

El nuevo modelo de Acusación Pública para la 2ª Región

Dr. JORGE C. BACLINI

Fiscal Regional del Ministerio
Público de la Acusación
2ª Circunscripción
Rosario

I Reflexiones previas

Cualquier cambio provoca incertidumbre, mucho más si ese cambio es tan profundo que va a alterar las técnicas y formas de trabajo. Ello es natural porque no se cuenta con el conocimiento de cómo será lo que se viene, qué rol se ocupará.

Entonces, el camino más apto para mitigar esas dudas es contar con la mayor información posible. El conocimiento de cómo operará el cambio cuanto más preciso y puntual sea, se convierte en la vía adecuada para despejar la espesa niebla que no permite ver más allá.

Desde ese punto de partida, teniendo en cuenta el nuevo rol que quien escribe estas líneas ha asumido como Fiscal Regional de la 2ª Circunscripción Judicial dentro del nuevo sistema penal y que el mismo se encuentra en etapas de implementación previas a su puesta en marcha, lo conveniente es que este escrito sea exclusivamente informativo.

Obvio es que existen hoy límites a dicha información puesto que muchos temas se irán decidiendo con el tiempo, por lo que el lector deberá saber disculpar.

La información se procurará dar en dos líneas. La primera de ellas está dirigida a dar a conocer todo lo que hasta ahora se hizo y cómo está regulado el traspaso de los operadores del sistema remanente al nuevo. La segunda será estrictamente la puesta en conocimiento del plan de trabajo que propuso el suscripto para la Fiscalía de la 2ª Circunscripción Judicial al rendir la oposición.

Antes de comenzar ese desarrollo, conveniente es dejar una reflexión en un sentido alternativo ya que existe *«otra visión para percibir el cambio: asumirlo*

como un desafío, como un crecimiento que rompe el molde».

En otras palabras, *«¿Por qué se ha de temer a los cambios? Toda la vida es un cambio».* H. G. WELLS

II El estado actual de la implementación

Desde la asunción de las máximas autoridades del Ministerio de la Acusación y de la Defensa (05/04/2011) la ley 13175 dispone que la implementación definitiva e integral de la ley 12734 será dispuesta por el Poder Ejecutivo en un plazo que no podrá superar los ciento ochenta (180) días contados desde esas asunciones, esto es el día 02/10/2011. Sin embargo, esa norma dispone la posibilidad de una prórroga por cuarenta y seis días más que podrá ordenar el gobernador por decreto fundado, por lo que de ser así el lapso máximo para la puesta en marcha operará el día 30/01/2012.

La ley 13013 crea cuarenta y seis nuevos cargos de fiscales y noventa y ocho de fiscales adjuntos en toda la provincia de Santa Fe, asignados a las Circunscripciones de la

siguiente manera: 1ª Circunscripción (Santa Fe), 12 fiscales y 26 fiscales adjuntos; 2ª Circunscripción (Rosario) 24 fiscales y 55 fiscales adjuntos; 3ª Circunscripción (Venado Tuerto) 3 fiscales y 5 fiscales adjuntos; 4ª Circunscripción (Reconquista) 3 fiscales y 6 fiscales adjuntos; 5ª Circunscripción (Rafaela) 4 fiscales y 6 fiscales adjuntos.

Conforme el artículo 50 incisos 3 y 4 de la ley 13013, la remuneración de los Fiscales, según la categoría a que pertenezcan de acuerdo a la reglamentación, será equivalente a la de Vocal de Cámara de Apelaciones o Juez de Primera Instancia; mientras que la de los Fiscales adjuntos, según la categoría a que pertenezcan de acuerdo a la reglamentación a dictarse, será equivalente a la de Secretario de Cámara o Secretario de Primera Instancia.

De esta forma se instaura el sistema de carrera de los fiscales según la reglamentación a dictarse por el Fiscal General cuya promoción y categorización estará basada en la evaluación de la función y la capacitación (arts. 34 a 40, ley 13013).

Al total de cargos referidos deben sumarse los cargos que traigan al nuevo sistema todos los operadores del viejo sistema que opten por pasarse al nuevo.

Con ello debe observarse que los secretarios de 1ª instancia, secretarios de cámara, fiscales y fiscales de cámara tendrán derecho a optar para ingresar al nuevo sistema con el cargo de fiscales adjuntos

los dos primeros en la categoría afín al cargo que desempeñaban al ejercer la opción, garantizándose que no sufrirán merma en sus remuneraciones (art. 16 ter, ley 13004) y con el cargo de fiscales los dos restantes conservando sus condiciones laborales (art. 16 bis, ley 13004). Al efecto, el Ministerio diseñará un programa especial (art. 14, ley 13004) y de acuerdo a las normas indicadas todos tendrán acuerdo legislativo. De no obtener el mismo, el interesado continuará en el cargo y funciones que tenía al momento de la opción (art. 4, ley 13172).

