeamiento y muy poca capacidad de evaluar, ajustar y retroalimentar el proceso de diseño y ejecución.² A ese diagnóstico, la doctrina costarricense ha dado respuesta parcial mediante el desarrollo del principio de oportunidad reglada,³ pero la dimensión estratégica e institucional de la persecución penal como política pública aún requiere análisis sistemático.

Este artículo examina la política de persecución penal estratégica (PPPE) como instrumento de gobierno institucional del Ministerio Público. El análisis es de carácter analítico-normativo: no describe una política vigente en un ordenamiento particular, sino que identifica los elementos conceptuales, jurídicos e institucionales que una política de este tipo debe reunir para ser legítima y operativamente eficaz en el marco del Estado democrático de derecho. Los referentes normativos son el marco constitucional común a los sistemas de la región y los estándares del sistema interamericano de derechos humanos; los referentes doctrinarios provienen de la teoría del proceso penal, de la ciencia de la administración pública y de la criminología crítica.

El trabajo aborda tres problemas que el tratamiento usual de la PPPE tiende a soslayar. Primero, la tensión entre la naturaleza vinculante de los lineamientos de política y la autonomía funcional del fiscal, cuya resolución exige distinguir con precisión entre la instrucción jerárquica prohibida y la discrecionalidad estructurada legítima, y explicar cómo los principios de obediencia jerárquica y unidad de actuación articulan esa distinción en la práctica institucional. Segundo, la selectividad estructural del sistema penal como límite intrínseco de toda política de persecución: la PPPE racionaliza lo que el sistema procesa, pero no controla lo que el sistema no ve. Tercero, el carácter deliberativo de la política criminal democrática y las exigencias que ese carácter impone al proceso de formulación y monitoreo de la PPPE.

1. LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

Todo Estado democrático de derecho define, de manera explícita o implícita, una política criminal. Bajo esa expresión se comprende el conjunto de decisiones, instrumentos y acciones mediante los cuales el poder público organiza su respuesta frente al fenómeno

²Alberto M. Binder, *Formas procesales y política criminal* (Buenos Aires: INECIP, s.f.), p. 1. Recuperado de <https://inecip.org/wp-content/uploads/INECIP-Binder-Tensiones-politico-criminales.pdf> [consulta: 15 de marzo de 2026].

³Erick Gatgens Gómez y Alexander Rodríguez Campos, *El principio de oportunidad. Conveniencia procesal de la persecución penal* (San José: Editorial Juritexto, 2000).

delictivo. Esta política no se agota en la ley penal ni en la actividad de los tribunales, pues abarca también la prevención del delito, la ejecución de las penas, la atención a las víctimas y la reinserción de quienes han cometido infracciones. En ese marco amplio, la persecución penal ejercida por el Ministerio Público ocupa la función articuladora entre la norma abstracta y la respuesta concreta del Estado ante el hecho delictivo.

La política criminal no es una categoría técnica desprovista de contenido valorativo. En un Estado democrático responde a valores constitucionales que condicionan la legitimidad de cada intervención punitiva: el respeto a la dignidad humana, la presunción de inocencia, la igualdad ante la ley, el debido proceso y la proporcionalidad entre la conducta imputada y su consecuencia jurídica. Esos valores no obstaculizan la eficacia penal; constituyen sus condiciones de validez.

La política de persecución penal estratégica es, en ese sentido, simultáneamente manifestación y evidencia de esos principios rectores. Es manifestación porque los traduce en criterios operativos concretos que orientan la actuación diaria del fiscal; es evidencia porque su aplicación práctica revela hasta qué punto esos principios son reales o meramente declarativos en el funcionamiento cotidiano del sistema. Lo que la política de persecución hace en la práctica con los casos, con las personas imputadas y con las víctimas dice más sobre la política criminal real de un Estado que cualquier declaración legislativa o programática.

Esa vinculación con los valores del Estado democrático de derecho no es un dato accesorio sino el criterio que delimita el objeto de este análisis. Los modos de operar propios de las fiscalías en sistemas represivos quedan deliberadamente fuera de su marco. En esos sistemas el imputado es tratado como un enemigo cuya dignidad humana queda reducida a la condición de objeto del poder punitivo, y la persecución penal opera como instrumento de sometimiento antes que como mecanismo de tutela de bienes jurídicos. Sus alcances y patologías son suficientemente conocidos y no requieren desarrollo aquí.

Lo que sí requiere desarrollo es la pregunta de qué significa perseguir penalmente en un ordenamiento que ha hecho de la dignidad humana su valor fundante y que, por esa razón, no puede utilizar la persecución penal como instrumento de control social arbitrario sino como mecanismo de respuesta al delito dentro de los límites que el propio ordenamiento democrático impone. Esa pregunta es el punto de partida del análisis que sigue.

La política criminal democrática asume, además, que el delito es un fenómeno social complejo que no admite una respuesta única. Desde esta perspectiva, el éxito del sistema penal no se mide por el número de condenas obtenidas, sino por la calidad de la respuesta social al fenómeno delictivo y por la confianza que esa respuesta genera en la ciudadanía.⁴

1.1. Principios que orientan la persecución penal en un Estado democrático

La política criminal de un Estado democrático no opera en abstracto: se concreta en un conjunto de principios que vinculan la actuación del Ministerio Público y fijan el estándar de legitimidad frente al cual debe medirse cada decisión fiscal. Esos principios no son

⁴En ese sentido, la eficacia del sistema penal no puede medirse únicamente por el número de detenciones o incautaciones producidas, sino por el impacto real que esas acciones tienen en el fenómeno criminal que se pretende reducir. Una persecución masiva que no incide en el fenómeno no satisface el mandato democrático del Ministerio Público.

enunciados programáticos ni meras declaraciones de intenciones; son criterios jurídicamente exigibles cuya función principal es orientar el diseño, la aplicación y la evaluación de la política persecutoria, tanto frente a los operadores internos como frente a la ciudadanía. Conviene examinarlos agrupados en torno a las funciones que cumplen dentro del sistema.

El **primer grupo** de principios establece los límites materiales y formales de la intervención estatal. El *principio de legalidad* exige que el Ministerio Público solo persiga conductas tipificadas como delito por una ley previa, cierta y escrita, y que toda decisión de priorizar, aplazar o resolver por vía alternativa encuentre fundamento en una norma habilitante explícita. Estrechamente vinculado a él, el *principio de lesividad* impone una limitación material adicional: no basta con que una conducta sea formalmente típica; es necesario que haya producido o amenazado concretamente un bien jurídico protegido cuyo titular haya sufrido un daño real. Este principio opera como criterio de diferenciación dentro de la propia acción penal pública, pues permite al fiscal reconocer que conductas formalmente encuadrables en un tipo penal pueden carecer de la lesividad que justifica el uso del aparato estatal. La política de persecución debe incorporar la lesividad como criterio de priorización, no solo como exigencia abstracta de la dogmática penal.

El **segundo grupo** de principios protege la dignidad de las personas involucradas en el proceso. El *principio de dignidad de la persona* establece que cada ser humano involucrado en el conflicto penal —sea imputado, víctima o tercero— debe ser tratado como fin en sí mismo, nunca como instrumento al servicio de objetivos estadísticos o de política. En el plano procesal, el *principio de debido proceso* impone al fiscal un conjunto de deberes que condicionan la validez de cada actuación: investigar tanto los elementos de cargo como los de descargo, motivar las decisiones que afectan derechos fundamentales, garantizar el ejercicio efectivo del derecho de defensa y someter la privación de libertad a los controles judiciales previstos por el ordenamiento. El *principio de igualdad* complementa estos exigiendo que la persecución penal opere sin discriminaciones fundadas en la identidad de la persona imputada, su posición social, su origen o su género, y que casos fácticamente similares reciban tratamientos equivalentes. Garantizar igualdad requiere uniformar y publicar los criterios de actuación, de modo que la discrecionalidad fiscal no devenga en arbitrariedad invisible.

El **tercer grupo** de principios regula la asignación de recursos y la intensidad de la respuesta. El *principio de proporcionalidad* exige que la respuesta penal sea adecuada en relación con la gravedad del hecho y la culpabilidad del autor: los mejores recursos deben destinarse a los delitos de mayor daño social, mientras que para los de menor lesividad proceden vías más ágiles y menos costosas. El *principio de mínima intervención* opera en un doble registro: como límite ético externo, fundado en que el Estado no debe tratar violentamente a las personas; y como regla de eficiencia interna, pues si se quiere terminar con la violencia y el abuso de poder en la resolución de los conflictos es evidente que se debe utilizar la menor cantidad posible de violencia para lograr los objetivos buscados.⁵ A ese principio rector se suman otros adyacentes: el de *última ratio*, que establece la primacía de los instrumentos no violentos; el de *máxima eficacia*, que impide medir la gravedad solo por los atributos del hecho; y el de *economía de la violencia estatal*, que exige mantener siempre

⁵Alberto M. Binder, *Sentido del principio de oportunidad en el marco de la reforma de la justicia penal de América Latina* (Buenos Aires: INECIP, s.f.), p. 10. Recuperado de <https://inecip.org/wp-content/uploads/INECIP-Binder-Principio-de-oportunidad-1.pdf> [consulta: 15 de marzo de 2026].

abierta la posibilidad de que otra forma de intervención produzca el mismo efecto social con menor costo violento.

El **cuarto grupo** de principios delimita el sentido mismo de la función persecutoria. El *principio de objetividad* obliga al fiscal a investigar tanto los elementos que incriminan como los que favorecen al imputado, de modo que la decisión de acusar o de solicitar la absolución responda a los hechos probados y al derecho aplicable, no a presiones externas ni a metas numéricas de condenas. El *principio del interés público comprometido en la persecución penal pública* precisa a quién sirve la acción fiscal: no al interés punitivo del Estado como fin en sí mismo, sino al conjunto de bienes jurídicos cuya protección la sociedad ha encomendado al sistema penal. Este principio tiene consecuencias prácticas directas sobre la política de persecución: obliga a preguntar, ante cada decisión de priorizar o de aplicar un criterio de oportunidad o un mecanismo de solución anticipada, si la actuación o la abstención sirven realmente al interés público concreto de la comunidad afectada. El *principio de oportunidad reglada* se inserta en este mismo grupo como la herramienta que permite al fiscal prescindir de la persecución cuando el daño es mínimo, cuando la víctima ha sido reparada o cuando el interés público no justifica el costo procesal de un juicio.⁶ Lejos de debilitar la legalidad, su ejercicio transparente y sometido a control judicial es una manifestación institucional del principio de mínima intervención.

El **quinto principio** articulador de todos los demás es el de *transparencia y rendición de cuentas*. Exige que las decisiones fiscales sean motivadas, comprensibles y sujetas a control democrático. Su función dentro del sistema no es meramente procedimental: la transparencia convierte cada uno de los principios anteriores en obligaciones verificables por la ciudadanía y reduce los espacios para la discrecionalidad arbitraria. Una política de persecución que hace públicos sus criterios, sus prioridades y sus resultados no solo cumple un deber formal; fortalece la confianza institucional que ninguna eficacia puramente estadística puede sustituir.

2. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA

La política de persecución penal estratégica (en adelante, PPPE) es el conjunto articulado de directrices, criterios y mecanismos mediante los cuales el Ministerio Público organiza, prioriza y orienta su función persecutoria conforme a los principios del Estado democrático de derecho.⁷ No constituye una norma procesal ni crea tipos penales nuevos; opera sobre la discrecionalidad que el ordenamiento ya reconoce al fiscal y la convierte en un ejercicio institucional coherente, previsible y sujeto a evaluación.⁸

⁶Gatgens Gómez y Rodríguez Campos, *El principio de oportunidad*, passim; Javier Llobet Rodríguez, *Proceso penal comentado* (San José: Editorial Jurídica Continental, 2017), pp. 233-261.

⁷Cristián Riego y Mauricio Díaz, "La política de persecución criminal", en *Policías y Ministerio Público: la reforma y sus actores* (Santiago: CEJA-JSCA, 2008), pp. 45-71.

⁸Dall'Anese, F. J. (2021). Política de persecución penal. *Revista Digital de Ciencias Penales de Costa Rica*, (1), p. 26: "La política de persecución penal debe corresponder a las necesidades impuestas por la criminalidad. El objetivo es reprimir los delitos que causan mayor daño social. No se trata de una selección caprichosa del jerarca del Ministerio Público; todo lo contrario, debe expresarse con absoluta claridad la razón por la que se persiguen primordialmente algunas figuras delictivas".

