

EL ORDEN COMO DECISIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Por Christian José Fabio¹

Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El presente artículo propone una mirada renovada sobre el orden institucional en el Ministerio Público Fiscal, entendiéndolo no como una práctica meramente autoritaria, sino como una decisión democrática vinculada a la conducción responsable bajo directivas de una correcta política criminal. A partir de una experiencia concreta de la función judicial, surge la implementación del Plan Estratégico de Gestión dentro del Ministerio Público Fiscal del Departamento Judicial de Zárate Campana, como una herramienta innovadora orientada a optimizar recursos disponibles, fortalecer la especialización y mejorar la calidad de la respuesta a la ciudadanía.

I - EL ORDEN COMO DECISIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Desde hace un tiempo circula la idea que invita a detenerse y reflexionar respecto a que la cabeza de una institución debe responder por la misma. De lo contrario, el fracaso se vuelve inevitable. Lejos de ser una consigna abstracta, encierra una verdad central sobre la conducción, el ejercicio del poder y la responsabilidad institucional.

Al comenzar a pensar esta publicación, surgió la necesidad de ponerle un nombre. La respuesta apareció en una conversación en la que se abordaba el concepto de orden, no como una imposición arbitraria, sino como un conjunto de reglas que deben ser respetadas, especialmente por quienes tienen la función de dirigir.

El orden, entendido de este modo, no es sinónimo de autoritarismo ni rigidez. Por el contrario, es la base de toda organización democrática, que implica que quienes ejercen el comando de la organización lo hagan dentro de reglas claras y sometidas a control. Allí donde el liderazgo se aparta de esas reglas, el orden se debilita y la organización comienza a perder rumbo.

¹ Abogado (Universidad Nacional de Buenos Aires). Fiscal de Cámaras del Departamento Judicial de Zárate Campana. Miembro académico del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires. Docente (Universidad de San Isidro y Universidad Nacional de Lomas de Zamora).

El concepto de orden institucional suele asociarse, de manera simplificada, a la mera obediencia de reglas o a la imposición vertical de decisiones. Sin embargo, en el marco de un Estado constitucional de derecho, el orden no puede concebirse como una herramienta autoritaria, sino como una condición necesaria para garantizar derechos, asegurar la previsibilidad de las decisiones públicas y fortalecer la legitimidad democrática de las instituciones. El verdadero orden es aquel que se construye sobre reglas claras, control democrático y responsabilidad institucional, y que encuentra su justificación última en la protección de los derechos fundamentales.

En el ámbito del sistema de justicia bonaerense, y particularmente del Ministerio Público Fiscal, la organización interna no constituye un acto meramente administrativo. Por el contrario, se trata de una decisión institucional con contenido democrático y de política criminal, en cuanto incide directamente en la eficacia de la persecución penal, en la protección de las víctimas, en las condiciones de trabajo de quienes integran la institución y en la calidad del servicio de justicia que se brinda a la ciudadanía.

El Ministerio Público Fiscal actúa con legitimación plena en defensa de los intereses generales de la sociedad y en resguardo de la vigencia de los valores jurídicos consagrados en la Constitución y las leyes. Así lo establece expresamente el artículo 1.º de la Ley 14.442, al definirlo como un órgano fundamental del sistema de justicia, dotado de autonomía funcional y responsabilidad institucional. Desde esta premisa, la organización interna del Ministerio Público no puede ser neutral ni indiferente: constituye una herramienta central para hacer efectivo ese mandato legal y constitucional.

Cuando los procesos internos, los roles funcionales y las responsabilidades no se encuentran claramente definidos, el esfuerzo cotidiano de fiscales, funcionarios y empleados tiende a fragmentarse, se duplican tareas y se resiente la eficacia de la respuesta institucional. La claridad organizacional no solo optimiza la gestión, sino que también protege a los operadores judiciales y a los ciudadanos destinatarios del servicio de justicia, al reducir márgenes de arbitrariedad y favorecer decisiones fundadas y controlables.

En este marco, la priorización de lo verdaderamente relevante resulta central. Ordenar los recursos disponibles permite orientar el trabajo hacia los conflictos de mayor gravedad social y jurídica, especialmente aquellos que comprometen derechos fundamentales, como la violencia de género y diversidad, el abuso sexual, la violencia intrafamiliar y otras formas de criminalidad compleja. De este modo, la organización institucional se erige como una herramienta de política criminal capaz de incidir de manera directa en la calidad y orientación de la persecución penal.

