



Persecución penal comunitaria y criminalidad ambiental:

COAUTORES:

**JULIÁN ALFIE Y
SOFÍA SERRIZUELA**

una herramienta de participación ciudadana



Centro de Investigación y Prevención de
la Criminalidad Económica



INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

Alfie, Julián

Persecución penal comunitaria y criminalidad ambiental : una herramienta de participación ciudadana / Julián Alfie ; Sofía Serrizuela. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91084-2-2

1. Justicia. 2. Derecho Medioambiental. I. Serrizuela, Sofía II. Título

CDD 363.7

ISBN 978-631-91084-2-2



**Persecución
penal
comunitaria y
criminalidad
ambiental:
una herramienta
de participación
ciudadana**

Coautores:

Julián Alfie

Sofía Serrizuela



Introducción

La creciente preocupación por los daños ambientales llevó a muchos Estados a tipificar como delictivas algunas de las conductas que causan esos impactos. Pese a que Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) la ha calificado como la tercera actividad delictiva más importante en el mundo¹, y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, los casos de criminalidad ambiental siguen quedando mayormente impunes en Argentina². Si bien la modificación de la regulación de los delitos ambientales en el Código Penal ha sido reiteradamente

1 Nellemann, C. et al. (2018) World atlas of illicit flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment, p. 17. Recuperado de: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Ilicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf>

2 En Argentina, la justicia penal está dividida entre el sistema federal y los 24 sistemas sub-nacionales (provinciales). Si bien el reparto de controversias sigue siendo motivo de litigio, el sistema federal tiene a su cargo, en principio, la persecución de aquellos delitos ambientales con alcance interjurisdiccional. Pero en ambos existe una carencia de información pública (y, en algunos casos, de producción de información) sobre la eficacia de los sistemas de justicia penal en materia ambiental. A nivel federal, en el mes de febrero de 2024, en respuesta a un pedido de acceso a la información pública solicitado por INECIP, el Ministerio Público Fiscal de la Nación informó que, en materia de criminalidad ambiental, entre 2015 y 2023 ingresaron 1172 causas, de las que sólo 4 fueron procesadas, y 2 de ellas fueron elevadas a juicio. Si bien es posible que exista un subregistro de información -que ya de por sí sería un problema-, se trata de la única información estadística disponible. En el sitio de noticias oficial del Ministerio Público Fiscal de la Nación (<https://www.fiscales.gob.ar/>), en su sección “Medio ambiente”, coinciden en el número de únicamente dos condenas, ambas correspondientes al año 2022.

A nivel de las provincias, la información pública también es muy limitada. En este sentido, ver: En consecuencia, no hay información pública sistematizada en materia de eficacia de persecución penal de estos delitos, ni a nivel federal ni a nivel provincial, pero la limitada información a la que es posible acceder, da cuenta de una impunidad generalizada en esta materia. Los focus groups y entrevistas realizadas a fiscales y organizaciones ambientalistas corroboran que la capacidad de los sistemas de justicia penal de alcanzar respuestas de calidad es casi nula.

señalada como una “cuenta pendiente”³, aquellos hechos que bajo la normativa vigente ya configuran un delito ambiental tampoco suelen obtener una respuesta por parte de la justicia penal.

Los problemas de eficacia de la justicia penal para responder ante fenómenos criminales complejos no son exclusivos de la criminalidad ambiental. De las diversas causas de esa ineficacia, aquí nos centraremos en una poco explorada: la compleja vinculación entre los intereses comunitarios y los sistemas de justicia. Este desafío interpela, principalmente, a los Ministerios Públicos Fiscales.

A partir de las reformas procesales y la implementación del sistema acusatorio en la región, los Ministerios Públicos experimentaron una profunda reconfiguración en su función. A nivel federal, este cambio de paradigma se refleja en la introducción del artículo 120 de la Constitución Nacional, adoptado a partir de la reforma constitucional de 1994. El artículo establece que la función del Ministerio Público es “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República”. El texto refleja la conversión de **los Ministerios Públicos en actores que tienen a su cargo gestionar y representar los intereses comunitarios**, convirtiendo a su relación con las comunidades y, en particular, con las víctimas, un deber para cumplir con su mandato constitucional⁴.

En los delitos ambientales, esta dimensión tiene características particulares, al tratarse de un daño que no sólo afecta a individuos, sino también a víctimas de otros niveles: familiares, grupales, comunitarias, colectivas y, eventualmente, en casos muy graves, hasta una sociedad o la humanidad toda⁵. De hecho, también se plantea (y algunos países lo han regulado incluso a nivel constitucional) que la naturaleza sería, en sí misma, una víctima autónoma de cualquier interés humano, ya sea individual o colectivo.

La complejidad de los intereses en juego en este tipo de casos genera un alto nivel de **indeterminación respecto a la legitimidad de los Ministerios Públicos para tomar decisiones en la gestión de un caso penal ambiental**. Esas decisiones tienen efectos concretos en la resolución del conflicto. Muchas veces, los casos presentan disyuntivas

³ Ver, entre otros: Esain, J.A., Incorporación del título ambiental al Código Penal Argentino, recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/titulo-ambiental_codigo-penal-argentino.pdf, y FARN, (2023), La regulación de delitos ambientales: una deuda pendiente del sistema penal, recuperado de: <https://farn.org.ar/la-regulacion-de-delitos-ambientales-una-deuda-pendiente-del-sistema-penal/>.