Su naturaleza es la de una política pública especializada.⁹ Como tal, tiene objetivos definidos, destinatarios identificados, mecanismos de implementación, indicadores de seguimiento y procedimientos de revisión. No es un documento para archivar: es un instrumento de gobierno institucional que debe guiar la actuación cotidiana de los fiscales y quedar expuesto al escrutinio público.¹⁰

La PPPE es la contribución específica del Ministerio Público a esa política general: define cómo y en qué dirección ejercerá la acción penal pública, y cómo articulará esa acción con los objetivos que la política criminal general le fija al sistema en su conjunto. En ese sentido *es un instrumento derivado*: recibe su orientación de valor de la política criminal democrática, traduce sus principios al nivel operativo de las decisiones fiscales y reporta sus resultados al mismo sistema que le dio origen. Pero es también un *instrumento parcialmente autónomo*: el Ministerio Público tiene competencias propias, recursos que administra y criterios que aplica con independencia funcional, de modo que la PPPE no puede ser simplemente la transcripción de lo que el ejecutivo o el legislador decidieron. Esa tensión entre derivación y autonomía es estructural, no un defecto de diseño.

En ese orden, la coherencia entre la PPPE y la política criminal general fortalece la eficacia del sistema de manera concreta. Si el legislador tipifica el femicidio con una determinada política de agravantes y el Ministerio Público no incorpora esa decisión en sus criterios de priorización, la norma pierde eficacia real. Si el ejecutivo impulsa una política de prevención de violencia juvenil pero la fiscalía acumula causas contra jóvenes por delitos de bagatela sin aplicar criterios de oportunidad o derivación restaurativa, la política de prevención queda vaciada de sentido en su extremo más crítico. La incoherencia entre ambas no es una abstracción teórica; se traduce en fricciones institucionales concretas que perjudican a la ciudadanía: recursos duplicados, mensajes contradictorios hacia la comunidad, impunidad en los fenómenos que la política general declaró prioritarios y sobrecarga en los que declaró secundarios.

2.1. Legitimidad jurídica: discrecionalidad estructurada e independencia fiscal

La legitimidad jurídica de la PPPE descansa sobre la distinción entre la instrucción jerárquica en un caso concreto y la orientación institucional de carácter general. La independencia funcional del fiscal, que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales de la región le impide recibir órdenes sobre cómo resolver expedientes específicos, no es incompatible con la existencia de lineamientos generales que encaucen el ejercicio de la discreción. Esta distinción permite sostener que la PPPE no viola la autonomía del fiscal: no le dice qué decidir en el caso concreto, sino dentro de qué parámetros institucionales debe ejercer su criterio.

Esta distinción tiene consecuencias prácticas. Un lineamiento que establezca que los criterios de selección proceden de manera preferente en delitos patrimoniales sin violencia cuando el daño ha sido reparado es una orientación institucional compatible con la autonomía funcional: el fiscal la aplica o se aparta de ella mediante decisión motivada. Una instrucción que le ordene no acusar en un caso concreto identificado invade el espacio que la

⁹Enmarcada en el ámbito de la Política Social: Zúñiga Rodríguez, Laura. *Política Criminal*. Madrid: Colex, 2001, p. 63.

¹⁰Ruiz Rodríguez, Luis Ramón. "Lección I. Concepto de política criminal." En *Manual de política criminal*, Luis Ramón Ruiz Rodríguez (ed.). Barcelona: Atelier, 2022, pp. 27 ss.

autonomía protege. La PPPE bien diseñada opera siempre en el primer registro. Esa línea demarcatoria es la condición de validez constitucional de toda la construcción.

La PPPE orienta el ejercicio del criterio profesional del fiscal, pero no lo reemplaza. Comprender con precisión ese doble plano es indispensable para entender la naturaleza jurídica del instrumento. Cuando el fiscal abre un expediente, enfrenta una serie de preguntas que ninguna norma procesal puede contestarle de antemano: si los hechos son suficientemente graves para merecer el despliegue de recursos investigativos, si la víctima tiene interés real en una solución reparatoria, si las posibilidades de esclarecimiento justifican el costo institucional de una acusación formal, si el acuerdo que propone el imputado repara genuinamente el daño causado. La política le dice en qué dirección orientar esas respuestas: qué tipos de hechos reciben atención preferente, en qué supuestos el criterio de oportunidad es la respuesta institucionalmente esperada, en qué circunstancias la derivación a mediación sirve mejor al interés de la víctima y al interés público. Pero la respuesta a cada una de esas preguntas, frente al caso concreto con sus particularidades, pertenece al juicio del fiscal y no puede ser sustituida por ninguna directriz, por bien redactada que esté.

La política, en ese sentido, actúa como un marco de referencia que reduce la arbitrariedad institucional sin suprimir la deliberación individual. La arbitrariedad que la política combate no es el error de buena fe del fiscal que aplica su criterio a una situación compleja; es la dispersión sistemática en la que casos objetivamente similares reciben tratamientos radicalmente distintos según quién sea el fiscal o dónde esté la oficina que los atiende. Esa dispersión es intrínsecamente injusta, porque genera desigualdad entre justiciables, e institucionalmente ineficiente, porque impide cualquier evaluación real del desempeño. Lo que la política corrige no es el juicio, sino su entorno: proporciona criterios que dan coherencia y previsibilidad al ejercicio de la discreción sin convertirla en automatismo. El fiscal que aplica una directriz no renuncia a pensar; ejerce su criterio dentro de parámetros públicamente declarados, y precisamente por eso su decisión es verificable, comparable y sujeta a evaluación democrática.

La PPPE opera, entonces, en el espacio que media entre la política criminal general del Estado y la decisión individual del fiscal en el caso concreto. Comprender esa posición intermedia exige distinguirla con precisión de ambos extremos. *Hacia arriba*, la política criminal general es más amplia: abarca las decisiones del poder legislativo sobre qué conductas tipificar y con qué sanciones, las políticas del ejecutivo en materia de prevención social y de seguridad pública, la gestión del sistema penitenciario y los programas de reinserción, y el conjunto de respuestas institucionales que el Estado despliega antes, durante y después de la intervención penal. Ninguna de esas dimensiones está en manos del Ministerio Público, y ninguna de ellas puede ser suplida por una política de persecución por bien diseñada que esté. *Hacia abajo*, la PPPE no alcanza al expediente individual: como se explicó, el juicio del fiscal frente al caso concreto conserva una irreductible autonomía que la directriz orienta pero no absorbe.

La política de persecución constituye un intento institucional de racionalizar el ejercicio de la acción penal, pues traduce en criterios generales y anticipados la decisión colectiva sobre qué conductas merecen persecución prioritaria, con qué intensidad y bajo qué condiciones. Precisamente por ese carácter institucional, el fiscal que pretende apartarse de ella asume una carga argumentativa reforzada. No basta la discrepancia personal ni la apreciación subjetiva de que el caso merece tratamiento distinto; el fiscal disidente debe

articular razones objetivas, verificables y suficientes para justificar ante su superior jerárquico por qué el criterio general no cubre adecuadamente la situación concreta. Un criterio individual, antojadizo o no fundado desplazaría la decisión pública por la preferencia privada del funcionario, lo que contradice el fin mismo de una persecución racional, esto es, que el Estado actúe de manera predecible, igualitaria y orientada al interés general.

Con todo, esa sujeción a la directriz no es absoluta ni se extiende hasta absorber el juicio que el fiscal formula frente al expediente individual. La política de persecución opera en el plano general y define prioridades, distribuye recursos y fija umbrales de intervención. Cuando el fiscal se sitúa ante el caso concreto, enfrenta una realidad particular que ningún criterio general puede anticipar por entero, dada la singularidad del hecho, la situación de la víctima, las condiciones del imputado y la prueba disponible. En ese espacio el juicio fiscal conserva una autonomía irreductible, porque la directriz orienta el marco de decisión pero la calificación definitiva de si ese caso específico satisface los presupuestos de la política institucional pertenece al fiscal que conoce el expediente. Suprimir esa autonomía equivaldría a convertir la política de persecución en un automatismo, incompatible con la función requirente que el sistema le asigna al Ministerio Público como parte activa y responsable del proceso penal.

2.2. Instrumento formal, obediencia jerárquica y unidad de actuación

La PPPE se materializa en instrumentos formales de carácter general: circulares, directrices e instrucciones emitidas por la fiscalía general con alcance sobre tipos delictivos, ámbitos territoriales o fenómenos criminales específicos. Su generalidad es lo que les otorga legitimidad jurídica y las distingue de la instrucción particular prohibida, porque no ordenan al fiscal cómo resolver un caso determinado, sino cómo orientar su criterio frente a una categoría de casos. El fiscal verifica si el caso se subsume en el supuesto de la directriz; si lo hace, la aplica; si no, sigue el procedimiento que se describe a continuación.

El *principio de obediencia jerárquica* establece que el fiscal subordinado debe cumplir las directrices emitidas por el superior dentro del marco legal. No es una concesión de autocracia interna; es una exigencia de coherencia institucional que encuentra fundamento en la estructura orgánica del Ministerio Público. En el ordenamiento costarricense, el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública faculta al superior jerárquico a dar instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad. La Ley Orgánica del Ministerio Público concreta ese principio en la estructura fiscal: las decisiones de política persecutoria emanadas de la fiscalía general son vinculantes para todos los fiscales de la institución.

El *principio de unidad de actuación* exige que la institución se comporte como un solo organismo frente a fenómenos criminales equivalentes. Su función es garantizar que casos sustancialmente iguales reciban respuestas equivalentes, con independencia del fiscal que los atiende o de la circunscripción territorial donde ocurran. Sin unidad de actuación, el principio de igualdad ante la ley se convierte en decálogo sin consecuencias institucionales. La unidad de actuación es la condición de posibilidad de la igualdad en el ejercicio de la acción penal.

Ambos principios son complementarios y mutuamente condicionantes, es decir, cada uno da sentido al otro al mismo tiempo que lo limita. La obediencia jerárquica sin unidad de actuación degenera en subordinación política. Si los lineamientos que el fiscal debe obedecer

no responden a criterios institucionales generales y verificables, sino a la voluntad no declarada de quien ocupa transitoriamente la cúpula de la institución, la obediencia deja de ser un mecanismo de coherencia para convertirse en un instrumento de control discrecional. El fiscal obediente no estaría aplicando una política; estaría ejecutando una instrucción de poder. Por eso la obediencia jerárquica solo es jurídicamente válida cuando aquello que se obedece tiene el carácter de una orientación general, pública y fundada en criterios objetivos de política criminal. Sin ese contenido, la jerarquía fiscal reproduce el modelo de subordinación política que el Estado democrático de derecho precisamente rechaza.

La relación inversa produce un problema de distinta naturaleza pero igualmente grave. La unidad de actuación sin obediencia jerárquica es un enunciado sin mecanismo de realización. Puede proclamarse que todos los fiscales de la institución deben actuar con criterios equivalentes frente a casos equivalentes, pero si no existe ningún instrumento que vincule efectivamente esa equivalencia, la proclama queda reducida a una aspiración. Cada fiscal aplica los criterios que considera correctos, y la dispersión que resulta no es menos real por el hecho de que todos hayan sido convocados a la uniformidad. La obediencia jerárquica es precisamente el mecanismo que convierte el principio de unidad de actuación de enunciado a práctica, pues establece que las orientaciones generales emitidas por la fiscalía son vinculantes y que apartarse de ellas requiere una justificación expresa y una autorización motivada del superior.

Juntos, y solo juntos, producen el efecto que justifica la PPPE, que es la igualdad efectiva en la aplicación de los criterios de persecución a lo largo de todo el territorio y en toda la organización fiscal. Esa igualdad efectiva no es un ideal abstracto, sino que tiene consecuencias concretas para cada persona que entra en contacto con el sistema. Significa que el imputado cuyo caso ingresa a una fiscalía en una ciudad periférica recibe los mismos criterios de respuesta que quien enfrenta un proceso en la capital. Significa que la víctima que acude a denunciar un delito patrimonial de cuantía menor no obtiene una respuesta diferente según si el fiscal de turno es o no partidario del criterio de oportunidad. Significa, en definitiva, que la promesa de igualdad ante la ley deja de ser una garantía formal para convertirse en una práctica institucional verificable.