Es dable indicar que ninguna norma establece el momento en que puede ejercerse este derecho a opción. Por otra parte, claro es que quien no opte se quedará en el sistema remanente hasta su finalización (art. 14, ley 13004), momento en el que al quedar los órganos disueltos se afectarán por decisión de la Corte Suprema a competencia no penal o al nuevo sistema penal (art. 6, ley 13004).

Con ello, teniendo en cuenta de que durante un tiempo subsistirán dos sistemas, natural es que el flujo del traspaso debería ser regulado progresivamente, esto es no dependerá de la decisión personal el momento en que éste opere. En otras palabras, decidida la cantidad de órganos judiciales, empleados y demás estructuras que se ocuparán de la transición; lo que deberá ser establecido por la Corte Suprema, 90 días corridos previos al comienzo del período de transición, es decir el día 04 de julio de 2011, y puesto en conocimiento del Comité de Gestión de Causas, se debe-

rá establecer cuándo la persona que optó pasa al nuevo sistema.

La primera pregunta que surge es cuál es la conveniencia de optar. No caben dudas que un sistema de trabajo totalmente diferente debería generar gran motivación. A ello debe sumarse que todos tendrán acuerdo legislativo y que quienes pasen con el cargo de fiscal cobrarán como mínimo como los jueces.

Los secretarios dejarán de realizar labores administrativas para pasar a hacer tareas decisivas en las cuales mostrarán sus cualidades laborales, además de beneficios al momento de jubilarse.

Al haber sido creado el sistema de carrera los fiscales y fiscales adjuntos podrán ser promocionados luego de ser evaluados en la función y en la capacitación.

En el otro extremo, resulta atinado preguntarse cuál es la conveniencia de quedarse en un sistema que va a la extinción. Con otras palabras, al estar prevista la extinción del sistema lógico es que la opción en algún momento deberá ser ejercida. En tanto cuando finalice la transición el cargo seguirá ostentándose pero no las funciones puesto que existirá reasignación a competencia no penal o al sistema nuevo.

En esta inteligencia, importante es para destacar que conforme la ley 13013 el Ministerio Público de la Acusación es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, dentro del Poder Judicial (art. 2).

Finalmente, urge aclarar que respecto al régimen salarial se aplicará la ley 11196 para todos los integrantes del Ministerio Público de la Acusación, resultando que tampoco existirán alteraciones en lo atinente al régimen jubilatorio; mientras que lo relativo a la antigüedad, asistencia, licencias y de régimen disciplinario, se reglamentará según el régimen actualmente establecido por la Corte Suprema por distintas acordadas.

Una cuestión que sin dudas es inquietante, por su alto índice, es la relacionada con todos aquellos que ostentan un cargo en calidad de subrogantes, sean fiscales de cámara, fiscales de 1ª instancia, secretarios de cámara y secretarios de 1ª instancia. Al respecto el Ministerio Público de la Acusación ya ha decidido aceptarlos con el cargo que subrogan debiendo superar el programa de capacitación que se dictará. El fundamento de esta decisión es que las leyes hablan de cargos «ocupados» y no hacen distinción alguna entre subrogantes y efectivos por lo que allí donde la ley no distingue no tiene por qué hacerlo el intérprete. Por tanto, la cuestión deberá ser coordinada con la Corte Suprema de Justicia.

III Oposición concurso Fiscal Regional

1. Introducción

El nuevo código al consagrar un modelo acusatorio de proceso penal provoca un cambio de paradigma lo que depara un gran desafío al Ministerio Fiscal, en tanto implica un juzgamiento con mayores ga-

rantías y por otra parte eficacia y eficiencia en la persecución penal, lo que redundará en aumentar la capacidad de respuesta pero también que éstas sean satisfactorias a la demanda de la comunidad.

Para el logro de estos objetivos necesario es disponer una organización acorde para la Región y además que cada fiscal sepa utilizar racionalmente los recursos de los que dispone.

Es decir, del flujo de casos que ingresen al sistema el fiscal deberá saber ya desde el inicio en cuáles la pena como máxima representación del castigo es la salida adecuada, sea a través del juicio oral, sea a través del procedimiento abreviado. Pero también, deberá advertir en cuáles las salidas alternativas a la pena: oportunidad y suspensión del procedimiento a prueba, ofrecen una mejor solución al conflicto penal, otorgando plena participación a la víctima para quien muchas veces la conciliación y la reparación del daño conforman la mejor respuesta.

En otras palabras, el fiscal debe saber que hay que *descongestionar el sistema* dando respuesta a la sociedad porque así tendrá a disposición mayor cantidad de recursos que asignará a la persecución y juzgamiento de la mediana y grave criminalidad.

De esta forma la *selectividad arbitraria del sistema* debe ser conjurada a partir de las pautas impuestas legalmente y por otras que surjan de las directivas generales

de que disponga el fiscal general y el regional, procurando superar el viejo lema de que *la justicia sólo castiga al ladrón de gallinas*.