⁴ Binder, A., (2014), Derecho procesal penal Tomo II, AdHoc, p. 458-459.

⁵ Sobre los distintos niveles de víctimas, ver: Binder, A., (2017), Derecho procesal penal Tomo IV, AdHoc, p. 196 y ss.

incómodas. Por ejemplo: ¿es preferible negociar una reparación del daño ambiental y la implementación de un plan integral de restauración y prevención; o avanzar en una acusación que conduzca a un juicio que puede terminar en una condena, pero también en una absolución? ¿Quién está legitimado para tomar esa decisión?

Esa indeterminación no puede ser resuelta en abstracto, bajo fórmulas genéricas como que “al haber un interés difuso preponderante, la gestión del caso corresponde exclusivamente al Ministerio Público”. Ese tipo de afirmaciones, en abstracto, excluyen del conflicto en forma automática a sujetos individuales o colectivos con un interés legítimo en su resolución. Por el contrario, **a mayor complejidad, más serios y sofisticados deben ser los mecanismos de participación de los distintos niveles de víctimas involucradas, y debe existir una mayor articulación entre los distintos actores capaces de representarlas.**

En los meses de septiembre y octubre de 2023, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) organizó dos mesas de trabajo en el marco del proyecto “*Investigación, litigio y participación comunitaria en la persecución penal de la dimensión económica de los delitos ambientales*”. Una de las mesas se realizó con fiscales medioambientales o especializados en criminalidad económica, y la otra con integrantes de organizaciones ambientalistas y/o dedicadas al litigio ambiental.

Durante estas conversaciones, surgió reiteradamente que **la participación de la comunidad en la persecución penal de este tipo de delitos es un insumo sumamente valioso, pero que en los hechos suele ser desaprovechado o, incluso, obstaculizado por los propios sistemas de justicia.**

Pese a eso, existe un alto **interés de la ciudadanía por participar activamente en la defensa del ambiente** en ámbitos judiciales. Esto no es novedoso. En Argentina, los casos ambientales más célebres, como el fallo “Mendoza” acerca de la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo⁶, o el fallo “Kersich” con respecto al acceso de agua potable en la Provincia de Buenos Aires⁷, fueron realizados mediante acciones colectivas a partir de la organización de asambleas vecinales o asociaciones ambientales. Existe una experiencia, aún siendo temprana y en el ámbito de sistemas de justicia no penal,

⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, 8/7/2008, 331:1622

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo”, 2/12/2014, 337:1361

de comunidades organizándose para exigir el efectivo cumplimiento de su derecho a un ambiente sano.

Por su parte, la vinculación entre fiscalías penales y las comunidades victimizadas es un tema de creciente relevancia para los sistemas de justicia penal. Bajo el concepto de “**persecución penal comunitaria**” se han desarrollado diversos mecanismos para favorecer esta interrelación, sobre todo para la persecución de delitos urbanos u otros delitos característicos de una zona en particular.

No obstante, en el contexto de la criminalidad ambiental, aún queda una cuenta pendiente en materia de vinculación entre fiscalías penales y la comunidad. Esta conexión es crucial para mejorar la eficacia y la representatividad de los intereses comunitarios de estos casos que, por su nivel de complejidad, necesitan fortalecer esa relación.

Este documento busca convertirse en un insumo para abordar un desafío muy concreto: ¿cómo vincular al Ministerio Público penal, órgano encargado de la representación de los intereses comunitarios en los sistemas de justicia criminal, con el interés social (y el deber normativo) de preservar el ambiente?

Participación ciudadana: marco normativo

El derecho a la participación ciudadana en la administración pública en asuntos ambientales está garantizado por diversas normativas. En cuanto a legislación nacional, la Ley General del Ambiente 25.675 es el marco regulatorio que establece los presupuestos mínimos en la materia. Los artículos 19, 20 y 21 son los que regulan lo atinente a la participación pública.

A nivel internacional, la Declaración de Río sobre el Medioambiente indica en su Principio N°10 que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda... Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”*.

En el mismo sentido, el Acuerdo de Escazú (o Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe), ratificado por Argentina en 2020 y con rango supra-legal, compromete en su artículo N°7 a que cada Estado Parte asegure el derecho de

participación del público, implementando una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales.

Persecución Penal Comunitaria y Estado Abierto (o Gobierno Abierto)

Si bien tiene su origen en la década de 1960, recién hace dos décadas comenzó a consolidarse a nivel internacional el paradigma de gobernanza denominado originalmente “Gobierno Abierto”, (y luego ampliado a “Estado Abierto”). Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se entiende al gobierno abierto como:

“El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”⁸

Los pilares de este paradigma son la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración o co-creación (entre el Estado y la sociedad) de las políticas públicas.

Ese mismo documento incorpora una invitación a extender este concepto al sector justicia y desarrollar el paradigma de Justicia Abierta, al señalar que “en el Poder Judicial persiste una fuerte cultura de la reserva, bajo el argumento de la preservación de autonomía e independencia judicial”. Por ese motivo, “se exhorta al Poder Judicial y a los órganos de administración de justicia a diseñar y desarrollar de forma coherente, abierta y coordinada una hoja de ruta que, considerando sus particularidades, permitiera configurar un modelo de Justicia Abierta”.