La obediencia jerárquica tiene, sin embargo, un límite funcional preciso. Si el fiscal del caso determina, mediante análisis fundado, que los hechos no se subsumen en el supuesto que la directriz contempla, no puede simplemente apartarse de los lineamientos por opinión divergente. Debe comunicar al superior jerárquico, con exposición de las razones de hecho y de derecho que justifican la singularidad del caso, y obtener una autorización excepcional expresa para actuar fuera del marco de la directriz. Esa autorización solo procede cuando existan razones de interés público concreto que lo justifiquen. La orientación institucional general prevalece sobre el juicio individual del fiscal del caso salvo en esa hipótesis reglada y motivada.

2.3. Por qué concebir la persecución penal como política estratégica

Durante décadas, la cultura predominante en los Ministerios Públicos de la región fue la del trámite. El fiscal recibe el caso, lo registra, cumple los plazos procesales y pasa al siguiente. No hay una pregunta previa sobre si ese caso merece atención prioritaria, si el fenómeno delictivo al que pertenece está siendo abordado con la intensidad adecuada o si los recursos disponibles están asignados donde producen mayor impacto. El criterio organizador es el orden de llegada, no la importancia social del asunto. El expediente que

ingresa hoy compite con el que ingresó ayer y con el que ingresará mañana en condiciones de perfecta indiferencia institucional frente a su contenido.

Las consecuencias de ese modelo son predecibles y bien documentadas. Las fiscalías acumulan carga procesal en fenómenos de baja lesividad que podrían resolverse por vías alternativas mucho más rápidas, mientras los casos de mayor complejidad e impacto social esperan turno en la misma fila. El fiscal dedicado a tramitar hurtos simples o riñas menores no tiene capacidad real de investigar estructuras de crimen organizado, aunque esas estructuras estén causando un daño social incomparablemente mayor. La institución parece ocupada, y en términos formales lo está, pero su actividad no guarda ninguna relación racional con la gravedad de los problemas que enfrenta la comunidad a la que sirve.¹¹

El problema se agudiza porque los recursos institucionales son siempre limitados, y esa limitación no es una patología que deba superarse sino una condición estructural de toda organización pública. Ningún Ministerio Público tendrá jamás suficientes fiscales, suficientes investigadores o suficiente tiempo para perseguir con igual intensidad cada denuncia que le llega. La pregunta no es si se va a seleccionar, sino quién va a seleccionar, con qué criterios y con qué transparencia. Este **modelo reactivo** responde a esas preguntas por omisión: selecciona por azar del orden de llegada, sin criterios declarados y sin ninguna posibilidad de control democrático sobre el resultado. El costo de esa omisión no lo paga la institución; lo pagan las víctimas de los delitos graves que nunca recibieron la investigación que merecían y la ciudadanía que perdió confianza en un sistema que parece igualmente incapaz frente a todo.¹²¹³

Las expectativas legítimas de tutela judicial efectiva no varían según el modelo organizacional que adopte el Ministerio Público. En ambos casos el titular de la acción penal pública está obligado a ofrecer una respuesta oportuna y de calidad a quien acude al sistema. Lo que varía es la forma en que esa obligación se satisface. En el modelo reactivo la respuesta tiende a materializarse en demora injustificada, falta de comunicación procesal o aplicación mecánica de formas que no resuelven el conflicto subyacente.¹⁴ En el modelo con política de

¹¹Marsili, M. B. (2023). Planificación para la persecución penal estratégica: la impronta investigativa desde la investigación compleja. *Revista Pensamiento Penal*, (452), p. 6: "Planificar las tareas de investigación permite trazar metas aceptables y establecer objetivos concretos, para proyectar desde un principio la orientación o el destino de la investigación, evitando así las prácticas innecesarias, así como también establecer los métodos para su ejecución".

¹²González Postigo, L. (2019). Estrategias de persecución comunitaria en los ministerios públicos. *Revista Sistemas Judiciales*, (21): "Los Ministerios Públicos de América Latina han avanzado lentamente hacia un rol proactivo en sus labores de persecución penal. Esto implicó el abandono de estructuras rígidas y reflejas al Poder Judicial junto con la superación de la lógica de investigación individual del caso a caso. En consecuencia, esta posición proactiva supuso una nueva comprensión del fenómeno criminal, mediante la cual se advirtió que existen grandes mercados que son reguladores de la criminalidad".

¹³Machuca, S., Rivas, M. V. y Binder, A. (s.f.). *Manual para la planificación estratégica de la persecución penal*. Asunción: Centro de Estudios Judiciales, p. 70: "La proactividad es la cualidad de la organización que se pone en marcha hacia la consecución de los objetivos en base a sus propias decisiones y no es dependiente de acciones externas que pongan en marcha sus procesos de trabajo. La Fiscalía no puede quedar a la espera que actores externos o circunstancias coyunturales activen los principales casos que serán seleccionados; debe tener criterios sólidos, estables y que permitan la mayor eficacia".

¹⁴La justicia no tiene capacidad ilimitada de recibir trabajo: "En esto también es necesario hacer un acto de sinceramiento: hemos actuado como si la Administración de Justicia fuera una organización con una ilimitada capacidad de trabajo. No nos parece posible ni aceptable que, por ejemplo, un ciudadano vaya a plantear una denuncia y se le conteste: 'Vea, no recibimos denuncias hasta dentro de cuatro meses porque tenemos saturada nuestra capacidad de trabajo'. Pero en la realidad lo que se hace es recibir la denuncia y guardarla en un cajón.

persecución explícita, en cambio, los criterios de priorización son públicos y verificables, de modo que el justiciable puede conocer de antemano cuáles fenómenos delictivos concentran los recursos institucionales y cuáles admiten mecanismos de solución anticipada que satisfacen el conflicto con mayor prontitud y menor costo procesal para todas las partes. Esa previsibilidad no reduce el alcance de la obligación del Estado; racionaliza su cumplimiento y lo hace controlable, lo que a mediano plazo fortalece la confianza en la administración de justicia penal con mayor solidez que la promesa irrestricta de perseguir la totalidad de la criminalidad.

La impunidad estructural derivada del modelo reactivo es, en ese sentido, la causa subyacente de buena parte de los excesos normativos que los ordenamientos procesales de la región han sufrido en las últimas décadas. Esa constatación permite además plantear una hipótesis que la experiencia comparada respalda con frecuencia suficiente como para no ignorarla. La resistencia de algunos Ministerios Públicos a adoptar políticas de persecución uniformes y públicas no siempre obedece a dificultades técnicas o presupuestarias; en ocasiones responde a un interés institucional o político en mantener la dispersión. Un Ministerio Público sin criterios homogéneos de actuación es estructuralmente más vulnerable a la influencia externa, pues cada decisión discrecional no respaldada por un lineamiento institucional expreso queda expuesta a presiones que un marco de política claro habría neutralizado. Cuando el Ministerio Público depende orgánica o funcionalmente del poder ejecutivo, esa vulnerabilidad se convierte en un instrumento de control: una fiscalía desarticulada es menos profesional en sus investigaciones, menos objetiva en sus decisiones de perseguir o abstenerse, y más funcional a los intereses del poder de turno que una fiscalía gobernada por criterios institucionales transparentes y sometidos a control democrático. La adopción de una política de persecución penal estratégica es, desde esa perspectiva, no solo una decisión técnica de gestión pública sino un acto de afirmación de la independencia funcional del Ministerio Público frente a las presiones que históricamente han condicionado su actuación.

Debe considerarse que la ausencia de una política de persecución eficaz genera un terreno fértil para respuestas institucionales patológicas. Cuando la ciudadanía percibe que el sistema no responde, surgen presiones políticas orientadas a sustituir la eficacia real por gestos normativos: se impulsan reformas que endurecen las penas de delitos ya sancionados, se crean nuevos tipos penales que duplican conductas ya tipificadas, o se introducen restricciones al derecho de defensa y a las garantías procesales bajo el argumento de que estas obstaculizan la persecución. Ese ciclo, que la doctrina identifica como populismo punitivo, produce legislación simbólica que no reduce la criminalidad pero sí deteriora el sistema de garantías construido sobre el Estado de derecho.

3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA

Una PPPE bien formulada contiene elementos que la hacen operativa y diferenciable de una mera declaración de intenciones. Esos elementos no son compartimentos estancos; por el contrario, se articulan entre sí y cada uno condiciona la efectividad de los demás.

Yo me pregunto: ¿No es exactamente lo mismo? ¿No es aún peor que decirle sinceramente que no se le puede atender?". Binder, A. *Política criminal: de la formulación a la praxis*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997, p. 228.

El primer elemento es un *diagnóstico riguroso* que describa los fenómenos criminales presentes en el territorio de competencia: su frecuencia, su distribución geográfica, su evolución histórica, el perfil de las víctimas y las áreas de mayor impunidad. Este diagnóstico combina datos cuantitativos del propio Ministerio Público con información proveniente de la policía, el poder judicial, los servicios de salud y las organizaciones de la sociedad civil. El diagnóstico debe actualizarse periódicamente, porque la realidad delictiva cambia.

El segundo elemento es la *definición de prioridades*. Priorizar no supone desatender los demás delitos; supone reconocer que no todos pueden abordarse con la misma intensidad. Los criterios de priorización habitualmente incluyen la gravedad del daño causado, el número de personas afectadas, el nivel de alarma social, la vulnerabilidad de las víctimas, la pertenencia del hecho a una estructura criminal organizada y las posibilidades reales de esclarecimiento. La priorización es flexible y la política debe prever mecanismos de revisión sin que eso signifique inestabilidad institucional.

El tercer elemento son los *lineamientos de actuación*: directrices concretas para los fiscales sobre qué tipos de casos deben recibir atención preferente, en cuáles procede aplicar criterios de oportunidad y cuándo es adecuado derivar a mecanismos alternativos. Se formulan como circulares o instrucciones generales de la fiscalía con carácter vinculante interno, emitidas para categorías de hechos o ámbitos territoriales específicos, en aplicación del principio de unidad de actuación analizado en el apartado anterior. Los lineamientos no eliminan la discrecionalidad fiscal; la enmarcan en criterios institucionales previamente establecidos que dan coherencia y previsibilidad a las decisiones.

El cuarto elemento es la *organización institucional*: unidades especializadas para los delitos más complejos, mecanismos de atención temprana para los asuntos de menor lesividad y capacidad de análisis para producir el diagnóstico. La contradicción entre lo que la política declara y lo que la organización permite es la causa más frecuente de fracaso en la implementación.

El quinto elemento son los *indicadores y mecanismos de evaluación*. Sin indicadores medibles, periódicamente reportados y sometidos a revisión crítica, el monitoreo se convierte en una evaluación subjetiva. La eficacia de las fiscalías en la gestión de los intereses de las víctimas y en el control de la criminalidad es precisamente el objeto que este tipo de indicadores deben poder medir.¹⁵

4. PRIORIZACIÓN ATENDIENDO AL INTERÉS PÚBLICO EN LA PERSECUCIÓN

En el contexto de la política de persecución penal, seleccionar significa determinar, con base en criterios institucionales previamente establecidos y públicamente declarados, qué fenómenos delictivos recibirán la mayor concentración de recursos investigativos y cuáles admiten respuestas de menor intensidad o vías de solución distintas al juicio. Esa determinación opera en un nivel diferente al de la discrecionalidad del fiscal en el caso concreto. El fiscal que decide aplicar un criterio de oportunidad frente a un hurto de bagatela ejerce una facultad procesal individual; la política que establece que los delitos patrimoniales sin violencia y con daño reparado son susceptibles de ese mecanismo ejerce una función

¹⁵Alberto M. Binder y Julián Alfie, *La eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales en Argentina* (Buenos Aires: INECIP, 2022). Recuperado de <https://inecip.org/publicaciones/la-eficacia-de-los-ministerios-publicos-fiscales-en-argentina/> [consulta: 15 de marzo de 2026].

institucional de orientación general. Confundir ambos niveles lleva a tratar la política de persecución como una suma de decisiones individuales, cuando en realidad es el marco que les da sentido y coherencia.