Por otra parte, el cambio de sistema no se satisface únicamente con un nuevo plexo normativo sino que requiere un verdadero *cambio de mentalidad* reemplazando antiguas prácticas y técnicas, lo cual es posible con la debida *capacitación de todos los operadores* incluso de la policía, amén de la adecuación edilicia y un detallado diagnóstico.

Nuevos procesos de trabajo con la fijación de estándares que prevean la rapidez en la resolución del conflicto en tanto ello provoca fuerte impacto, sensación de alivio en el operador y la descongestión del sistema. Al efecto, deben tomarse como baremo los tiempos normativos aun cuando podrán reducirse.

En otro extremo, el expediente como fuente de información formal debe ser superado por una *investigación flexible e informal*, pues sólo así se consagra el debate, donde rige la contrariedad plena, como la etapa central del procedimiento, reduciendo a la mínima expresión la lectura de actas.

2. Política de persecución penal

2.1. Panorama general

Al serle otorgada al Ministerio de la Acusación la dirección de la persecución penal necesario es que se diagramen la forma en que ésta se llevará a cabo, diseñando un *plan general en el que se fijen objetivos, fines*

y estándares. La propuesta hace a la *transparencia y tiene relación con la rendición de cuentas*, para su evaluación social y técnica, por lo que debe darse a *publicidad*.

Naturalmente, dado lo variable y dinámico de la sociedad este proyecto no deberá ser estático y fijo, sino que fluctuante adaptándose a aquellas modificaciones, con lo que no sólo podrá sino que deberá ser *testeado* en forma permanente para revisar sus premisas y en todo caso alterarlas.

Los lineamientos políticos de persecución son tendientes a que cada integrante del Ministerio tenga pleno conocimiento de cuáles son los objetivos y las finalidades a las que se apunta, cuál es el camino previsto para ello, con qué tipo de instrumentos y estrategias contará, etc. Con otras palabras, en función al *principio de unidad*, se procura evitar que cada uno actúe según lo que le parezca mejor, práctica que es propia del sistema inquisitivo en el que cada juez de instrucción toma decisiones aisladas en relación a casos concretos, no pudiendo unificarse el qué, el cómo y la forma en que se persigue.

Como se observa para llegar a los logros apuntados necesario es *conocer los reclamos sociales*, que son en principio los reveladores del nivel de violencia social y del tipo de delincuencia y de delito que hace falta perseguir.

Es importante dejar de lado la intuición y *establecer métodos*, partir de datos de la realidad a través de *investigaciones esta-*

dísticas concretas en la búsqueda de sus causas según cada clase de conflicto para proponer objetivos serios sobre la base de planes estructurados y la verificación de su éxito en determinado tiempo, todo con la debida transparencia y control de gestión.

La idea es no dejar a la conflictividad librada a su suerte.

En una *persecución estratégica* la visión del delito como conflicto hace que los fiscales deban tener un fuerte compromiso con los *intereses de las víctimas y de la sociedad*, que en la mayoría de los casos son coincidentes con los objetivos generales de la persecución penal.

Sin embargo, las *salidas alternativas* no deben ser observadas como impunidad, por lo que se deberá propender a la aplicación de aquellas que impongan algún tipo de obligaciones o condiciones, *cuyo cumplimiento y control deberá ser verificado con la mayor seriedad.*

Del otro extremo, la política de persecución penal nunca debe partir del análisis del caso aislado sino tomar en cuenta una pauta de *regularidad en su comisión y especificidad* que hace a la observación del ámbito territorial. Las circunstancias estriban en detectar acciones previsible de forma tal de poder anticiparlas disponiendo políticas preventivas y disuasivas tendientes a un mejor control y hasta su reducción, a través de mejores estrategias.

Por otra parte, corresponde dejar sentado que se deben evitar y ahuyentar todas

las intervenciones en las persecuciones penales por parte de otros poderes del Estado, fundamentalmente en casos específicos, *priorizando la independencia*. Esto en absoluto debe implicar un aislamiento institucional ni político de la Acusación ni del resto de los poderes ni de la comunidad, lo que afectaría al logro de sus objetivos. Además, el fluido contacto hace a la posibilidad de obtener información de otras instituciones públicas y privadas con las que se deberán celebrar convenios al efecto.

2.2. Prioridades en la persecución

Como se observa todos los delitos y su persecución son importantes, sin embargo hay *delitos más graves y violentos* que por su naturaleza provocan *mayor alarma* y ellos son la *prioridad*, conjuntamente con los casos en los que haya *personas detenidas*.

En segunda instancia es prioritaria la persecución de delitos que generan gran repercusión pública y aquellos en los que su no persecución provoca la *sensación de privilegio*.

En principio, la *mediana y leve criminalidad* debe encontrar respuesta en las *salidas alternativas*, en cuya aplicación debe observarse el interés de la víctima y de la comunidad.