Sin embargo, la aplicación de este paradigma al sector justicia se ha limitado, generalmente, a la dimensión de transparencia. En particular, **los Ministerios Públicos raramente se han visto interpelados por la necesidad de establecer mecanismos de**

8 CLAD, (2016), Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

colaboración o incluso de co-creación de sus políticas con la comunidad, incluida la política de persecución penal.

En ese sentido, los Ministerios Públicos cuentan con una amplia variedad de experiencias de otros actores públicos en materia de Estado Abierto, e incluso de cooperación internacional, que pueden servir de base para el desarrollo de estrategias de persecución penal comunitaria. Del mismo modo, los sectores de la sociedad civil interesados en promover fiscalías más cercanas a los intereses comunitarios también pueden insertar sus esfuerzos en la agenda global y regional de Estado o Gobierno Abierto⁹.

¿Qué es la persecución penal comunitaria?

La persecución penal comunitaria (PPC) es una herramienta para la gestión de la conflictividad que pone como eje central el acercamiento de las fiscalías penales a la sociedad. Esto se logra a través de la vinculación entre la comunidad y la planificación e implementación de las políticas de persecución penal¹⁰.

Aunque no existe una única definición de PPC, Robert Wolf destaca los siguientes aspectos claves:

- **Participación de la comunidad:** La fiscalía busca que la comunidad se involucre en la identificación de problemas, idear respuestas y buscar soluciones;
- **Resolución de problemas:** Los fiscales con esta perspectiva buscan solucionar el problema, y brindar una respuesta, punitiva o no punitiva, a las víctimas.
- **Formación de redes:** La persecución penal comunitaria busca mejorar las vías de comunicación y coordinación, intercambio de información, y establecimiento de alianzas con distintos actores¹¹.

⁹ Para más recursos y experiencias sobre Estado o Gobierno Abierto, ver la Bibliografía sobre Estado Abierto de la CEPAL, disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/acerca-del-estado-abierto>; o el sitio web de la Open Government Partnership (OGP), disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/>

¹⁰ González Postigo, L., (2017), Estrategias de persecución comunitaria en los Ministerios Públicos. Revista da Faculdade de Direito da FMP, 12(2). p 54-55.

¹¹ Wolf, R.,(2010), Community prosecution and serious crime: A guide for prosecutors, Center for Court Innovation, p.5.

Este paradigma surgió a mediados de la década de 1980 en Estados Unidos frente a la problemática del consumo y venta de estupefacientes en las grandes ciudades. Hoy en día, es posible mencionar experiencias de PPC en distintos países anglosajones.

El paradigma de la persecución penal comunitaria implica, en primer lugar, **repensar la función de los Ministerios Públicos**. Desde esta perspectiva, la tarea fundamental de la institución es gestionar y representar los intereses de las víctimas, en sus múltiples niveles. El fiscal tiene como tarea racionalizar todos estos intereses en miras de reducir los niveles de violencia y, al mismo tiempo, garantizar la tutela judicial efectiva¹². Comprender a los Ministerios Públicos como representantes y gestores de intereses concretos -y no de intereses abstractos y poco operativos- y, en consecuencia, fortalecer sus lazos con la comunidad, es virtuoso en muchas dimensiones.

¿Por qué es importante la vinculación entre las fiscalías y las comunidades?

En términos generales, algunos de los efectos esperables de una mayor vinculación entre las fiscalías y las comunidades son:

1. **La orientación a resultados político-criminales y la tutela judicial efectiva:** En primer lugar, uno de los principales problemas de los Ministerios Públicos es su baja eficacia, ya sea pensada como la capacidad de dar respuestas de calidad a los casos que brinden una respuesta efectiva a las víctimas, o como la capacidad de impactar sobre fenómenos criminales. Esa ineficacia se vincula con la tradición de los sistemas de justicia, y asumida por las fiscalías, de priorizar el trámite antes que la búsqueda de respuestas. Es decir, de tramitar burocráticamente lo que le ingresa, despreocupándose del impacto social de sus acciones u omisiones.

Un concepto clave para enfrentar ese desafío es el de la **planificación estratégica de la persecución penal**, que implica el establecimiento de prioridades y la orientación a objetivos político-criminales mensurables. Instalar la cultura de la planificación en los Ministerios Públicos es un desafío aún pendiente.

¹² Binder, A., (2015), Contra la Inquisición, AdHoc, p. 100-102

En ese sentido, **la concepción de las fiscalías como representantes de intereses comunitarios facilita la instalación de esa cultura de la planificación. Esto es así porque esa representación implica buscar resultados con impacto social**, y esos resultados son imposibles sin establecer prioridades y objetivos estratégicos. En otras palabras, sin una planificación estratégica.

2. La toma de decisiones basadas en información: Todo sistema de justicia penal es un sistema de selección de casos, ya que en cualquier sistema sólo un porcentaje muy bajo de casos logra ser atendido. Tradicionalmente, esa priorización se realizaba con criterios opacos, más influidos por la selección policial, la inercia burocrática del sistema judicial, la mera intuición o las presiones políticas o mediáticas, antes que por una ponderación real de los intereses prioritarios para la sociedad.