Un análisis retrospectivo del funcionamiento del Ministerio Público Fiscal departamental evidencia que el esquema organizativo previo se caracterizaba por una estructura fragmentada, con fiscalías que compartían numeración, turnos rotativos frecuentes y

una concentración de determinadas problemáticas complejas en un número reducido de Unidades Funcionales. Este modelo generaba sobrecargas desiguales, dificultades en la gestión cotidiana, ausencia de una redistribución equitativa de los recursos humanos y una utilización no sistemática de herramientas como la justicia restaurativa.

Particularmente, problemáticas como la violencia de género y diversidad, la narcocriminalidad y los delitos contra la integridad sexual quedaban concentradas en pocas unidades especializadas, lo que derivaba en saturación, demoras y afectación de la calidad de la respuesta penal. A ello se sumaban deficiencias en la organización del área de juicio, donde la distribución desigual de los recursos humanos imponía a algunos fiscales la simultánea tramitación de la instrucción y la litigación en juicio, con impacto negativo en la planificación de audiencias, la continuidad de los debates y la eficacia general del sistema.

Este escenario evidenciaba la necesidad de una reorganización profunda. Ordenar no implicaba restringir la autonomía funcional, sino asumir una responsabilidad institucional orientada a aprovechar de manera más eficiente el tiempo, el conocimiento y la experiencia del personal, garantizando condiciones de trabajo más equitativas y una respuesta penal más coherente y eficaz.

Como respuesta a este diagnóstico, se implementó el Plan Estratégico de Gestión (PEG), mediante Resolución MPF-ZC 38/25,² con vigencia a partir del 8 de diciembre de 2025. El plan constituye un acto de organización interna con contenido de política criminal, dictado en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 28 inciso 4 de la Ley 14.442, y fue posteriormente revisado y aprobado por la Procuración General a través de la Secretaría General de Innovación.

El PEG introduce un modelo de gestión basado en datos objetivos, obtenidos de informes de control de gestión correspondientes al año 2024 y al primer semestre de 2025. La implementación de este modelo responde a la necesidad de modernizar el funcionamiento institucional, optimizar la administración de justicia y garantizar una distribución equitativa de las tareas, asegurando un acceso efectivo a la justicia.

La transformación de la realidad social, la creciente complejidad del fenómeno delictivo y las nuevas demandas ciudadanas imponen al Ministerio Público Fiscal el desafío permanente de revisar y actualizar sus estructuras organizativas. El modelo tradicional, basado en esquemas rígidos y compartimentados, resultaba insuficiente para brindar respuestas eficaces, oportunas y de calidad frente a conflictos penales dinámicos y multifacéticos.

La nueva organización departamental permite optimizar los recursos humanos y materiales, evitar superposiciones funcionales y fortalecer la especialización, garantizando investigaciones más ágiles, estratégicas y orientadas a resultados concretos, con impac-

² Disponible en el sitio web del Ministerio Público Fiscal la versión de la resolución.

to directo en la eficiencia y calidad de la persecución penal. Asimismo, introduce una lógica de cuidado institucional hacia quienes integran el Ministerio Público, al reducir sobrecargas, prevenir el desgaste laboral y promover condiciones de trabajo más equitativas.

En atención a la complejidad de determinadas problemáticas, el PEG avanzó en la especialización de áreas y equipos de trabajo dotados de formación específica y protocolos claros de actuación, lo que redundará en decisiones más fundadas y en una mayor protección de las víctimas. Esta reorganización se complementa con la necesidad de brindar respuestas más cercanas a la ciudadanía, mejorar la atención al público, reducir los tiempos de respuesta y fortalecer la confianza social en el sistema de justicia.

Asimismo, el plan acompaña el proceso de modernización y transformación digital, facilitando la incorporación de herramientas tecnológicas, procesos digitales y mecanismos de innovación alineados con los principios de gobierno abierto, trazabilidad y control de gestión.

Desde el punto de vista organizativo, el PEG introduce una modificación sustancial en el ejercicio de la función fiscal y en la estructura de las Unidades Funcionales de Instrucción y Juicio. Se redefine su organización mediante la asignación de numeración propia, la implementación de turnos quincenales y una asignación territorial racionalizada a cargo de un único agente fiscal. A diferencia del esquema previo, en el que la rotación frecuente de turnos y reemplazos afectaba la coherencia de las investigaciones, el nuevo modelo fortalece la continuidad del fiscal y el equipo en el seguimiento de los casos, favoreciendo investigaciones más consistentes y una mejor preparación para la etapa de juicio.