La selección en la persecución penal es inevitable. El sistema siempre selecciona, con criterios o sin ellos, de manera consciente o por defecto. La diferencia entre el modelo reactivo y el modelo estratégico no radica en que uno seleccione y el otro no, sino en que el primero selecciona por omisión, entregando esa función al azar del orden de llegada y a la apreciación no regulada de cada fiscal, mientras que el segundo selecciona de manera deliberada, con base en un diagnóstico de la realidad delictiva, con criterios institucionalizados y con resultados sometidos a evaluación democrática. La selección deliberada es jurídicamente superior no porque produzca siempre mejores resultados en cada caso individual, sino porque genera previsibilidad, permite el control externo y distribuye los recursos conforme a un principio de justicia verificable.

Los criterios de priorización no son independientes entre sí ni se aplican de manera aritmética. La gravedad del daño causado, el número de personas afectadas, el nivel de alarma social, la vulnerabilidad de las víctimas, la pertenencia del hecho a una estructura criminal organizada y las posibilidades reales de esclarecimiento forman un conjunto de factores que la política debe ponderar de manera integrada. Un fenómeno puede tener alta alarma social pero escasas posibilidades de esclarecimiento, lo que impone una reflexión sobre si la concentración de recursos producirá resultados justiciables o solo gestión simbólica de la demanda ciudadana. Otro puede afectar a víctimas en situación de extrema vulnerabilidad con un daño relativamente acotado, pero la señal institucional de abandonarlo puede ser más costosa que el esfuerzo procesal que requiere. La política debe establecer no solo los criterios sino el principio de ponderación que los articula, que no es otro que el interés público comprometido en la persecución penal pública, entendido como la obligación del Ministerio Público de asignar sus recursos allí donde la respuesta estatal produce mayor impacto en la tutela de los bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento.

La decisión de priorizar no es discrecional en el sentido de arbitraria; es discrecional en el sentido técnico-jurídico de que el ordenamiento reconoce al Ministerio Público un margen de apreciación para organizar su actividad conforme a criterios de conveniencia y oportunidad institucional, dentro de los límites que imponen el principio de legalidad y el sistema de garantías.¹⁶ Ese margen no es ilimitado ni inmune al control. Toda decisión de priorizar debe fundarse en un diagnóstico verificable de la realidad delictiva, responder a criterios previamente declarados y estar sujeta a revisión cuando los resultados no se corresponden con los objetivos que la justificaron. Una decisión de priorizar que no reúne esas tres condiciones no puede reclamar legitimidad democrática, aunque produzca resultados procesales formalmente válidos.

Además, la priorización genera una tensión que la política debe reconocer abiertamente. El principio de legalidad procesal, en su formulación clásica, impone al

¹⁶Hace algunos años habíamos advertido la necesidad de hacer esa distinción, que hoy cobra relevancia: Gatgens Gómez, E. y Rodríguez Campos, A. (2000). *El principio de oportunidad. Conveniencia procesal de la persecución penal*. San José: Editorial Juritexto, pp. 45-78. Ahí se indica la distinción entre la discrecionalidad arbitraria, que es incompatible con el Estado de derecho, y la discrecionalidad técnico-jurídica que el ordenamiento reconoce al Ministerio Público para organizar su actividad dentro de los límites que imponen el principio de legalidad y el sistema de garantías. Esa distinción es, ahora, el fundamento de la tesis central del presente artículo sobre la legitimidad jurídica de la política de persecución penal estratégica.

Ministerio Público la obligación de perseguir todos los delitos de acción pública sin excepción ni graduación. La priorización parte de la premisa opuesta: que esa obligación universal es irrealizable y que pretender realizarla produce consecuencias peores que admitir la selección. Esa tensión no se resuelve suprimiendo uno de los dos polos. La política de persecución debe articular ambos reconociendo que el principio de legalidad mantiene su vigencia como norma de habilitación y límite externo, mientras que la priorización opera como criterio de administración interna de recursos dentro del espacio que ese principio deja abierto. La legalidad prohíbe archivar sin razón jurídica; no prohíbe que el Ministerio Público concentre sus mejores recursos investigativos en los fenómenos de mayor impacto social. Distinguir con rigor esos dos planos es condición para que la política sea jurídicamente sostenible.

Priorizar fenómenos delictivos es además un acto con consecuencias que trascienden la gestión interna del Ministerio Público. Cuando la política declara que la persecución del femicidio, la corrupción pública o el narcotráfico a gran escala son prioritarios, está comunicando a la sociedad qué bienes jurídicos considera el Estado de mayor urgencia en ese momento histórico y en ese territorio. Esa comunicación tiene efectos sobre la conducta de los actores sociales, sobre la percepción ciudadana de la respuesta institucional y sobre la legitimidad del sistema en su conjunto. Por eso la priorización no puede diseñarse exclusivamente como un ejercicio interno de distribución de carga de trabajo; debe concebirse como una decisión de política pública sometida a las mismas exigencias de participación, transparencia y rendición de cuentas que rigen cualquier otra decisión de esa naturaleza. El Ministerio Público que prioriza sin comunicar, sin consultar y sin reportar resultados no ejerce una función de gobierno institucional; ejerce poder sin control.

Las prioridades, por otra parte, no son permanentes. Fijarlas como si lo fueran es un error que convierte la política en un documento histórico en lugar de un instrumento de gobierno. La realidad delictiva cambia: fenómenos que concentraban los mayores daños en un período pueden ceder ante otros emergentes; coyunturas de crisis institucional o de violencia focalizada pueden exigir respuestas de mayor intensidad en áreas que la política no había anticipado. Por eso su diseño debe incluir no solo las prioridades vigentes sino el mecanismo institucional mediante el cual se revisan y actualizan. Ese mecanismo no puede ser informal ni depender de la iniciativa individual del fiscal general de turno; debe estar protocolizado, con plazos definidos, con indicadores de evaluación previamente establecidos y con instancias de consulta que aseguren que la revisión reproduce las mismas condiciones de legitimidad que la decisión original. Una prioridad que nunca se revisa deja de ser una decisión de política pública y se convierte en una inercia institucional.

El riesgo más costoso en el diseño de las prioridades no es el de seleccionar mal sino el de priorizar sin comprometer recursos. Declarar como prioritaria la persecución del crimen organizado o de la corrupción pública sin dotar a las unidades correspondientes de fiscales especializados, de infraestructura técnica suficiente y de protocolos de coordinación interinstitucional es un acto de política simbólica que produce efectos inversos a los declarados: legitima ante la ciudadanía una apariencia de respuesta estatal enérgica mientras preserva las condiciones que hacen ineficaz la persecución. La política debe establecer, para cada fenómeno priorizado, los recursos mínimos que la institución se compromete a asignar y los indicadores de resultado que permitirán verificar si ese compromiso se cumple. Sin esa vinculación entre prioridad declarada y recurso efectivo, la sección sobre prioridades del documento de política se convierte en retórica institucional y no en norma de conducta operativa.

La priorización solo adquiere legitimidad democrática plena cuando va acompañada de rendición de cuentas periódica ante instancias externas al Ministerio Público. No basta con que las prioridades sean públicamente declaradas al momento de su adopción; deben ser objeto de reportes sistemáticos que informen a la sociedad si los fenómenos priorizados están siendo efectivamente perseguidos con mayor intensidad, si los resultados obtenidos justifican la asignación de recursos acordada y si los indicadores de impacto muestran alguna reducción medible en el daño social asociado a esos fenómenos. Esa rendición de cuentas no implica que el Ministerio Público quede subordinado a criterios de popularidad o eficiencia mediática; implica que el ejercicio de una función pública discrecional de alta incidencia social está sometido al escrutinio que toda función de esa naturaleza exige en un Estado democrático de derecho. La autonomía institucional del Ministerio Público es incompatible con la opacidad, no con la transparencia.

5. MANIFESTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL EN DELITOS GRAVES

Los delitos graves constituyen el núcleo de la persecución penal estratégica. Bajo esta categoría se comprenden los hechos que producen el mayor daño social: homicidios, femicidios, delitos sexuales, secuestros, trata de personas, graves delitos contra la administración pública, narcotráfico a gran escala, lavado de activos y crimen organizado en sus diversas expresiones. La impunidad en estos ámbitos es especialmente corrosiva porque deteriora el Estado de derecho y puede generar dinámicas de desconfianza institucional difícilmente reversibles.

La atención preferente a los delitos graves no es una decisión arbitraria de la jerarquía fiscal ni el resultado de una presión mediática coyuntural. Es el producto de un proceso de selección basado en datos e información de calidad, orientado a satisfacer el principio del interés público comprometido en la persecución penal pública. Ese principio impone al Ministerio Público la obligación de concentrar sus mejores recursos allí donde el daño social es mayor, la vulnerabilidad de las víctimas más alta y las consecuencias de la impunidad más corrosivas para el Estado de derecho. La asignación de fiscales especializados, apoyo técnico robusto y atención investigativa sostenida a los casos de mayor complejidad no obedece a la discreción del fiscal de turno sino a un criterio institucional explícito derivado de ese diagnóstico. Los delitos más complejos exigen perfiles de actuación diferenciados. La persecución de la corrupción administrativa requiere fiscales con formación en contabilidad forense y conocimiento de los mecanismos de contratación pública. La del crimen organizado demanda dominio de técnicas especiales de investigación y capacidad de coordinación internacional. La de los delitos sexuales exige sensibilidad hacia las víctimas y manejo especializado de evidencia de naturaleza particularmente sensible. La política debe establecer esos perfiles con precisión, pues la especialización no es un lujo organizacional sino una condición de efectividad.

a. Crimen organizado. En el ámbito del crimen organizado la persecución eficaz no puede limitarse a procesar a los ejecutores inmediatos de los actos delictivos, porque esa aproximación produce condenas individuales sin debilitar la organización que las genera. La política debe orientar la persecución hacia las estructuras completas, lo que implica identificar la cadena de mando, los mecanismos de financiamiento y el patrimonio acumulado con el propósito de dismantelar la organización desde su base económica. En los delitos que generan beneficio ilícito, la condena al autor no es suficiente si los activos permanecen en manos de sus asociados y la organización conserva su capacidad operativa. El comiso, el

aseguramiento preventivo de bienes y, donde la ley lo permita, la extinción de dominio son herramientas que la política debe incorporar como componentes expresos de la respuesta institucional, no como recursos de último momento.¹⁷

Una diferencia estructural separa la persecución del crimen organizado de la de otros delitos graves, y esa diferencia condiciona todo el diseño de la política en este ámbito. En la mayor parte de los delitos convencionales, el proceso penal se activa porque alguien denuncia un hecho que lo afectó directamente. Hay una víctima identificable, hay un perjuicio concreto y hay una expectativa de respuesta institucional que el sistema puede canalizar por los mecanismos ordinarios. El crimen organizado no opera bajo esa lógica. Las organizaciones criminales no denuncian sus actividades, no producen víctimas individuales dispuestas a narrar el funcionamiento de una red de lavado de capitales o de tráfico de personas, y en muchos casos operan en mercados en los que las personas que participan —como compradores o como colaboradores— tienen interés en que la actividad permanezca oculta. Esperar a que un caso de esa naturaleza llegue como denuncia espontánea a un expediente equivale a renunciar a perseguirlo.

Por esa razón la política de persecución en este ámbito debe establecer como componente explícito y prioritario la investigación proactiva. A diferencia de la investigación reactiva, que parte de un hecho denunciado y trabaja hacia atrás para reconstruirlo, la investigación proactiva parte de un análisis del fenómeno criminal para identificar dónde operan las organizaciones, cómo se financian, qué mercados controlan y quiénes las integran, antes de que exista un expediente concreto. Esa capacidad analítica previa al caso es el fundamento metodológico de toda persecución estratégica de estructuras criminales. La inteligencia criminal, entendida como el análisis sistemático de fuentes de información propias y externas para detectar mercados ilegales, flujos financieros anómalos y patrones de actividad delictiva antes de que se cristalicen en hechos aislados, no es una función policial ajena al Ministerio Público; es una función persecutoria que la política debe regular, institucionalizar y dotar de recursos. Esa regulación debe precisar cómo se produce la inteligencia, cómo se valida jurídicamente conforme a las garantías del proceso y cómo se articula con la investigación formal sin comprometer la licitud probatoria del material que eventualmente se presente ante el tribunal.¹⁸

Las técnicas especiales de investigación son los instrumentos que el ordenamiento pone a disposición del Ministerio Público para hacer operativa esa inteligencia dentro del Estado de derecho. El agente encubierto, la entrega vigilada, la interceptación de comunicaciones con autorización judicial previa, la colaboración eficaz del coimputado y el análisis de registros financieros son mecanismos que los ordenamientos procesales modernos han incorporado precisamente porque la prueba del crimen organizado no se obtiene por los métodos ordinarios de la investigación penal. Cada uno de ellos implica una tensión con

¹⁷Marsili, M. B. (2023). Planificación para la persecución penal estratégica: la impronta investigativa desde la investigación compleja. *Revista Pensamiento Penal*, (452), p. 1: "El análisis del aspecto económico del delito se convierte en la piedra angular de las investigaciones complejas, y las estrategias de abordaje que se desarrollen deben constituirse sobre una plataforma fáctica aportada por la reflexión socio-política-económica".