Pero **al vincularse con las comunidades, las fiscalías podrían obtener información útil para comprender y conocer los fenómenos criminales socialmente relevantes**, identificar y seleccionar casos, orientar los recursos y la carga de trabajo, y medir resultados e impactos.

Esto resulta de suma importancia en el caso de los delitos ambientales porque, en muchos lugares, la ciudadanía no tiene claro que el Ministerio Público es el organismo al que debe acudir para denunciar estos hechos. Además, las fiscalías tampoco suelen contar con estrategias proactivas en esta materia, **que les permitan identificar casos no denunciados por la propia comunidad**.

3. La confianza ciudadana: Otro de los objetivos de este abordaje es mejorar la calidad de las respuestas y, en consecuencia, la confianza social en el servicio de justicia. Generar y mantener un vínculo estable entre el Ministerio Público y la comunidad permite a las fiscalías conocer los intereses de los actores involucrados e intentar llegar a una respuesta que permita reparar los daños causados a los distintos niveles de víctimas. Esto debería redundar en **un mayor respaldo comunitario a esas decisiones, un fortalecimiento de la legitimidad social de las fiscalías** y, en general, un mayor apoyo al accionar de los sistemas de justicia.

4. La rendición de cuentas: Además, mediante una relación constante entre el Ministerio Público y la ciudadanía, se establece una retroalimentación continua, en la cual la comunidad no solo expresa sus reclamos y prioridades, sino que también realiza un **control y evaluación constante sobre el accionar de la fiscalía**, que a su vez tendrá incentivos para mejorar su proactividad en la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Esta vinculación ha sido receptada por los Códigos Procesales Penales o las Leyes Orgánicas de los Ministerios Públicos de distintos países de Latinoamérica y de muchas provincias de Argentina. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación (LOMPF) N° 27.148 establece esta vinculación a lo largo de todo su articulado pero, en particular, en el Título III, “Relaciones con la comunidad”. Específicamente, su artículo 36 indica que:

“El Ministerio Público Fiscal de la Nación, en su función de promover los intereses generales ante la administración de justicia, procurará conocer los reclamos y necesidades de los distintos sectores sociales, mantendrá informada a la comunidad y promoverá el acceso a la justicia, en particular de las personas con menores recursos para hacerlo”.

¿Por qué es importante la persecución penal comunitaria en casos de criminalidad ambiental?

Los casos de criminalidad ambiental son una clara manifestación de la “impunidad estructural”¹³ que históricamente caracterizó a la justicia penal. Binder afirma sobre la impunidad estructural que “es la contracara de la República, porque encubre al poder concentrado y su distribución de privilegios; es la contracara de la democracia, porque torna inútil los pactos políticos y la actividad parlamentaria y es la burla más hiriente del Estado de Derecho porque lo convierte en una fachada o una máscara que oculta el abuso de poder”. **En materia ambiental, la impunidad estructural tiene una consecuencia adicional: permitir la expansión de la crisis ambiental.** Por lo tanto, debemos comprender a la persecución penal comunitaria como una herramienta para torcer esta tendencia histórica.

En América Latina, los Estados y, en particular, los sistemas de justicia, arrastran una tradición de incapacidad de persecución de crímenes cometidos por grupos de poder político o económico, como los que suelen estar detrás de la criminalidad ambiental. La debilidad institucional de los órganos judiciales y, en particular, de las fiscalías, tiene como resultado la impunidad estructural antes señalada. Excepcionalmente, esa impunidad es producto de mecanismos explícitos de cooptación del sistema judicial o de acoso a quienes llevan adelante las investigaciones. Generalmente, esos mecanismos ilegales ni siquiera son necesarios: **es la propia cultura del trámite la que mantiene ocupada**

¹³ Binder, A., (2003), Entre la democracia y la exclusión. La lucha por la legalidad en una sociedad desigual.

a la maquinaria judicial en casos sencillos o flagrantes, obstaculizando su capacidad de siquiera comenzar a investigar la criminalidad compleja vinculada con el poder. Ha sido la intervención directa de la comunidad la principal fuerza capaz de quebrar, todavía aisladamente, esa matriz.

La fuerza de la sociedad en la defensa del ambiente constituye el primer fundamento histórico y experiencial que justifica el desarrollo e implementación de mecanismos de persecución penal comunitaria. La búsqueda de una tutela judicial ante daños ambientales en América Latina ha surgido, tradicionalmente, de la sociedad: el movimiento ambientalista, las comunidades originarias -dada su especial vinculación con el ambiente y la naturaleza-, o cualquier otra comunidad directamente afectada por los daños ambientales, han sido los impulsores de casi todas las experiencias de judicialización de conflictos con contenido ambiental. El Estado, pese a sus capacidades técnicas y a su poder de policía, suele tener una actitud pasiva, sobre todo a la hora de impulsar acciones penales ante daños ambientales particularmente graves.