Bajo estos objetivos la política de persecución debe dejar de ser reactiva, dando respuesta aislada a los casos procesados por la policía. Ello implica que los recursos con los que cuenta el Ministerio deben ser

asignados *estratégicamente* en pos del logro de los objetivos propuestos. Deben desarrollarse políticas de *persecución inteligente* que conlleven a la prevención, disuasión, contención, en ocasión de desplazamiento y finalmente de procesamiento de delitos, convirtiendo a la fiscalía en un actor importante dentro del sistema penal.

Lo necesario para cumplir acabadamente lo propuesto es instrumentar una *oficina de análisis*, investigación, procesamiento y proyección de datos para el diseño de la política de persecución, nutrida de especialistas en los saberes técnicos que sobre la base de la sapiencia teórica y con conocimiento de la realidad, diseñe políticas acordes, no sobre la base de casos aislados sino teniendo en cuenta pautas de regularidad de comisión en determinado ámbito territorial.

Al efecto, necesario es la implementación de un *sistema informático* acorde que releve características puntuales necesarias para relevar datos estadísticos con detalles de tipo de delitos, formas, lugar y modalidad de comisión, etc. Pero además se deberán realizar *encuestas por muestreo* tendientes a determinar la cifra negra del delito en general, en especial el tipo y modalidad de comisión según áreas determinadas. En síntesis, toda la información necesaria para poder diseñar, ejecutar, controlar y evaluar la política de persecución, sometiéndola a permanente testeo.

La información debe relevar circuitos de conflictividad y además políticas de persecu-

ción implementadas al respecto, aun cuando haya sido informalmente, e incluso las adoptadas por otros Estados, detallando aspectos positivos (para no alterar lo que funciona) y negativos (para no repetir errores). Además de ser posible el informe de las causas que derivaron en ese circuito de conflictividad.

Al manejo inteligente de la información debe sumarse la *investigación científica*, en la que el organismo de investigación adquiere esencial protagonismo junto con la profesionalización de la policía judicial.

En esta línea, importante es tener en cuenta que la investigación de ciertos delitos demanda trabajo de calle en la obtención de información por lo que para ello debe recurrirse a *detectives debidamente preparados*.

3. La organización y carga de trabajo

3.1. Organización general

La organización de la Fiscalía Regional para la 2ª Circunscripción que se formula nada tiene que ver con la propia del sistema de administración de justicia asignado a los jueces. Se propone un sistema **flexible** tanto en recursos humanos como económicos, de forma tal que permita adecuarla a las necesidades funcionales, racionalizando los *recursos y aprovechando las economías en escala*.

Observando que la circunscripción tiene una población superior a 1.600.000 personas, distribuidas por departamentos: 1.200.000 Rosario, 150.000 San

Lorenzo, 85.000 Caseros, 85.000 Constitución y 70.000 Iriondo, para la **organización** se adopta un modelo complejo contemplando una distribución territorial, funcional y por especialidad.

Territorialmente se adopta un modelo *descentralizado* creando cuatro *subregiones* en Rosario, de las que dependerán cada uno de los restantes departamentos, porque es *más cercano a las víctimas y testigos*. Con ello los fiscales serán los que se movilizarán a los tribunales en los momentos en que tengan que participar en audiencias, para lo cual deberá disponerse de los medios de movilidad necesarios. Se transmite la idea de que *el servicio de justicia esté cerca de la gente*.

A partir de esta distribución se confía en un mayor conocimiento geográfico de la zona, la posibilidad de acceso rápido al lugar del hecho, el conocimiento de las zonas conflictivas y de las demandas de los vecinos, por lo que cada subregión coincidirá con un determinado número de seccionales policiales, circunstancia que permite un mayor control y más fluidez en el análisis de la labor común, permitiendo reuniones periódicas y hasta obligatorias con los jefes de esas dependencias y con la comunidad.

Las 4 *subregiones*; denominadas: *Centro, Oeste, Sur y Norte*; contarán cada una de ellas con un edificio en zonas estratégicas dentro del ámbito espacial asignado, teniendo en cuenta especialmente que muchos medios de transporte accedan al mismo, por lo que *podrán coincidir con los distritos dispuestos*

por la Municipalidad de Rosario. De cada una de estas subregiones a su vez dependerán los departamentos de la provincia que integran la circunscripción, resultando que en cada una de las ciudades cabeceras de los mismos, dada su importancia, funcionará en un edificio una *fiscalía local*.

La división que se establece es con la previsión de que la carga de trabajo sea equitativa, no obstante los límites predispuestos podrán ser alterados conforme la información que brinden los datos estadísticos y la complejidad de cada zona, según los informes que surjan con la puesta en marcha del diagrama.

Sin embargo, esta distribución territorial no va a poder ser ejecutada en forma inmediata por la carencia actual de edificios. Su implementación será progresiva por etapas según las necesidades que se detecten. Así, una vez que finalice la construcción del Centro de Justicia Penal de Rosario y la Región deje de alquilar edificios para funcionar en Rosario se solicitará presupuesto para la construcción de uno en cada zona. No está demás señalar que ello no implica renunciar a la distribución territorial, sino que se procurará establecer «*bocas receptoras de denuncias*» en los distritos que funcionan en el ámbito de distribución descentralizada dispuesta por la Municipalidad de Rosario, previa celebración de acuerdos.