¹⁸Terroba, D. (s.f.). *Clase 3. David Terroba: persecución penal estratégica*. [Conferencia/Transcripción]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KoXckY-bY-s> [consulta: 14 de marzo de 2026], min. 19:12–20:44: "La proactividad en la persecución penal [implica] cómo el Ministerio Público fiscal complementa su faz reactiva con actividades proactivas propias; es decir, cómo el análisis criminal genera insumos que le permiten al propio Ministerio Público producir nuevas investigaciones penales".

derechos fundamentales que el proceso debe resolver mediante controles estrictos, y eso exige que la política de persecución los regule con precisión. La regulación debe establecer los criterios de proporcionalidad y subsidiariedad que justifican el recurso a cada técnica en función de la gravedad del fenómeno investigado, precisar los mecanismos de autorización judicial que las legitiman, fijar los protocolos de cadena de custodia que aseguran el valor probatorio del material obtenido y definir los límites temporales y materiales dentro de los cuales cada técnica puede emplearse. Una política que declara prioritaria la persecución del crimen organizado pero guarda silencio sobre las técnicas especiales de investigación deja a los fiscales con la responsabilidad institucional pero sin los instrumentos jurídicos para cumplirla.

A ese vacío regulatorio se suma un riesgo de cooptación. Las organizaciones criminales invierten de manera sistemática en corromper a los funcionarios encargados de perseguirlas, y las unidades especializadas que concentran las investigaciones más sensibles son precisamente las más expuestas a ese riesgo. Una política sería contempla mecanismos de control interno diferenciados para esas unidades, incluyendo sistemas de supervisión de actuaciones, protocolos de rotación periódica de personal en investigaciones prolongadas y procedimientos de reporte y sanción que no pueden quedar librados a la discreción informal de los mandos intermedios. La integridad de la unidad especializada no es un asunto de cultura organizacional; es una condición de la validez jurídica de las investigaciones que produce.

Finalmente, sin testigos y víctimas dispuestos a sostener su declaración durante el proceso, las causas de crimen organizado y corrupción se deshacen antes de llegar al juicio. La protección de quienes aportan información al sistema no es solo un deber ético derivado de la posición de garante que el Estado asume frente a ellos; es una condición de eficacia procesal sin la cual la investigación más sofisticada resulta inútil. La política debe incluir lineamientos expresos sobre canales confidenciales para recibir denuncias, medidas cautelares de protección para víctimas en situación de riesgo verificado, programas de protección de testigos con capacidad de reubicación cuando la amenaza lo justifique, y mecanismos que impidan represalias laborales o personales contra quienes cooperan con la persecución. La cooperación internacional merece el mismo tratamiento sistemático. Los fenómenos de crimen organizado que concentran los mayores recursos y daños sociales operan invariablemente en varias jurisdicciones simultáneas, de modo que su persecución eficaz depende de la capacidad del Ministerio Público de articular redes de cooperación regional e internacional desde el inicio de la investigación, no como recurso de última instancia cuando los medios internos se han agotado.

b. Narcotráfico. El narcotráfico constituye la manifestación más extendida y mejor documentada del crimen organizado en América Latina y el Caribe, y su persecución eficaz concentra buena parte de los desafíos metodológicos que la política de persecución penal debe resolver en este ámbito. No se trata de un delito común que admita el tratamiento ordinario de la investigación reactiva. Las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas operan como empresas criminales con estructura jerárquica definida, división funcional del trabajo, patrimonio acumulado y capacidad de corrupción sistemática de funcionarios públicos. La política de persecución debe partir de ese reconocimiento para diseñar respuestas proporcionadas a la complejidad del fenómeno.

La persecución del narcotráfico a gran escala no puede orientarse a la captura de los eslabones más visibles de la cadena, que son invariablemente los más prescindibles para la organización. El transportista detenido con cargamento, el distribuidor menor o el vigía de una esquina son sustituibles en cuestión de días sin que la organización sufra daño funcional apreciable. La política debe fijar como objetivo estratégico la identificación y desarticulación de las estructuras de dirección, financiamiento y lavado de activos que sostienen la operación, pues es en ese nivel donde el daño a la organización tiene carácter irreversible. Eso exige investigaciones prolongadas, análisis de inteligencia criminal sostenido, uso de técnicas especiales de investigación debidamente autorizadas y capacidad de seguir el rastro financiero más allá de las fronteras nacionales.

La dimensión transnacional del narcotráfico impone al Ministerio Público una exigencia de cooperación internacional que no puede tratarse como recurso subsidiario. Las rutas de tráfico, los flujos de lavado de dinero y las estructuras de distribución operan en varias jurisdicciones de manera simultánea y coordinada. Una investigación que se limita al territorio nacional captura segmentos de la cadena pero raramente alcanza a quienes la dirigen y financian. La política debe por ello establecer protocolos de articulación temprana con fiscalías extranjeras y organismos de cooperación regional, precisar los mecanismos de asistencia judicial mutua que deben activarse desde las etapas iniciales de la investigación y definir los criterios de jurisdicción preferente cuando varias fiscalías investigan segmentos del mismo fenómeno. La recuperación de activos tiene en este ámbito una importancia que iguala o supera a la condena, pues las organizaciones de narcotráfico acumulan patrimonios que les permiten reconstituirse aun después de que sus líderes son procesados. El aseguramiento cautelar de bienes, el seguimiento de los flujos financieros y la coordinación con las unidades especializadas en extinción de dominio o decomiso ampliado deben integrarse como componentes expresos de la política desde el inicio de cada investigación estratégica.

A todo lo anterior se suma una dimensión que distingue al narcotráfico de otras formas de criminalidad organizada y que la política de persecución no puede ignorar sin perder coherencia: la colusión con funcionarios públicos de diversa jerarquía. Las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas no operan en un vacío institucional; su permanencia y expansión dependen en medida significativa de la capacidad de penetrar, neutralizar o capturar parcelas del aparato estatal. Esa penetración adopta formas que van desde el soborno puntual a un agente de control fronterizo hasta acuerdos de protección sostenidos con mandos policiales, fiscales o jueces que garantizan la impunidad de manera sistemática. En sus expresiones más graves, la colusión alcanza a funcionarios de elección popular o de alto nivel ejecutivo que orientan decisiones de política pública en beneficio de las organizaciones criminales a cambio de financiamiento o de otros beneficios.

La política de persecución debe reconocer que la colusión no es un fenómeno marginal ni accidental sino un componente funcional del modelo de negocio del narcotráfico. Ignorarla implica perseguir la superficie del fenómeno sin tocar las condiciones que lo hacen posible. Por eso la investigación estratégica de estructuras de narcotráfico debe incorporar desde su diseño inicial la identificación de los vínculos entre la organización criminal y el sector público, con independencia del nivel jerárquico al que esos vínculos alcancen. Ello exige que las unidades especializadas dispongan de mecanismos de blindaje frente a la filtración de información hacia los funcionarios investigados, que los protocolos de manejo de inteligencia sean más estrictos que en la investigación ordinaria y que la decisión de cuándo y cómo

proceder contra el funcionario comprometido se adopte en el nivel jerárquico más alto de la institución, con los controles que esa gravedad demanda. Una política que prioriza el narcotráfico sin contemplar la persecución de sus redes de protección institucional corre el riesgo de producir procesos exitosos en los niveles operativos de la organización mientras deja intacta la infraestructura de colusión que garantiza su continuidad.

c. Delitos de corrupción. Los delitos de corrupción cometidos por funcionarios públicos reclaman un lugar propio dentro del grupo de los delitos graves, no solo por la gravedad del daño patrimonial que producen sino por el efecto sistémico que generan sobre la legitimidad del Estado. Por esa razón los estándares internacionales en la materia, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, imponen a los Estados obligaciones de persecución activa que la política del Ministerio Público debe operacionalizar en criterios concretos.

La corrupción no afecta únicamente al erario público. Sus consecuencias jurídicas e institucionales se proyectan sobre múltiples dimensiones del ordenamiento. El desvío de recursos públicos destinados a la prestación de servicios esenciales compromete el cumplimiento de obligaciones estatales de carácter constitucional y convencional, pues priva a sus destinatarios del ejercicio efectivo de derechos fundamentales cuya satisfacción el Estado ha asumido como deber. La distorsión de los procesos de contratación pública vulnera los principios de igualdad, transparencia y libre competencia que rigen la actividad económica regulada por el derecho público, con efectos que se extienden más allá del caso concreto y afectan la confianza en la regularidad del mercado.

Cuando la corrupción alcanza a los propios órganos encargados de la persecución penal, el daño adquiere una dimensión específicamente sistémica, pues la institución llamada a garantizar la vigencia del ordenamiento jurídico queda inhabilitada para cumplir esa función respecto de la conducta que la compromete y, con frecuencia, respecto de otras formas de criminalidad que operan bajo el mismo amparo. La impunidad resultante no es solo la ausencia de sanción en el caso concreto; es la señal institucional de que el sistema no aplica el derecho de manera uniforme, lo que socava el principio de igualdad ante la ley que constituye uno de los fundamentos del Estado democrático de derecho.

Atendiendo a esas particularidades, la persecución de la corrupción presenta exigencias técnicas que no pueden satisfacerse con los perfiles generalistas de la fiscalía ordinaria. La investigación de un contrato público irregular, de un esquema de enriquecimiento ilícito o de una red de sobornos en el sistema de contratación estatal exige fiscales con formación en contabilidad forense, en el funcionamiento de los sistemas de compras públicas y en el análisis de estructuras societarias complejas utilizadas para ocultar activos. Exige también acceso oportuno a información financiera y registral que suele estar fragmentada en distintas instituciones públicas, lo que impone mecanismos de coordinación interinstitucional que la política debe fijar con precisión. La política debe por ello integrar como componente expreso de la persecución de la corrupción el aseguramiento cautelar de bienes desde las etapas iniciales de la investigación y la coordinación con las unidades especializadas en decomiso y restitución de activos.

d. Delitos cometidos con violencia de género. Los delitos cometidos en contextos de violencia de género ocupan un lugar diferenciado dentro del grupo de los delitos graves, y esa diferenciación no responde a una preferencia ideológica sino a una exigencia jurídica derivada del derecho internacional de los derechos humanos. La Convención de Belém do Pará y la

jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido con claridad que los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia en la investigación, sanción y reparación de los actos de violencia contra la mujer, y que la tolerancia institucional frente a esa violencia compromete la responsabilidad internacional del Estado con independencia de que provenga de acción o de omisión.¹⁹ La política de persecución penal debe traducir esa obligación en criterios operativos concretos. El femicidio, la violencia doméstica reiterada con riesgo vital, la trata de personas con fines de explotación sexual y los delitos sexuales cometidos contra personas en situación de vulnerabilidad deben figurar entre los fenómenos priorizados, con asignación de fiscales formados específicamente en el abordaje de víctimas en contextos de violencia de género, en el manejo de evidencia de naturaleza sensible y en los mecanismos de valoración del riesgo que permiten adoptar medidas cautelares de protección oportunas.

La persecución de estos delitos presenta además una dificultad propia que la política debe reconocer y atender. Las víctimas de violencia de género suelen enfrentar barreras de acceso al sistema que no son procesales sino culturales, económicas y relacionales: dependencia afectiva o económica del agresor, temor a represalias, desconfianza en la respuesta institucional derivada de experiencias previas de revictimización. Una política de persecución que ignora esas barreras diseña respuestas para un perfil de víctima que no siempre coincide con quien realmente llega al sistema. Por eso los lineamientos en este ámbito deben incluir protocolos de atención que minimicen la revictimización durante la investigación, criterios claros sobre cuándo el Ministerio Público puede y debe sostener la persecución con independencia de la voluntad declarada de la víctima cuando su integridad está en riesgo, y mecanismos de coordinación interinstitucional con los servicios de atención y acogida que dan soporte al proceso de salida de la situación de violencia.