Por otro lado, **los problemas ambientales presentan un alto nivel de complejidad técnica, que requiere conocimientos o información que muchas veces se encuentran más desarrollados en la sociedad civil que en el propio Estado.** Por ejemplo, las organizaciones ambientalistas nacionales o internacionales pueden tener conocimientos técnicos o contar con acceso a recursos tecnológicos más desarrollados que los de las instituciones públicas. Las comunidades afectadas pueden tener información de contexto o un conocimiento del territorio. El abordaje interdisciplinario y participativo es fundamental para llevar adelante una investigación eficiente.

Esta escucha no sólo debe implicar el reconocimiento del daño, sino también gestionar la multiplicidad de intereses en juego en estas causas. Muchas veces la comunidad tendrá opiniones divididas, e incluso contradictorias, sobre los perjuicios y beneficios que les otorga la actividad ambientalmente dañosa. Por ejemplo, ciertos sectores de ciudades o pueblos que dependan económicamente de una producción altamente dañina, como la explotación petrolera, pueden presentar reticencias a un control efectivo de esos daños, especialmente en sociedades con economías poco desarrolladas y altamente dependientes de la extracción de recursos naturales, que puedan convertirse en la única fuente visible de progreso social.

Sin embargo, **dado que la sociedad ha sido, y continúa siendo, el principal motor de estas causas, es importante destacar el peligro de la monopolización de esta tarea acusatoria por parte del Ministerio Público. Los mecanismos participativos que se establezcan bajo el paraguas de la persecución penal comunitaria deben complemen-**

tar, pero no reemplazar, aquellas vías de actuación autónoma que prevén los Códigos Procesales Penales (como la figura del querellante). De lo contrario, ante la usual situación de Ministerios Públicos ineficaces, ya sea por estar sumamente burocratizado o por estar cooptado o bloqueado por los sectores de poder sujetos de investigación, la impunidad de estos grupos quedaría garantizada, sin una vía alternativa como lo es la figura del acusador particular, colectivo o social.

Canales institucionalizados y herramientas informales

La participación ciudadana requiere el establecimiento de canales institucionalizados.

La creación de mecanismos formales es esencial para garantizar el efectivo resguardo de este derecho. La falta de institucionalización de esos carriles de participación genera que su efectividad dependa del interés o la predisposición de la persona que coyunturalmente ocupa el cargo público, que es fluctuante. Además, estos funcionarios, a menudo, están sobrecargados con otras tareas, lo que hace que su función de articulador con la comunidad no sea una prioridad.

Esto cobra aún más relevancia cuando se trata de la persecución penal de delitos que involucran a los sectores más poderosos de la sociedad, como es el caso de los delitos de mercado, dentro de los cuales se encuentran los delitos ambientales¹⁴. Enfrentar estos delitos conlleva un alto costo para las fiscalías, debido a las posibles represalias que pueden tomar empresas, funcionarios y otros actores involucrados en la criminalidad ambiental, quienes poseen una considerable capacidad de influencia y poder.

Para enfrentar esta presión, los Ministerios Públicos requieren un respaldo que les garantice suficiente autonomía y legitimidad para llevar a cabo las acciones necesarias. Este respaldo puede ser brindado por la comunidad. Contar con el apoyo de los sectores menos poderosos es un requisito indispensable (aunque a veces insuficiente) en la compleja lucha por que los Ministerios Públicos dejen de ser actores incapaces de afectar los intereses políticos y económicos que explican estos delitos, y se conviertan en verdaderos representantes de los sectores históricamente perjudicados e ignorados por la justicia.

¹⁴ Sobre el enfoque de mercado en la persecución penal de los delitos ambientales, ver: INECIP, (2024), Manual para la persecución penal estratégica de delitos ambientales y su dimensión económica.

La institucionalización de estas instancias no debe ser confundida con la burocratización ni con la tendencia a convertir la participación ciudadana en meros actos protocolares carentes de efectividad. Las instancias de participación deben combinar una formalidad que les dé sostenibilidad en el tiempo, con la necesaria dosis de flexibilidad que les permita adaptarse a las circunstancias y necesidades, en pos de tener un impacto real sobre las prácticas del Ministerio Público.

Es importante destacar que el involucramiento de la ciudadanía implica una gran responsabilidad por parte del Ministerio Público. **Cuando la comunidad participa de algún modo de la persecución penal, así sea como mera denunciante, deposita una confianza en el Ministerio Público que debe generar un compromiso a dar respuestas lo más eficaces posibles.** De lo contrario, la falta de respuesta genera una sensación de incapacidad, negligencia u olvido por parte de la institución, lo que puede percibirse como una falta de compromiso o responsabilidad que debilitará la participación ciudadana en un futuro¹⁵. Por esta razón, es fundamental establecer una política de comunicación clara y fluida, en donde las decisiones atinentes a los casos sean informadas a la comunidad.

Dimensiones de la persecución penal comunitaria ambiental

I. Planificación estratégica de la política de persecución penal

La primera instancia de participación comunitaria que debe abordarse es la planificación de la persecución penal. A la hora de establecer la prioridad de este fenómeno criminal, las estrategias de intervención sobre él, y los objetivos político-criminales que se proponen alcanzar, se debe tener siempre en cuenta el saber social y técnico de la comunidad en la que opera el MP y sus intereses.