Además dentro de la órbita del Fiscal Regional funcionarán cuatro *Fiscalías especiales*¹: de delitos Económicos complejos,

corrupción estatal y crimen organizado; de Flagrancia y turno; de Delitos contra la Integridad Sexual y Homicidios; y de Imputados NN; y una Unidad de víctimas y testigos.

Cada subregión y cada fiscalía especial estará a cargo de un *fiscal jefe*, cuya designación efectuará el Fiscal Regional, por el término de un año, pudiendo ser reelecto. El Fiscal Regional podrá ordenar su cese con anterioridad a dicho lapso cuando discrecionalmente lo considere conveniente. Tiene como función la supervisión y control de la subregión y de la Fiscalía especial siendo el último responsable, en relación con otras subregiones y con el Fiscal Regional. Debe velar por el funcionamiento equilibrado del ámbito asignado, verificar la proporción de casos asignados por fiscal y la equitativa distribución, la redistribución de empleados, la realización de reuniones periódicas con el cuerpo de fiscales, empleados, policía y otros organismos sociales.

Todas las unidades deberán intercambiar en forma permanente la información y poner en conocimiento del resto las decisiones jurisdiccionales relevantes, a través del sistema informático.

Por fuera de esta distribución el Fiscal Regional contará con un grupo de fiscales adjuntos y de empleados para la realización de sus tareas específicas (colaborar en la confección de los instructivos y en la supervisión de la tarea de los fiscales, ser asignados a una investigación determinada, etc.).

3.2. Organización interna general y fiscalías especiales.

3.2.1. Sistema de asignación de causas

El cambio radical del sistema implica que no se deben reproducir los defectos del inquisitivo, por lo que los fiscales no deberán imitar los métodos de trabajo ni las prácticas de los jueces de instrucción resultando necesario dejar de lado el sistema fijo e individual de asignación de causas que genera gran cantidad de tiempo muerto desaprovechando las economías en escala.

La propuesta es una organización colectiva, móvil, rotativa y flexible valorando el trabajo en equipo, aunque respetando capacidades específicas en aspectos temáticos, sean de fondo, de forma y funcionales.

Para ello, la asignación tendrá como punto de partida una evaluación individual de los fiscales. Luego, con los conocimientos teóricos y prácticos adquiridos y su evolución éstos podrán pasar a atender casos más específicos y complejos. La evaluación es constante y deberá apreciarse en función de los resultados obtenidos y al concepto que indique el superior.

En suma, *la función básica del sistema de persecución penal debe estar en condiciones de dar respuesta al cúmulo de casos que llegan a su conocimiento, dominando la carga de trabajo que recae sobre cada fiscal en forma racional a los fines de optimizar los tiempos y mejorar la calidad del servicio.*

3.2.2. Integración

a. Oficina de Denuncias

Tendrá por objeto la recepción de denuncias y su carga en el sistema informático, lo que se complementará con la carga de las denuncias recepcionadas en las dependencias policiales, cuya comunicación deberá ser vía mail y por escrito, con un sistema de alertas según la importancia de cada caso. La carga en el sistema informático deberá realizarse con la mayor precisión posible indicando el tipo de delito y su modalidad de comisión.

El personal que integre esta Oficina deberá estar especialmente preparado para obtener el máximo de información del denunciante, a cuyo efecto se elaborarán manuales instructivos donde se detalle el contenido mínimo de la denuncia. Además se deberá requerir número de teléfono fijo, celular y mail del denunciante para mantener una comunicación más fluida.

Con la información obtenida en la denuncia se podrá evaluar ya desde el inicio la posibilidad de adoptar salidas alternativas o si es necesario realizar una investigación. Por ello a la policía se la deberá invitar a que siga estos manuales instructivos. Se le deberá hacer saber a la víctima de sus derechos, entregándole información específica a través de boletines.

Se habilitará una línea telefónica gratuita que funcione en forma permanente, las 24 horas del día durante los 365 días del año. También una dirección de correo electrónico. Esta Oficina estará a cargo de

un funcionario letrado y derivará los casos a la Oficina de investigación.

b. Oficina de investigación

Será dividida en dos partes: de salidas tempranas y de investigación compleja.

b.1. Sección de salida temprana

La función será la aplicación de archivos y desestimaciones fiscales, criterios de oportunidad, suspensión de procedimiento a prueba y procedimiento abreviado.

Esta sección es la reguladora de la carga de trabajo de la fiscalía, ya que la adecuada aplicación de salidas alternativas, no sólo da temprana y transparentes respuestas, dejando el camino despejado para los casos en los que haya que profundizar la investigación, racionalizando el uso de recursos. Recibirá los casos de la Oficina de Denuncia y de las Fiscalías especiales.