6. MANIFESTACIÓN DE LA POLÍTICA EN DELITOS MENOS GRAVES: MECANISMOS ALTERNATIVOS Y JUSTICIA RESTAURATIVA

La gestión de los delitos de menor gravedad es uno de los desafíos más importantes para la eficiencia del sistema penal. Su volumen es alto, y si se tramitan todos por la vía del juicio oral el resultado es la parálisis institucional. La PPPE aborda esta realidad con un enfoque diferenciado: no abandona los delitos de menor lesividad, pero los canaliza por vías distintas al juicio ordinario cuando ello es legalmente posible y resulta más justo y eficiente.²⁰

¹⁹Corte IDH. *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 236-286. El Tribunal estableció que la obligación de debida diligencia en la investigación, sanción y reparación de actos de violencia contra la mujer compromete la responsabilidad internacional del Estado con independencia de que la violación provenga de acción u omisión de sus agentes, y que la tolerancia institucional frente a esa violencia constituye incumplimiento de las obligaciones convencionales derivadas de la Convención Americana y de la Convención de Belém do Pará. En el mismo sentido, Corte IDH. *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 166-172, donde se fijó el estándar de debida diligencia como obligación positiva del Estado frente a violaciones de derechos humanos.

²⁰Binder, A. M. (2011). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea, p. 199: "La propia especificidad de la política de persecución penal es el propio sustento para establecer estrategias para no expandir su uso. Esto debe entenderse como el carácter autorre restrictivo de la política de persecución penal, en el sentido de que no solamente debe ser el 'último recurso', ser de carácter 'excepcional', sino que su utilización concreta y específica debe estar plenamente justificada".

Los ordenamientos procesales modernos ofrecen al Ministerio Público herramientas legales que permiten resolver conflictos penales sin necesidad de juicio: el principio de oportunidad, la suspensión condicional del proceso, los acuerdos reparatorios, la conciliación y la mediación penal.²¹ La política no inventa estas herramientas; las organiza y les da coherencia, convirtiendo ese ejercicio individual y disperso en una práctica institucional consistente, fundada en criterios que todos los fiscales conocen y que la ciudadanía puede verificar.²²

La categoría de los delitos menores presenta en la política de persecución penal una complejidad que su denominación tiende a ocultar. Llamar "menor" a un delito por razón de la pena abstracta que le corresponde es una operación clasificatoria de origen legislativo que cumple funciones técnicas dentro del sistema de consecuencias jurídicas, pero que no describe necesariamente la dimensión real del daño social producido ni la naturaleza del fenómeno delictivo al que el hecho pertenece. La política de persecución que traslada esa categoría legislativa al campo de las decisiones de gestión institucional sin someterla a un análisis previo de contexto comete un error que no es solo operativo sino conceptual: confunde la pena prevista en el tipo con la relevancia del hecho para los fines de la persecución penal pública.

Esa confusión tiene una historia institucional reconocible. El diseño original de los mecanismos alternativos de solución del conflicto penal —criterios de oportunidad, suspensión del proceso a prueba, conciliación— respondió a una lógica de racionalización del sistema frente a su colapso por sobrecarga. La doctrina que los fundamentó, particularmente en la línea de Binder, identificó con claridad que la persecución universal e indiferenciada no produce más justicia sino más inflación institucional, degradando la calidad de toda la respuesta del sistema.²³ Esa premisa es correcta.

El error vino después, cuando la práctica transformó el criterio de baja penalidad abstracta en un automatismo: si el delito está en el catálogo de los susceptibles de salida alternativa, la salida alternativa procede sin más análisis. Ese automatismo desnaturaliza el instrumento porque sustituye el juicio de oportunidad institucional por una regla mecánica que el legislador nunca pretendió crear. Pero el automatismo no fue la única respuesta institucional distorsionada. En dirección opuesta, y con frecuencia desde las propias jefaturas del Ministerio Público, se instaló una resistencia igualmente irreflexiva: la sospecha de que aplicar criterios de oportunidad o salidas alternativas equivale a producir impunidad. Esa apreciación invierte la realidad. Lo que produce impunidad —y con ella la desazón ciudadana frente al sistema— no es resolver casos con mecanismos alternativos adecuadamente aplicados; es acumular miles de causas de escasa o mediana complejidad sin darles ninguna respuesta sustantiva, manteniéndolas en un estado de latencia procesal indefinida que no satisface a la víctima, no disuade al imputado y consume recursos institucionales que

²¹Gatgens Gómez y Rodríguez Campos, *El principio de oportunidad*, passim.

²²Binder, A. M. (s.f.). *Introducción a la política criminal*. [Conferencia/Transcripción]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TSw67yNfu7I> [consulta: 15 de marzo de 2026], min. 37:41–38:22: "Estas tres modalidades —preventiva, disuasiva y reactiva— siempre están presentes en los planes de política criminal. Siempre hay algún nivel de coordinación... Esto es lo que llamamos múltiple articulación de estos tres tipos de medidas que hacen que yo pueda tener un plan de política criminal eficiente".

²³Binder ha señalado que la persecución universal e indiferenciada no produce más justicia sino un efecto inflacionario que degrada la calidad de toda la respuesta institucional, y que la selección racional es una exigencia tanto ética como de eficiencia del sistema. INECIP, pp. 10 y 20.

deberían estar concentrados en los fenómenos de mayor daño social. *El fiscal que aplica un criterio de oportunidad bien fundado, con verificación de contexto, con condiciones orientadas a la reparación o a la no reiteración, y con registro institucional del patrón que el caso revela, no renuncia a la persecución penal; la ejerce de manera más inteligente que quien acumula el expediente en una pila que nunca producirá juicio.*

La jefatura que sanciona culturalmente ese ejercicio inteligente no protege la legalidad; más bien se aferra a una apariencia de rigor que el sistema paga con ineficiencia crónica y con pérdida progresiva de credibilidad ante la ciudadanía que debería servir. Esa ficción encuentra su expresión más visible en un indicador que algunas jefaturas exhiben como señal de actividad institucional: el volumen de causas abiertas. Tener una cartera numerosa de expedientes activos no es una medida de eficacia; es una medida de acumulación. La diferencia no es menor. La eficacia se mide por la proporción de casos que reciben una respuesta sustantiva en un plazo razonable, cualquiera que sea la forma que adopte esa respuesta. La acumulación, en cambio, se mide por el número de expedientes que permanecen abiertos sin movimiento real, consumiendo recursos de registro, de seguimiento administrativo y de atención formal sin producir ningún resultado que la víctima pueda reconocer como respuesta del Estado a su situación.²⁴ Un sistema saturado de causas sin gestión no mantiene al fiscal persiguiendo delitos; lo mantiene administrando burocracia. La distinción es relevante porque ambas actividades consumen tiempo, pero solo una produce resultados. El fiscal que gestiona estratégicamente su cartera -resolviendo con mecanismos alternativos los casos que lo admiten, concentrando su capacidad investigativa en los que lo requieren y descartando con fundamento los que no tienen viabilidad procesal- libera recursos cognitivos e institucionales que la acumulación indiscriminada destruye. La política de persecución debe establecer con claridad que el indicador de productividad institucional no es la cantidad de causas abiertas sino la calidad y oportunidad de las respuestas dadas, y que las jefaturas que evalúan el desempeño fiscal con criterios puramente cuantitativos de ingreso de casos están midiendo el problema, no la solución.

A ello se agrega que la escasa penalidad prevista en el tipo penal no es, por sí sola, condición suficiente para enviar un caso hacia mecanismos alternativos de solución. Esa derivación requiere un análisis previo de contexto que el fiscal debe realizar con independencia de que el hecho encaje formalmente en las categorías habilitantes. Un hurto de escasa cuantía puede ser la expresión periférica de una red de distribución organizada que opera sobre un territorio determinado; una falsificación documental aparentemente menor puede ser el instrumento de una estructura de lavado de activos cuya dimensión económica real es considerablemente mayor que el acto concreto que se investiga; una amenaza aislada puede operar como acto sistemático de control territorial ejercido por una organización sobre una comunidad, cuya eficacia intimidatoria depende precisamente de su ejecución reiterada y de la impunidad que genera cada caso individual. En todos esos supuestos, aplicar una salida

²⁴En aquellos sistemas donde la gestión de causas aún descansa sobre expedientes físicos, la acumulación adquiere una expresión material que la vuelve visible e inmediata: carpetas apiladas alrededor de cubículos de reducidas dimensiones, ocupando superficies de trabajo, sillas y espacios de circulación, o derivadas hacia archivos centralizados de acceso engorroso donde el expediente desaparece de la vista del fiscal y, con frecuencia, de su agenda real. En esos entornos, la cartera de causas no es una abstracción estadística sino una presencia física que rodea al fiscal sin que ello signifique que las causas avanzan. La proximidad física del expediente puede coexistir perfectamente con su inmovilidad procesal absoluta. Ese detalle revela con precisión lo que el indicador de causas abiertas oculta: que un sistema puede estar simultáneamente saturado y paralizado, y que ambas condiciones se refuerzan mutuamente.

alternativa sin verificar el contexto más amplio del hecho no solo renuncia a información probatoria de valor estratégico; puede desarticular activamente la investigación de un fenómeno de mayor escala al comunicar a la organización que ese vector de actuación no genera respuesta institucional sostenida.

El análisis de contexto que la política debe exigir antes de autorizar la derivación tiene que verificar al menos tres extremos. *Primero*, si el hecho guarda conexión con una estructura criminal identificada o identificable, sea porque el imputado figura en investigaciones relacionadas, porque el *modus operandi* responde a un patrón conocido, o porque el lugar o las circunstancias de comisión coinciden con áreas de influencia de organizaciones bajo seguimiento. *Segundo*, si el hecho forma parte de un patrón de conducta que afecta a una comunidad o a un número elevado de personas, aunque cada víctima individual haya sufrido un daño de escasa cuantía; la suma de daños atomizados puede constituir un fenómeno de victimización masiva cuya respuesta no admite ser tratada caso por caso con salidas individuales que no producen ningún efecto disuasorio ni reparatorio sobre el conjunto. *Tercero*, si la persecución del hecho concreto puede aportar información útil para la desarticulación de fenómenos de mayor impacto, porque el imputado ocupa una posición de contacto con niveles superiores de la organización, porque la evidencia disponible abre líneas de investigación hacia otros actores, o porque el caso puede servir de base para un acuerdo de colaboración que fortalezca causas de mayor complejidad.

Solo cuando ese análisis descarta los tres extremos resulta justificado aplicar el mecanismo alternativo. Esa secuencia no conlleva a perseguir todos los delitos menores con igual intensidad que los delitos graves, ni abandonar la lógica de racionalización que dio origen a las salidas alternativas. Implica que la decisión de derivar no se adopta al inicio del análisis sino al final, después de comprobar que el hecho es efectivamente lo que parece ser: un conflicto de baja escala, sin vinculación organizacional, sin patrón de victimización colectiva y sin potencial investigativo que justifique una respuesta de mayor intensidad. Esa verificación puede ser rápida en la mayoría de los casos; su ausencia, en cambio, puede tener consecuencias que ninguna eficiencia procesal justifica.

La política debe contemplar además que ciertos fenómenos delictivos se estructuran deliberadamente sobre la base de hechos individuales que no superan los umbrales de penalidad que activan las respuestas más intensas del sistema. El diseño de esa estrategia no es casual. Las organizaciones criminales con experiencia operativa conocen los criterios de derivación del Ministerio Público y ajustan su actuación para mantenerse sistemáticamente por debajo de los umbrales que generan persecución sostenida. Frente a esa realidad, una política de persecución que opera con categorías rígidas basadas en la penalidad abstracta es funcional a la estrategia de la organización. La respuesta institucional a ese fenómeno requiere que la política autorice y promueva la acumulación de casos aparentemente menores cuando su análisis conjunto revela un patrón que los dota de una dimensión colectiva cualitativamente diferente a la suma de sus partes. Esa acumulación no es solo una técnica investigativa; es una decisión de política de persecución que debe estar expresamente habilitada por el documento institucional y respaldada por lineamientos sobre cómo documentar el patrón, cuándo activar la investigación de contexto y qué unidad tiene competencia para conducirla cuando el fenómeno supera el ámbito de la fiscalía territorial que recibió el caso originalmente.