Uno de los primeros pasos para la planificación de esta política es conocer en profundidad al fenómeno criminal¹⁶. Para esto, el conocimiento de la comunidad es indispensable pues son quienes más saben acerca de los problemas ambientales en su área, con mayor exhaustividad que los agentes estatales,

¹⁵ Juárez Elías, E., (2013), Ministerio Público contra la impunidad, F&G Editores.

¹⁶ Machuca, S., Rivas, M., Binder, A., (2022), Manual de Planificación de la Persecución Penal Estratégica. Centro de Estudios Judiciales, p. 54.

por ser directamente afectados. Su conocimiento acerca del fenómeno, como por ejemplo las áreas más vulnerables, los actores involucrados, y posibles indicadores de delitos, es la base para el entendimiento empírico del fenómeno y su contexto. Además, permite una mejor comprensión de los intereses en conflicto.

Luego, una vez analizado el fenómeno criminal sobre el que se intervendrá, debe establecerse una planificación estratégica, que implicará establecer prioridades, determinar objetivos y delinear estrategias de intervención. Este proceso de planificación debe incluir mecanismos de participación ciudadana efectiva, que permitan que los intereses comunitarios impacten sobre ese establecimiento de prioridades. Una vez que estos criterios son establecidos deben ser comunicados a la sociedad, incluyendo una explicación de los conflictos que no serán prioritarios, y cuáles serán las respuestas no penales que se buscarán para ellos.

II. Identificación de casos y regularidades

Una de las principales formas de ingreso de casos de criminalidad ambiental son las denuncias realizadas por organizaciones ambientalistas, o personas o colectivos damnificados por el daño ambiental. Si bien ningún Ministerio Público publica información estadística al respecto, tanto fiscales como integrantes y abogados/as de ese tipo de organizaciones identificaron esta tendencia en los talleres realizados por el INECIP. Excepcionalmente, las fiscalías inician las causas de oficio a partir de información circulante en medios de comunicación, redes sociales o comentarios informales a personal policial.

“Los pocos casos que llegan son por denuncias de afectados o vecinos”

(Fiscal 1, mesa de trabajo, octubre 2023)

“Los delitos contra la fauna o el patrimonio arqueológico o cultural suelen ser denunciados inmediatamente, pero los delitos ambientales no. La fiscalía a veces recibe denuncias a través de asambleas vecinales, pero también comienza causas de oficio a partir de comentarios informales de los vecinos a la policía”

(Fiscal 2, mesa de trabajo, octubre 2023)

Generalmente, los Ministerios Públicos tienen una actitud pasiva o reactiva para la persecución penal de la criminalidad ambiental. En este contexto, resulta de extrema importancia que la fiscalía genere confianza y se posicione como la ins-

titución en la cual canalizar estas denuncias. Para que eso suceda, la comunidad debe reconocer al daño ambiental como un delito cuando así corresponda.

“Los reclamos son al gobernador o al intendente pero nunca a la fiscalía. No hay una percepción del problema como un delito sino como algo a ser resuelto por el ejecutivo, o un reclamo por más prevención”

(Fiscal 3, mesa de trabajo, octubre 2023)

Sin embargo, no basta con esperar a que la ciudadanía “se acerque” a denunciar, ni siquiera cuando esas denuncias sean más frecuentes gracias a una política de instalación social del Ministerio Públicos. Para lograr una persecución eficaz de los fenómenos criminales ambientales, **es necesario que los Ministerios Públicos adopten un rol proactivo en la identificación de casos e investigación.** Es crucial buscar activamente los casos de interés conforme a los planes y objetivos establecidos en el área. La diversificación de las fuentes de información, a través de un mayor vínculo con múltiples instancias estatales (fiscales, ambientales, financieras, etc.), y la utilización de la misma a través del fortalecimiento del análisis criminal, permitiría identificar actores, patrones y regularidades que faciliten la **identificación de posibles casos antes de que se presente una denuncia.**¹⁷

Pero esa proactividad también debe nutrirse de la información que posee la comunidad y que no siempre se convierte en una denuncia. Un ejemplo de esto que fue resaltado en la mesa de trabajo, son las estrategias comunicacionales que adoptan las fiscalías a través de redes sociales. Aunque, por sí solo, no es de ninguna forma suficiente para establecer la relación firme a la que deben aspirar los Ministerios Públicos, puede constituir un primer paso para difundir su trabajo. La información divulgada debe ser pensada de forma estratégica en línea con los objetivos del MP, y apuntando a publicar datos claros y accesibles para mejorar la rendición de cuentas.

Otro factor fundamental para mejorar la identificación de casos por parte del Ministerio Público es la **vinculación con las asociaciones comunitarias, organizaciones especializadas u otros centros dedicados a la temática (por ejemplo, centros universitarios o científicos)** que, por sus propias características, suelen

¹⁷ INECIP, (2024), Manual para la persecución penal estratégica de delitos ambientales y su dimensión económica.

tener una vinculación más robusta con la comunidad y un mayor conocimiento de ciertas dimensiones de la criminalidad ambiental.

“La identificación del caso es relativamente sencilla. Los que estamos en organizaciones ambientales vamos haciendo seguimiento, tenemos vínculo con el territorio, vamos haciendo seguimiento de distintas situaciones. Si está contaminado un río que es perjudicial para la salud, eso está identificado fácilmente”.