Estará a cargo de un fiscal y contará con un grupo de fiscales adjuntos, los que deberán estar en permanente contacto con la víctima informándole de las soluciones propuestas.

b.2. Sección de investigación compleja

Los casos que lleguen a esta oficina inicialmente habrán superado el primer filtro de salidas alternativas, aun cuando las mismas podrán ser aplicadas si fuera conveniente en otras instancias. Se trata de casos en los que se necesita profundizar la investigación en la recolección de evidencias para poder ir al juzgamiento oral o abreviado.

Estará a cargo de un fiscal contando con un cuerpo de fiscales adjuntos, y se ocupará de la investigación de todos los casos, salvo los que se encomienden a las fiscalías especiales.

3. Fiscalías locales

Teniendo en cuenta la extensión territorial y la importancia de otros departamentos que conforman la Circunscripción, de cada una de las subregiones dependerá una fiscalía local, la que tendrá sede en Casilda (Centro), Cañada de Gómez (Oeste), San Lorenzo (Norte) y Constitución (Sur), que estarán a cargo de 1 fiscal y contarán con un adjunto, salvo San Lorenzo que contará con 3 adjuntos².

Corresponde aclarar que hasta tanto se implemente la distribución territorial por subregiones las fiscalías locales dependerán del Fiscal Regional.

Abarcarán la totalidad de casos que sucedan en su ámbito territorial, pudiendo solicitar a la subregión o al Fiscal Regional mayores recursos humanos para algunas investigaciones determinadas y en su caso la colaboración de las fiscalías especiales de delitos económicos y sexuales.

4. Fiscalías Especiales

4.1. Fiscalía de Flagrancia y turno

Estará a cargo de un fiscal jefe y un cuerpo de fiscales adjuntos, los que estarán de turno en forma rotativa un día a la semana, 24 horas desde las 9,00 hasta 9,00 del día siguiente, distribución que se hace teniendo en cuenta que la policía realiza entre treinta a cuarenta consultas diarias³.

Los turnos deberán ser comunicados a la policía y el fiscal contará con un celular al que la policía le efectuará la consulta, se constituirá en el lugar del hecho cuando lo considere necesario e impartirá órdenes en la forma de cumplir con la investigación a la policía. Al efecto, importante es que el fiscal de turno tenga acceso directo a la información que será recibida por la policía en la línea telefónica de emergencias (911).

El fiscal de turno verificará y en su caso tramitará la procedencia de diligencias investigativas que exijan autorización judicial. Decidirá sobre la libertad o detención de la persona aprehendida, y en este caso será quien le reciba la audiencia imputativa y, en su caso, la prisión preventiva, lo cual se estima conveniente por el mayor conocimiento del caso.

La intervención en audiencias a escaso tiempo del hecho facilita el contacto entre las distintas partes, favoreciendo la posibilidad de acordar salidas alternativas al juicio oral, debiendo el fiscal de flagrancia propender a ello, ya desde estas tempranas instancias. Esto es importante si consideramos que aproximadamente el 50% de los casos que ingresan al sistema con imputados individualizados, lo hacen a través de la flagrancia.

Preacordada o no una salida alternativa, el caso se derivará a la oficina respectiva o fiscalía especial para su tramitación final.

4.2.- Fiscalía Especial en Delitos Económicos complejos

La complejidad de estos delitos, tanto temática como en relación a las personas intervinientes, hace aconsejable la creación de una fiscalía especial para su investigación; máxime si se evalúa que su no tratamiento genera socialmente una situación de privilegio. *Estará a cargo de un fiscal jefe y un grupo de fiscales adjuntos.*

4.3.- Fiscalía Especial en delitos sexuales y Homicidios⁴.

Funcionará en forma unificada para no diversificar los recursos, de forma tal que ante la denuncia de un delito de índole sexual se deberá contar con un móvil para el traslado inmediato de la víctima. Con ello este tipo de denuncias será recibida por personal debidamente preparado y capacitado, preferiblemente mujeres; brindando asistencia integral a la víctima a través de un equipo multidisciplinario, de médicos que constaten físicamente las lesiones y psicólogas que observen los daños psíquicos, a cuyo efecto deberá dar intervención a la Unidad de Víctimas y Testigos.

Por otra parte su operatividad en la persecución tendrá por objeto que al analizar modalidades delictivas similares, patrones de conducta ilícitas parecidas, teniendo en cuenta las zonas, podrá tener mayor éxito en la detención del presunto culpable. Además se podrá establecer un banco de datos sobre autores y las zonas de actuación para el mayor éxito en la investigación.

En caso de que el delito haya sido cometido en ámbitos cercanos, familias, vecinos,

etc., se deberá procurar la prohibición de acercamiento personal y territorial del imputado que se encuentre en libertad, constatando debidamente la circunstancia.

Al brindar un ámbito de confianza a la víctima aumentará el nivel de denuncias por estos hechos sexuales, reduciendo la llamada cifra negra.

En relación a los homicidios su investigación requiere de personal especialmente capacitado en la recopilación de evidencias en el lugar del hecho y su análisis posterior como también en lo relativo a su investigación fundamentalmente cuando inicialmente no se detecten puntos de contactos entre la víctima y el supuesto autor.