Para implementar este enfoque diferenciado, los mecanismos alternos adoptados como política institucional pueden canalizar la reacción estatal. En ese sentido, la justicia restaurativa es un modelo de respuesta al delito orientado a reparar el daño causado, a responsabilizar al infractor frente a la víctima y a la comunidad, y a restaurar, en la medida de lo posible, las relaciones afectadas²⁵, lo que puede incluir también una perspectiva comunitaria²⁶. Para los delitos de menor gravedad, puede lograr resultados superiores a los del juicio ordinario en términos de satisfacción de la víctima, probabilidad de cumplimiento del acuerdo y menor tasa de reincidencia. La política debe identificar los tipos de casos susceptibles de abordaje restaurativo y las condiciones de procedencia, en particular la voluntariedad de las partes y la ausencia de desequilibrio de poder que haga inviable un acuerdo genuinamente libre.

En los casos de violencia de género, la mediación requiere protocolos muy específicos que garanticen que la víctima no está siendo presionada y que el acuerdo no la expone a nuevos riesgos. Los mecanismos alternativos, además, no se aplican solos: requieren personas formadas en técnicas de mediación, protocolos claros sobre cómo documentar los acuerdos y dar seguimiento a su cumplimiento, y un cambio de cultura institucional que reconozca la mediación exitosa como un logro tan legítimo como la sentencia condenatoria.

7. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA

La calidad del proceso de formulación determina en buena medida la calidad del producto final y las posibilidades de su implementación exitosa. Un proceso participativo, fundado en evidencia y articulado con las instituciones y los grupos sociales relevantes, produce una política con legitimidad técnica y respaldo democrático. Ninguno de esos dos atributos es prescindible. La legitimidad técnica sin respaldo democrático genera un documento bien construido que la institución no logra apropiarse. El respaldo democrático sin solidez técnica produce declaraciones de consenso que no resisten el contraste con la realidad operativa. La política que reúne ambas condiciones es la que tiene posibilidades reales de transformar prácticas y no solo de enunciar propósitos.

El *diagnóstico* que precede a la redacción de la política no debe construirse exclusivamente desde los escritorios de la fiscalía general. La institución no puede generar desde adentro toda la información que necesita para conocerse con precisión. Los fiscales de campo conocen los cuellos de botella operativos que los informes internos suelen suavizar o invisibilizar. Los defensores públicos y la judicatura detectan inconsistencias en la actuación del Ministerio Público que desde la fiscalía no son visibles porque se producen en la distancia entre lo que la institución cree que hace y lo que los demás actores del sistema perciben que hace. Las organizaciones de víctimas saben qué espera de la persecución penal la ciudadanía más directamente afectada por el delito, y esa expectativa no siempre coincide con la que la institución supone. La comunidad científica y académica aporta análisis crítico externo sobre

²⁵ONU, Consejo Económico y Social, Resolución 2002/12, *Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal* (24 de julio de 2002).

²⁶González Postigo, L. (2019). Estrategias de persecución comunitaria en los ministerios públicos. *Revista Sistemas Judiciales*, (21), p. 4: "Entenderemos la 'persecución penal comunitaria' como la política de relacionamiento entre el Ministerio Público y la comunidad, que tiene como objetivo integrarla en la gestión de la conflictividad... bajo el paradigma de la justicia restaurativa o comunitaria, que se caracteriza por procurar una administración de justicia acorde con la realidad y los conflictos de las comunidades".

la efectividad de distintos modelos de persecución, incluyendo la evaluación de experiencias comparadas que la institución difícilmente sistematiza por sus propios medios. Un diagnóstico que prescindiera de esas fuentes no es solo metodológicamente deficiente; produce una imagen de la realidad institucional que confirma los supuestos de quienes lo elaboran en lugar de cuestionarlos.

El diagnóstico, además, tiene un *contenido mínimo* que la política debe definir expresamente, y una metodología que no puede quedar a la libre apreciación de quienes lo elaboran. Sin esa definición, el diagnóstico puede ser cualquier cosa: una compilación de estadísticas policiales, una lectura de titulares de prensa, una percepción consolidada de las jefaturas sobre cuáles son los fenómenos prioritarios, o una encuesta de victimización de dudosa representatividad. La diferencia entre esas fuentes no es técnica sino política, porque cada una reproduce sesgos distintos que condicionan directamente las prioridades que el diagnóstico producirá. Las estadísticas policiales registran los delitos que la policía decide investigar, no los que efectivamente ocurren; utilizarlas como fuente principal del diagnóstico equivale a hacer que la política reproduzca las mismas prioridades no declaradas que ya orientan la actuación policial, cerrando el círculo sin cuestionarlo.²⁷ La percepción mediática amplifica los fenómenos que generan cobertura y silencia los que no la generan, con independencia de su impacto real sobre bienes jurídicos concretos. La percepción consolidada de las jefaturas, cuando no está respaldada por datos verificables, tiende a reproducir la experiencia acumulada de quienes ocupan esos cargos, que puede ser valiosa pero que no sustituye el análisis sistemático de la realidad delictiva. El contenido mínimo del diagnóstico debe incluir, por tanto, al menos cuatro componentes. El primero es un *análisis de la criminalidad registrada* que distinga entre cifra negra estimada y delitos denunciados, reconociendo explícitamente que la denuncia es un indicador de la disposición de las víctimas a interactuar con el sistema, no de la frecuencia real de los hechos. El segundo es una *evaluación del desempeño institucional* previo que identifique qué fenómenos han recibido respuesta efectiva, cuáles han permanecido sin gestión real y qué factores explican esa distribución. El tercero es un *mapeo de los grupos sociales más expuestos* al daño delictivo, desagregado por variables que permitan identificar patrones de victimización diferenciada por razón de género, edad, condición económica, pertenencia étnica o ubicación territorial. El cuarto es una *evaluación de las capacidades institucionales reales*, que establezca con honestidad qué puede hacer el Ministerio Público con los recursos humanos, técnicos y presupuestarios disponibles, porque una política diseñada sobre una capacidad institucional que no existe no es una política; es un catálogo de aspiraciones sin respaldo operativo.

La *participación de la sociedad civil* en la elaboración de la política de persecución penal es una condición de la legitimidad del documento resultante. Las organizaciones de víctimas aportan el conocimiento más directo sobre cómo el delito afecta la vida concreta de las personas y sobre qué tipo de respuesta institucional resulta significativa para quienes han sufrido ese daño. Las organizaciones de derechos humanos contribuyen a identificar riesgos

²⁷La limitación de las estadísticas policiales como indicador de la criminalidad real es un problema ampliamente documentado en criminología. Las cifras oficiales registran únicamente los hechos que llegan a conocimiento de las autoridades y que estas deciden investigar, reproduciendo los sesgos de selección propios de la actividad policial. Sobre la cifra negra y sus implicaciones metodológicas para el diseño de políticas criminales, véase Zaffaroni, E. R., Alagia, A. y Slokar, A. (2002). *Derecho penal. Parte general*. Buenos Aires: Ediar, pp. 7-11; y Larrauri, E. (1992). *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI, pp. 195-218, donde se desarrolla cómo la selectividad del sistema penal se reproduce desde la estadística policial hasta la sentencia, pasando por cada etapa del proceso.

de prácticas que vulneren garantías procesales, aportando una perspectiva que la institución persecutora tiende estructuralmente a subestimar. Los colegios profesionales de abogadas y abogados pueden evaluar la consistencia jurídica de los lineamientos propuestos desde una posición de conocimiento técnico independiente. Las comunidades indígenas, afrodescendientes y otros grupos históricamente marginados de la respuesta institucional tienen derecho a participar cuando los fenómenos delictivos que los afectan tienen raíces en condiciones de discriminación que la política debe reconocer y atender de manera diferenciada. Esa participación debe ser genuina en su diseño y en sus efectos. Las observaciones recibidas deben ser sistematizadas, analizadas y, cuando corresponda, incorporadas al texto. Los grupos participantes deben recibir retroalimentación expresa sobre cómo se tomaron en cuenta sus aportes y, cuando alguno no fue acogido, con qué fundamento se prescindió de él. Una consulta cuyos resultados no pueden rastrearse en el documento final no es participación; es teatro institucional.

Los *objetivos de la política* deben ser específicos, medibles y temporalmente acotados. Un objetivo formulado como mejorar la persecución penal no es evaluable porque no establece ningún parámetro que permita determinar si se cumplió, en qué medida y en qué plazo. Un objetivo que fija reducir el tiempo promedio de resolución de casos de homicidio a menos de dieciocho meses en un horizonte de tres años sí lo es, porque genera una obligación de resultado verificable que la institución no puede eludir con declaraciones generales sobre su compromiso con la eficiencia. Los lineamientos traducen los objetivos en criterios de actuación para los fiscales, y los planes de acción especifican quién hace qué, con qué recursos y en qué plazo, cerrando el espacio entre la enunciación de propósitos y la asignación concreta de responsabilidades. Antes de su adopción definitiva, el borrador de la política debe someterse a validación interna con las unidades operativas y a validación externa con los actores institucionales y sociales que participaron en su formulación. Su adopción formal la plasma en un instrumento vinculante hacia adentro de la institución y públicamente accesible en sus aspectos no reservados, de manera que cualquier ciudadano pueda conocer las prioridades declaradas del Ministerio Público y confrontarlas con los resultados que la institución reporta.²⁸

8. REVISIÓN Y MONITOREO DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA

Una política que se adopta y no se evalúa es solo un documento. El monitoreo continuo y la revisión periódica son los mecanismos que mantienen la política operativa, la ajustan a la realidad y garantizan que sus compromisos se traduzcan en resultados concretos. El monitoreo tiene como propósito producir aprendizaje que mejore la política y rendir cuentas ante la ciudadanía y ante los grupos que participaron en su construcción.

El monitoreo requiere indicadores definidos desde el momento en que se fijan los objetivos. Cada objetivo debe tener al menos un indicador que permita medir su grado de cumplimiento, un valor de base al inicio y una meta al finalizar el período. Los indicadores pueden organizarse en tres niveles: los de proceso miden si las actividades previstas se están

²⁸Binder, A. M. (s.f.). *Introducción a la política criminal*. [Conferencia/Transcripción]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TSw67yNfu7I> [consulta: 15 de marzo de 2026], min. 25:23–26:05: "Desde la esencia del concepto de objetivo [es necesario] que sea evaluable, que se desarrolla en el tiempo... No puedo decir: voy a acabar con el mercado de drogas. Tengo que decirle: voy a en tres años reducirlo tal cantidad, tal porcentaje. Eso es tener un objetivo político criminal. A veces es preferible tener una línea de base imperfecta y plantearse un objetivo concreto para poder realizar un planeamiento estratégico".

realizando; los de resultado miden si esas actividades están produciendo los efectos esperados; y los de impacto miden si la política está contribuyendo a cambios en la realidad delictiva.

El monitoreo no puede ser una actividad exclusivamente interna. Las organizaciones de víctimas pueden verificar si la política está mejorando efectivamente la atención que reciben quienes denuncian. Las organizaciones de derechos humanos tienen capacidad para documentar si los criterios de oportunidad se aplican de manera uniforme. Las instituciones académicas aportan rigor metodológico para interpretar los datos y comparar los resultados con tendencias observadas en otros contextos. Para que esa participación externa sea efectiva, deben existir mecanismos formales que la articulen: publicación regular de informes de seguimiento en formatos accesibles y canales para que cualquier grupo interesado aporte observaciones que la institución esté obligada a analizar y responder.

Los informes periódicos consolidan los datos de los indicadores y deben ser accesibles a la ciudadanía en sus aspectos no reservados. Los informes operativos pueden tener periodicidad trimestral o semestral; los de evaluación estratégica, anual. Las prioridades establecidas al momento de adoptar la política no son permanentes; la política debe establecer una revisión formal al menos una vez al año, con consulta a los grupos de interés que participaron en su elaboración. La evaluación externa, realizada por organismos especializados o estudios académicos independientes, ofrece la comparación con estándares que el monitoreo interno no puede proveer e identifica puntos ciegos que la institución no percibe desde adentro. El ciclo de evaluación solo tiene sentido si produce ajustes documentados y difundidos: una PPPE es un proceso de mejora continua, no un producto terminado.