(Abogado ambientalista 1, mesa de trabajo, septiembre 2023)

Una de las principales herramientas con las que cuentan las organizaciones es el vínculo estrecho con la comunidad. Gracias a esta comunicación, no sólo la población puede recurrir fácilmente a ellos en caso de posibles delitos, sino que también permite a los abogados ambientalistas obtener un conocimiento integral de las regularidades y patrones asociados a la criminalidad ambiental. Esto es una fuente de información que el Ministerio Público debe utilizar para mejorar su persecución penal. Por ejemplo, la capacidad del MP para identificar una tendencia en la criminalidad ambiental, como el uso generalizado de un producto dañino por parte de una industria específica, la temporada de caza furtiva de una especie particular, o el período del año en el que las empresas agropecuarias aplican agroquímicos perjudiciales para la salud, reduciría los tiempos de identificación, denuncia e investigación, gracias a que la fiscalía se encuentra alerta del fenómeno y sus características.

Como se mencionó previamente, la persecución penal comunitaria tiene como objetivo el acercamiento de la fiscalía a la sociedad, y una de sus estrategias centrales es el **constante diálogo con la ciudadanía**. A través de reuniones periódicas con los distintos actores que componen a la comunidad es posible conocer integralmente los conflictos que atraviesan, pudiendo familiarizarse con los detalles (como sus involucrados, intereses en juego, posibles orígenes, etcétera) mucho antes de comenzar con la investigación penal de un caso en particular. Hay distintos grupos o personas con los que el MP puede reunirse: asambleas vecinales, referentes locales, representantes de organizaciones sociales u ONGs, miembros de la comunidad en general interesados en el asunto, vecinos que pueden ser potencialmente afectados, entre otros. Esta elección debe realizarse en base a las características de la comunidad y a los fenómenos criminales priorizados por el MP.

La comunicación debe ser periódica. Si ocurre una sola vez o con muy poca frecuencia, el mecanismo no tendrá éxito, ya que no se logrará constituir una relación

firme ni un entendimiento de la realidad de la población. Asimismo, de acuerdo a lo señalado por los integrantes de las organizaciones, esta comunicación genera confianza. Esto es fundamental, especialmente en la fase de investigación, donde frecuentemente las contribuciones de la comunidad son vitales para el Ministerio Público.

Uno de los desafíos más grandes de este mecanismo es convencer a los y las fiscales de la importancia de asistir a las reuniones. Muchas veces, debido a la cantidad y ritmo del trabajo en las fiscalías, los operadores consideran que “no tienen tiempo” de concurrir a estos encuentros, que ya de por sí demandan mucho esfuerzo e involucramiento. Estos espacios pueden volverse catárticos para las comunidades. En esos casos, las fiscalías pueden adquirir un lugar de “representantes del Estado” y, en consecuencia, convertirse en canales en donde depositar todo tipo de reclamos, más allá de los vinculados al tema. **Esto no debe ser interpretado como un problema o un costo, ya que constituye un elemento esencial para establecer una relación de cercanía entre la ciudadanía y la justicia, aportando beneficios al Ministerio Público como institución, y a los operadores en particular en su desempeño profesional.** En definitiva, estas reuniones no deben verse como una carga de trabajo adicional, sino como una herramienta indispensable para robustecer el desempeño y la legitimidad de la institución.

III. Preparación del caso

Los aportes colaborativos de la sociedad civil no se limitan a la identificación de problemas y casos, sino que también pueden ser de gran ayuda en el proceso de investigación. Las asociaciones ambientales, asambleas vecinales, y otras organizaciones de este tipo, suelen contar con información valiosa, obtenida a partir de la observación y su propio estudio de la situación. En muchas ocasiones, son ellos quienes proporcionan testigos o evidencias clave. Sin una relación que facilite este intercambio de información, las personas ajenas al ámbito judicial a menudo desconocen cómo o qué pueden aportar a la fiscalía, perdiéndose datos que podrían ser muy relevantes. Todo este conocimiento acerca de cómo proceder ante este tipo de situaciones se intercambia en reuniones periódicas.

En el caso de las ONGs ambientalistas, es común que dispongan de recursos técnicos o tecnológicos y contactos para consultar a expertos, además de tener un amplio conocimiento derivado de otros casos en los que se han involucrado.

Esto es así porque al momento de denunciar, se suele dedicar un gran esfuerzo a la búsqueda de información para elaborar la denuncia más completa posible.

“...mientras más documentadas, respaldadas técnicamente estén las denuncias, nuestra percepción es que más compromiso de tomarlas seriamente tienen las fiscalías, que fue lo que nos pasó con.... Presentamos al fiscal de pronto una denuncia que tenía, no es por una cuestión cuantitativa, pero tenía cien páginas de denuncia y cincuenta de anexo documental probatorio.... Sí, mientras más le presentemos, más información, mientras más masticado esté el caso, quizás tienen más compromiso de tomarlo, o se sienten más acompañados a la hora de tomarlo, porque también lo que vemos es eso.”