Uno de los cambios más relevantes consiste en la creación de Oficinas Especializadas en Género, concebidas como dispositivos técnicos transversales que permiten extraer la violencia de género del circuito exclusivo de pocas fiscalías. Estas oficinas realizan una lectura temprana de las denuncias, evalúan riesgos conforme a los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia, detectan reiteraciones y conexidades, sugieren medidas urgentes y coordinan cargas específicas, posibilitando decisiones más tempranas, informadas y homogéneas, y reduciendo márgenes de discrecionalidad no fundada.

La creación de estas oficinas se inscribe en el deber estatal de garantizar investigaciones penales libres de estereotipos y violencia institucional. La incorporación transversal de la perspectiva de género no constituye una pauta interpretativa optativa, sino una obligación jurídica ineludible, que compromete la responsabilidad internacional del Estado y exige analizar los hechos en su contexto estructural de desigualdad y relaciones asimétricas de poder.

Esta exigencia se encuentra fundada en la Constitución nacional (en particular, en los arts. 16, 18, 19 y 75 inc. 22) y en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará, cuya

interpretación actual impone un abordaje con perspectiva de género. A ello se suman la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan el derecho a un recurso judicial efectivo y a una investigación seria, exhaustiva y libre de discriminación.

En el plano del derecho interno, estas obligaciones se encuentran receptadas en la Ley nacional de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26.485), la Ley nacional de Identidad de Género (Ley 26.743), la Ley provincial de Violencia familiar (Ley 12.569) y sus modificatorias, así como en la Ley de Derechos y Garantías de las Víctimas (Ley 15.232), conformando un marco normativo que exige investigaciones diligentes, oportunas y respetuosas de los derechos humanos.

En coherencia con el PEG, el fiscal pasa a desempeñar un rol estratégico y decisorio, preservando la titularidad de la acción penal, pero apoyándose en oficinas técnicas transversales que absorben funciones específicas. De este modo, concentra su intervención en la definición de la hipótesis del caso, la dirección de las medidas relevantes, la selección de salidas procesales y la litigación efectiva.

El plan también introduce la estandarización de prácticas mínimas obligatorias, como el registro en sistemas informáticos, el uso de herramientas de control de gestión y la observancia de circuitos definidos para audiencias, flagrancia y medidas urgentes. Mientras que en el modelo anterior estas prácticas dependían en gran medida de criterios individuales, el PEG impone parámetros comunes de actuación, fortaleciendo la trazabilidad y el control institucional.

Asimismo, se promueve una lógica de trabajo colaborativa y transversal, superando la fragmentación previa y articulando de manera permanente a fiscales, Unidades Funcionales y oficinas de apoyo. Se incorporan mecanismos explícitos de seguimiento y evaluación del desempeño, vinculando la actuación institucional con indicadores de gestión y objetivos estratégicos.

En este marco se crean también la Oficina de Ciberdelitos y Tecnologías Aplicadas, destinada a abordar el crecimiento de los delitos cometidos en entornos digitales, y la Oficina de Coordinación y Seguimiento de Audiencias, orientada a optimizar la gestión del tiempo judicial y reducir suspensiones y demoras en la etapa de juicio. A ello se suma un Área de Capacitación Permanente, que institucionaliza la formación continua y el intercambio de experiencias prácticas.

Concebido como un instrumento dinámico, el PEG prevé instancias periódicas de evaluación de su funcionamiento, a fin de verificar su eficacia y realizar los ajustes necesarios para garantizar un desempeño real y efectivo.

La nueva organización del Ministerio Público Fiscal departamental mediante la implementación del Plan Estratégico de Gestión expresa una concepción democrática de orden institucional. Ordenar también es liderar. La gestión no se reduce a administrar re-

cursos o distribuir tareas, sino a asumir la responsabilidad de conducir con reglas claras, decisiones fundadas y objetivos compartidos. Un liderazgo que no ordena, que no planifica y que no rinde cuentas debilita la institución y compromete su misión esencial.

Conducir el Ministerio Público Fiscal implica asumir que el ejemplo comienza en la conducción y que el orden no es fin en sí mismo, sino una herramienta indispensable para mejorar la respuesta penal, proteger a las víctimas y fortalecer la confianza social en la Justicia. Ese es el desafío de la gestión moderna: liderar con responsabilidad, convicción y una clara vocación de servicio público, para construir una institución sólida, eficaz y a la altura de la demanda de la sociedad.