CONCLUSIONES

El Ministerio Público ocupa la posición articuladora del sistema acusatorio: recibe el mandato legislativo de perseguir el delito, conduce la investigación y decide qué casos llegan al juicio y cuáles se resuelven por vías distintas. Esa posición no se sostiene por la sola atribución normativa de competencias. Requiere una política de persecución penal que organice la estructura institucional, establezca criterios racionales de priorización, defina perfiles de especialización y someta sus resultados a auditoría y revisión periódica. Sin esos elementos, la discrecionalidad que el ordenamiento reconoce al fiscal no se convierte en función pública legítima sino en dispersión no controlada: cada expediente resuelto según el criterio individual del fiscal de turno, sin coherencia institucional y sin posibilidad real de evaluación democrática. Las conclusiones que siguen identifican las condiciones mínimas que distinguen una política de persecución genuina de una mera declaración de intenciones.

1. La política de persecución penal estratégica es un instrumento de gobierno institucional que racionaliza el ejercicio de la discrecionalidad que el ordenamiento ya reconoce al Ministerio Público, sin crear normas sustantivas ni desplazar la autonomía funcional del fiscal. Su legitimidad jurídica descansa en una distinción que el texto ha desarrollado con detenimiento: la que separa la instrucción jerárquica sobre casos concretos, constitucionalmente prohibida, de la orientación institucional de carácter general que estructura esa discrecionalidad dentro de parámetros públicamente declarados y verificables. Sin claridad sobre esa distinción, la política carece de sustento constitucional y su aplicación

reproduce, bajo apariencia de planificación, las mismas arbitrariedades que pretende corregir.

2. El punto de partida de cualquier política de persecución es el reconocimiento de que el modelo reactivo ha agotado su capacidad de respuesta. Un Ministerio Público que actúa exclusivamente en función del orden de llegada de los casos, sin diagnóstico previo de la realidad delictiva, sin criterios institucionalizados de selección y sin evaluación de resultados, no ejerce una función de gobierno; administra una cola de expedientes. Ese modelo favorece sistemáticamente a quienes tienen mayor capacidad de generar presión sobre el sistema y margina a quienes no la tienen. Abandonarlo no es una opción de modernización administrativa; es una exigencia de justicia que el Estado democrático no puede postergar indefinidamente sin comprometer su propia legitimidad.

3. La sustitución del modelo reactivo por el modelo estratégico depende de que la política asuma con seriedad su función de impulso procesal. El fiscal que carece de lineamientos claros sobre cómo gestionar su cartera de casos no está en condiciones de tomar decisiones de persecución fundadas en criterios institucionales; toma decisiones fundadas en el instinto, la costumbre o la presión del momento. La política de persecución penal estratégica le entrega los parámetros que convierten esas decisiones individuales en actuación coherente, previsible y controlable. Sin ese respaldo institucional, el impulso procesal queda librado a la energía y el criterio personal de cada fiscal, lo que produce resultados desiguales que el sistema no puede explicar ni corregir porque no tiene con qué medirlos.

4. La priorización es el núcleo operativo de ese impulso y su elemento más exigente. El sistema siempre selecciona, con criterios o sin ellos; la diferencia entre el modelo reactivo y el modelo estratégico no radica en que uno seleccione y el otro no, sino en que el primero selecciona por omisión y el segundo selecciona de manera deliberada, con base en un diagnóstico verificable, con criterios institucionalizados y con resultados sometidos a evaluación democrática. Esa selección deliberada es jurídicamente superior no porque produzca siempre mejores resultados en cada caso individual, sino porque genera previsibilidad, permite el control externo y distribuye los recursos conforme a un principio de justicia verificable. Una decisión de priorizar que no reúne esas condiciones no puede reclamar legitimidad democrática aunque produzca resultados procesales formalmente válidos.

5. La priorización, sin embargo, solo produce los efectos que promete si está respaldada por una comprensión precisa de la realidad delictiva que pretende atender. El diagnóstico que precede a la formulación de la política tiene un contenido mínimo que no puede quedar a la libre apreciación de quienes lo elaboran. Debe incluir análisis de la criminalidad registrada con reconocimiento explícito de la cifra negra estimada, evaluación del desempeño institucional previo, mapeo de los grupos sociales más expuestos al daño delictivo y evaluación honesta de las capacidades institucionales reales. Las fuentes de ese diagnóstico condicionan directamente las prioridades que producirá: las estadísticas policiales registran los delitos que la policía decide investigar, no los que efectivamente ocurren, y utilizarlas como fuente principal equivale a hacer que la política reproduzca sin cuestionarlos los mismos sesgos que ya orientan la actuación del sistema.

6. La diferenciación en la respuesta según la naturaleza y escala del fenómeno delictivo es un imperativo de justicia antes que una opción de eficiencia. Los delitos graves y el crimen

organizado exigen una respuesta cualitativamente distinta a la que el modelo tradicional de persecución ofrece. Perseguir estructuras criminales requiere investigación proactiva orientada desde la fiscalía, no recepción pasiva de denuncias; requiere perfiles organizacionales contruidos con inteligencia criminal, no solo imputaciones individuales por hechos aislados; requiere estrategias de recuperación de activos que priven a la organización de su capacidad operativa, no solo condenas que dejan intacto el patrimonio ilícito acumulado. Requiere además protección efectiva de víctimas y testigos desde el inicio de la investigación, porque sin esa protección las causas de mayor complejidad se deshacen antes de llegar al juicio. La política debe reconocer que ninguna de esas capacidades se desarrolla espontáneamente ni se improvisa caso por caso; son el producto de decisiones institucionales sostenidas sobre especialización, formación, coordinación interinstitucional y cooperación internacional que solo la planificación estratégica puede garantizar. Aplicar a esos fenómenos la misma respuesta que se aplica a la criminalidad de baja complejidad no es una expresión de igualdad ante la ley; es una forma encubierta de impunidad estructural.

7. La escasa penalidad abstracta no es criterio suficiente para derivar automáticamente un caso hacia mecanismos alternativos de solución, y la política debe establecerlo con claridad. Antes de esa derivación, el fiscal debe verificar si el hecho guarda conexión con una estructura criminal, si forma parte de un patrón de victimización colectiva y si su persecución puede aportar información útil para la desarticulación de fenómenos de mayor escala. Las organizaciones criminales con experiencia operativa conocen los umbrales de derivación del sistema y ajustan deliberadamente su actuación para mantenerse por debajo de ellos. Reconocer ese riesgo no equivale a perseguir todos los delitos con igual intensidad; equivale a que la decisión de no perseguir sea el resultado de un análisis y no de una regla automática.

8. En esa misma línea, la resistencia institucional al uso de mecanismos alternativos, cuando proviene de una apreciación de que producen impunidad, invierte la realidad. Lo que produce impunidad y desazón ciudadana es acumular causas sin dar ninguna respuesta sustantiva. El volumen de causas abiertas no es un indicador de eficacia; es un indicador de acumulación burocrática que mantiene al fiscal administrando expedientes en lugar de gestionar estratégicamente su cartera. El indicador relevante es la calidad y oportunidad de las respuestas dadas, cualquiera sea su forma. La política debe establecerlo con la misma claridad con que define sus prioridades, porque una institución que mide su actividad por el número de causas ingresadas está incentivando la conducta exactamente contraria a la que la política pretende producir.

9. La priorización simbólica constituye la patología más costosa del diseño de políticas de persecución y la más difícil de combatir porque se presenta con la misma forma que la priorización genuina. Declarar como prioritaria la persecución de un fenómeno sin comprometer recursos reales, fiscales especializados e indicadores de resultado verificables produce efectos inversos a los declarados: legitima una apariencia de respuesta estatal enérgica mientras preserva las condiciones que hacen ineficaz la persecución. Su expresión más reconocible coincide con las lógicas del populismo punitivo, que privilegia el efecto comunicativo sobre el efecto persecutorio y que encuentra en la declaración de prioridades un instrumento retórico de bajo costo y alto rendimiento político. Frente a esa patología, el antídoto que la política puede ofrecer es la vinculación expresa entre prioridad declarada y recurso efectivamente comprometido, con indicadores de resultado que permitan verificar si el compromiso se cumplió.

10. El proceso de formulación de la política tiene valor propio, independientemente de su resultado, y ninguna política de persecución puede superar sus límites estructurales. Una política construida con participación genuina de la sociedad civil, validada por los operadores que deberán aplicarla y adoptada mediante un instrumento público vinculante produce compromisos colectivos que facilitan su implementación y que distinguen una política viva de un documento histórico. Las prioridades, por su parte, no son permanentes: el mecanismo de revisión debe estar protocolizado, con plazos definidos e indicadores previamente establecidos, porque una prioridad que nunca se revisa se convierte en inercia institucional. La cifra negra de la criminalidad, la subrepresentación de ciertos tipos de delito en los expedientes y la sobrerrepresentación de ciertos grupos sociales entre los imputados no son problemas que la política pueda resolver por sí sola. Su función es más acotada y, precisamente por eso, más realizable: hacer que el Ministerio Público cumpla su función con criterios claros, con recursos bien dirigidos, con respeto a las garantías de las personas sometidas al proceso y con rendición de cuentas ante la sociedad que le ha confiado el ejercicio de la acción penal pública. Una institución que alcanza ese estándar no ha resuelto el problema del delito; ha cumplido con lo que el Estado democrático de derecho le encomienda, que no es poco.

BIBLIOGRAFÍA

- Binder, Alberto M. *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea, 2011.
- . *Formas procesales y política criminal*. Buenos Aires: INECIP, s.f. Recuperado de <https://inecip.org/wp-content/uploads/INECIP-Binder-Tensiones-politico-criminales.pdf> [consulta: 15 de marzo de 2026].
- . *Introducción a la política criminal*. [Conferencia/Transcripción]. s.f. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TSw67yNfu7I> [consulta: 15 de marzo de 2026].
- . *Política criminal: de la formulación a la praxis*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997.
- . *Sentido del principio de oportunidad en el marco de la reforma de la justicia penal de América Latina*. Buenos Aires: INECIP, s.f. Recuperado de <https://inecip.org/wp-content/uploads/INECIP-Binder-Principio-de-oportunidad-1.pdf> [consulta: 15 de marzo de 2026].
- Binder, Alberto M. y Alfie, Julián. *La eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales en Argentina*. Buenos Aires: INECIP, 2022. Recuperado de <https://inecip.org/publicaciones/la-eficacia-de-los-ministerios-publicos-fiscales-en-argentina/> [consulta: 14 de marzo de 2026].
- Dall'Anese, Francisco J. "Política de persecución penal." *Revista Digital de Ciencias Penales de Costa Rica*, n.º 1 (2021): pp. 1-40.
- Gatgens Gómez, Erick y Rodríguez Campos, Alexander. *El principio de oportunidad. Conveniencia procesal de la persecución penal*. San José: Editorial Juritexto, 2000.
- González Postigo, Leonel. "Estrategias de persecución comunitaria en los ministerios públicos." *Revista Sistemas Judiciales*, n.º 21 (2019): pp. 1-20.
- Larrauri, Elena. *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI, 1992.

- Llobet Rodríguez, Javier. *Proceso penal comentado*. San José: Editorial Jurídica Continental, 2017.
- Machuca, Silvana, Rivas, María V. y Binder, Alberto M. *Manual para la planificación estratégica de la persecución penal*. Asunción: Centro de Estudios Judiciales, s.f.
- Marsili, María Belén. "Planificación para la persecución penal estratégica: la impronta investigativa desde la investigación compleja." *Revista Pensamiento Penal*, n.º 452 (2023): pp. 1-20.
- Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Resolución 2002/12. *Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal*. Nueva York: ONU, 24 de julio de 2002.
- Riego, Cristián y Díaz, Mauricio. "La política de persecución criminal." En *Policías y Ministerio Público: la reforma y sus actores*, pp. 45-71. Santiago: CEJA-JSCA, 2008.
- Ruiz Rodríguez, Luis Ramón. "Lección I. Concepto de política criminal." En *Manual de política criminal*, Luis Ramón Ruiz Rodríguez (ed.), pp. 27 ss. Barcelona: Atelier, 2022.
- . *Clase 3. David Terroba: persecución penal estratégica*. [Conferencia/Transcripción]. s.f. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KoXckY-bY-s> [consulta: 14 de marzo de 2026].
- Zaffaroni, Eugenio R., Alagia, Alejandro y Slokar, Alejandro. *Derecho penal. Parte general*. Buenos Aires: Ediar, 2002.
- Zúñiga Rodríguez, Laura. *Política Criminal*. Madrid: Colex, 2001.