(Abogado ambientalista 4, mesa de trabajo, septiembre 2023)

Este enfoque de colaboración está receptado en la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (LOMPF) en su artículo 37:

“El Ministerio Público Fiscal de la Nación podrá celebrar convenios con instituciones públicas, académicas y organizaciones sin fines de lucro, con el fin de llevar adelante investigaciones sobre fenómenos criminales, preparar un caso o un conjunto de casos, para fortalecer la asistencia técnica a las víctimas o para desarrollar cualquier otro servicio propio del Ministerio Público Fiscal de la Nación. También podrá celebrar convenios con universidades con el fin de que los estudiantes de los cursos superiores puedan desarrollar actividades voluntarias dentro del Ministerio Público Fiscal de la Nación como parte de su práctica profesional”.

Como se observa, se trata de un instrumento que va más allá de los convenios de cooperación genéricos, ya que **permite crear equipos conjuntos de investigación de uno o más casos, o equipos de análisis de un fenómeno criminal, entre el MPF e instituciones de la sociedad civil**. Esta herramienta no se utiliza, ni en Argentina ni en otros países de América Latina con figuras legales similares, con la frecuencia que se debería, considerando el valioso insumo que representa. Sin embargo, para que estos acuerdos de colaboración sean efectivos, es esencial establecer protocolos claros de coordinación, comunicación, transferencia de información y trabajo conjunto.

A modo de ejemplo, una posible colaboración entre la comunidad y la fiscalía que vale la pena mencionar es el aporte y contribución en la prueba para demostrar la afectación de derecho al ambiente sano. Por ejemplo, en relación a los posibles

daños a la salud provocados por el delito ambiental, es crucial identificar a los damnificados. Como mencionamos, si el Ministerio Público posee una comunicación fluida con la población, y ésta se encuentra involucrada e informada al respecto del estado del litigio, resulta mucho más fácil localizar y contactar con las personas que aportarán buena parte de la evidencia.

IV. Gestión del caso durante la instancia judicial

Como se mencionó en los últimos apartados, en el paradigma de la persecución penal comunitaria, las contribuciones de la sociedad son esenciales a la hora de definir las prioridades y problemas del Ministerio Público. Sin embargo, este vínculo debe permanecer al momento de decidir si una causa debe ser elevada a juicio o continuar por una vía alternativa de resolución de conflictos, y durante todo el proceso judicial. Por lo tanto, supone también la obligación de involucrar a la comunidad en el progreso de la causa y escuchar activamente sus opiniones a la hora de tomar decisiones críticas.

El objetivo no es que la persecución penal pase a manos de la ciudadanía, sino dotar de más herramientas al fiscal para lograr una respuesta al conflicto que sea verdaderamente reparadora, teniendo en cuenta la visión de una comunidad que conoce el problema y que tiene legítimos intereses en juego.

La complejidad del fenómeno de la criminalidad ambiental y sus redes de poder generan diversos riesgos. Por un lado, que el enfoque tradicionalmente sancionatorio del derecho penal obstaculice la obtención de respuestas reparadoras del daño ambiental. Por el otro, que las respuestas compositivas se tergiversen como una herramienta para garantizar la impunidad de sectores de poder¹⁸.

Esta disyuntiva nos enfrenta a una discusión más amplia, sobre qué entendemos por impunidad: si la falta de castigo violento, la falta de una respuesta reparadora, o la conjunción de ambas. Creemos que no existe una respuesta en abstracto, sino que la respuesta adecuada dependerá de las características del caso concreto y de los intereses comprometidos.

Ciertamente, los escenarios en donde esa reparación no se produce son múltiples y ocurren con frecuencia: el dinero comprometido por la persona o empresa

¹⁸ INECIP, (2024), Manual para la persecución penal estratégica de delitos ambientales y su dimensión económica, p. 53.

imputada no llega de forma efectiva a la comunidad; la reparación es limitada, etnocéntrica y no llega a reparar suficientemente el daño ambiental, beneficiando, por ejemplo, sólo a aquellos afectados de forma directa por el daño ambiental, y dejando de lado al resto de la población que, a raíz del delito, fue privada de su derecho a un ambiente sano.

Por esta razón, es de suma importancia entablar un diálogo con la comunidad y escuchar sus propuestas, basadas en el conocimiento de sus propias necesidades y emergencias.

"... esto de las multas, es importante renovar el debate sobre cómo las multas fomentan el principio contaminador... A este tipo de empresas le termina conviniendo mucho más pagar las multas, que son irrisorias frente a los costos y ganancias que manejan"

Abogado ambientalista 5, mesa de trabajo, septiembre 2023.

Reflexiones finales

Este texto busca aportar ideas para la construcción de una relación entre la comunidad y el Ministerio Público con el objetivo claro de mejorar y agilizar su trabajo en la investigación y litigio de casos de criminalidad ambiental, así como de promover respuestas verdaderamente reparadoras para las poblaciones afectadas por estos delitos.

Sin embargo, si las fiscalías asumen con seriedad este desafío y su responsabilidad de representar y gestionar los intereses de la sociedad, la persecución penal comunitaria no será solo un mecanismo para facilitar su trabajo, sino una herramienta para fortalecer la institución, brindándole la legitimidad y el apoyo necesarios para enfrentarse a la criminalidad compleja, y revertir la histórica impunidad de los sectores que la perpetúan.

■