Estará a cargo de un fiscal jefe y un grupo de fiscales adjuntos.

4.4. Fiscalía de Imputados NN

Estará a cargo de 1 fiscal jefe con un grupo de fiscales adjuntos y tendrá como función determinar aquellos casos en los que haya que profundizar la investigación en los supuestos en los que exista posibilidad de lograr identificar a los imputados. Al efecto deberá establecer modalidades de delitos que se cometen en forma periódica en determinadas zonas de cada ciudad con el efecto de dar instrucciones a los fines de posibilitar su esclarecimiento en casos futuros y con ello tender a un efecto preventivo. Una vez que el o los partícipes hayan sido identificados, el caso deberá ser remitido a la sección pertinente.

Para el desarrollo de su tarea deberá mantener fluida comunicación con la oficina de denuncias, con las restantes fiscalías especiales y con la policía, confeccionando mapas de delitos según una coordinación con la oficina de análisis, contando con personal capacitado en la investigación científica y detectives que actúen recabando información en la calle.

4.5. Unidad de Víctimas y Testigos

Estará a cargo de un *funcionario letrado* y tendrá por objeto el debido asesoramiento de la víctima y de los testigos, les brindará una contención integral garantizándole la protección, cuando sea solicitada y el caso lo amerite⁵.

Si la víctima quiere constituirse como querellante se le deberá brindar el asesoramiento jurídico pertinente, derivándola al Centro de Asistencia Judicial en caso de que no cuente con recursos económicos, de lo contrario se le informará que puede contratar un profesional del derecho.

Funciona bajo la órbita del Fiscal Regional pero deberá movilizarse a cada una de las subregiones cuando sea requerida.

5. Gestión y rendición de cuentas

La rendición de cuentas de la gestión comprende la actuación en la persecución penal y sus resultados y lo pertinente a la asignación de recursos, posibilitando poner a la luz pública la actuación generando el control interno y externo.

Para la elaboración del *informe de gestión en la persecución penal* deberá estandarizarse la forma de incorporar información en base de datos. Ésta versará, entre otros puntos, en: la cantidad de denuncias, discriminando el tipo de delito, imputados individualizados o no; salidas alternativas aplicadas; archivos y desestimaciones; sobreseimientos; debates; distinción entre casos complejos y simples y tiempos de toma de decisión según tipo de delito; cantidad de ellas con imputados encarcelados; en caso de imputados no individualizados éxito obtenido con la labor de la fiscalía, etc. Con todo, además deberá indicarse el índice de causas por fiscal.

Por otra parte, deberá señalarse cantidad y tipo de audiencias realizadas por cada fiscal, duración de las mismas, cumplimiento de horarios, índice y motivo del fracaso de las audiencias, etc.

También la forma de asignación y distribución de los empleados y fundamentalmente el nivel de satisfacción de los usuarios del sistema, especialmente de las víctimas.

En lo pertinente a la *asignación de recursos*, la forma en que fue dispuesto el presupuesto: gastos en sueldos, alquiler y mantenimiento de edificios, insumos y mantenimiento de muebles y útiles, peritos, etc.

En general, la información tiene que tener la posibilidad de ser desagregada de forma tal de puntualizar su análisis.

En síntesis la información debe permitir el control externo pero también interno

en pos de propender a la identificación de problemas, el logro de soluciones, al mejoramiento permanente y continuo de la actuación y a la planificación y replanificación del trabajo de la acusación tanto global como individual, una evaluación e incentivos personales.

Lo que se propone para nada es un mero control formal, sino uno pormenorizado y amplio que permita un testeo y evaluación permanente del cumplimiento de los objetivos propuestos en la eficiencia y eficacia de la persecución penal y en la distribución y utilización de recursos asignados, cuyo objetivo final será la implementación de modificaciones y reformas.

Al efecto, deberá contarse con una *oficina de gestión* a cargo de un director que será designado por el Fiscal Regional, la que será subdivida en distintas secciones: de recursos humanos, de informática y estadísticas, de finanzas, de prensa y difusión y de capacitación; contando con dependencias en cada subregión.

En lo que hace a la *capacitación*, la estructura de la Regional deberá estar subordinada a lo que disponga la *Escuela de Capacitación* dependiente del Fiscal General. La utilidad de su creación emerge, puesto que en virtud del contacto directo con los integrantes de la regional estará en mejores condiciones de advertir las carencias y los aspectos que deben mejorarse, por lo que deberá recabar información en forma continua formulando las sugerencias de

capacitación que estime pertinentes, en especial las relativas al nuevo paradigma, las formas de investigar, entrenamiento en litigación oral, capacitación técnica en derecho penal, etc.

6. Relación con otros actores

6.1. Relación con la policía

Lo que se propone es una relación institucional mutua a partir de la cual la fiscalía debe saber que la policía es importante para el logro de sus objetivos y viceversa, lo que bajo ningún concepto significa admitir irregularidades sino todo lo contrario ser firmes en contra de su comisión.

6.1.1. Función preventiva

La policía en la función *preventiva del delito*, dependiente del poder político, debe actuar según un diagrama de acción acorde, evitando siempre la *violencia* y de la *justicia por mano propia*. Este diagrama de acción es propio de las pautas de política criminal del gobierno de turno, a través del Ministerio de Seguridad, no obstante al estar en manos de la fiscalía la investigación y juzgamiento de los delitos, debe la Acusación pública tomar intervención en el plan de diseño, aportando datos e informes que desde hechos evaluados en su reiteración y especificidad coadyuvará a mejorar dicha prevención.

La cuestión demanda reuniones periódicas con la policía que deberán mantener los fiscales jefes, en algunos casos con la presencia del Fiscal Regional, para evaluar el movimiento del delito en cada territorio, a las deberán asistir miembros de los distintos barrios, todo ello con

el objeto de llevar información de calidad a las reuniones de los Consejos Asesores Regionales.

6.1.2. Función judicial

La apreciación de la policía en función judicial constituye un punto verdaderamente importante para un correcto y eficaz desempeño de la fiscalía.

Se puede decir que en regla general es la policía la que primero toma conocimiento de los hechos penales llamados de calle, en tanto la fiscalía no está personalmente a disposición de perseguir ella misma cualquier hecho sospechoso. En los casos fáctico y jurídicamente sencillos tiene sentido desde un punto de vista práctico que la policía haga una primera investigación del asunto, dando inmediato conocimiento al Fiscal para que éste disponga las instrucciones pertinentes.

Así, al ser la policía la que interviene en los *delitos de calle* y al ser la primera que llega al lugar del hecho es imprescindible que se encuentre preparada para saber qué hacer, de lo contrario se perderá la posibilidad de recolectar evidencias de suma importancia. Es decir, se apunta a su *profesionalización*, perspectiva desde la cual habrá que diagramar una verdadera y puntual capacitación, a cuyo efecto deberán celebrarse convenios con el Poder Ejecutivo provincial y el Ministerio de Seguridad, a través del Fiscal General.

Lo cierto es que debe cambiarse la lógica del sistema anterior en el que el juez de instrucción se limitaba a ratificar las

pruebas que había producido la policía. La fiscalía como órgano competente para la persecución de delitos debe asumir un control directo sobre la recolección de evidencias. Esta lógica se sostiene en que la fiscalía será quien se valdrá de las mismas en el juicio oral y la falta de control sobre su recolección le deparará un fracaso no sólo del punto de vista de la acusación sino también personal. Con ello el control no sólo debe ser sobre el contenido de la evidencia sino también sobre la forma en que la misma fue obtenida.

En síntesis, la fiscalía y la policía deben conformar un equipo de trabajo en el cual las funciones directivas de los fiscales deben estar predeterminadas procurando una coordinación y colaboración apropiadas en la misión común de persecución penal.

6.2.- Relación con las víctimas

En el proceso acusatorio la víctima vuelve a adquirir principal injerencia y activa intervención. Podrá asumir su rol como parte si se constituye como querellante, pero igualmente cuenta con numerosos derechos. Esta evolución normativa debe ir acompañada por la actuación del fiscal tendiente a efectivizarlos, debiendo implementarse instructivos generales respecto del tratamiento de las víctimas, conteniendo la debida publicidad de ese catálogo para que la propia víctima exija su cumplimiento.

Se deben evitar largas esperas, que esos espacios de espera sean adecuados, minimizar las molestias que puedan sur-

gir del proceso penal, evitando siempre la revictimización por lo que la denuncia le deberá ser recepcionada por personas debidamente preparadas de acuerdo a la índole de delito que denuncia, que sea revisada una sola vez por el médico, brindarle información de la evolución del proceso, de la posibilidad de solicitar la revisión cuando el fiscal archive o desestime su denuncia o cuando se aplique un criterio de oportunidad, de su intervención en la suspensión del procedimiento a prueba y en el procedimiento abreviado, del derecho a solicitar protección ante amenazas, etc. Para ello, se deberán elaborar folletines informativos didácticos, pedagógicos y carteles.

Se deberá prestar asistencia psicológica en los momentos de crisis, consejos e incluso terapia a corto y largo plazo para las víctimas de delitos sexuales y apoyo grupal a los familiares de las víctimas de homicidios.

Al efecto, deberían celebrarse convenios con organizaciones intermedias capacitadas en este sentido e incluso promoverse la intervención del Centro de Asistencia Judicial (CAJ).

6.3.- Relación con la prensa

En sociedades tan tecnificadas como las actuales, los medios de comunicación juegan un rol de superlativa importancia.

Tienen el derecho y la libertad de informar por lo que, con las reservas legales, los fiscales deberán brindar información de los casos que lleven, ya que los datos

generados en otras fuentes (policial, vecinos o rumores) desnaturalizan el seguimiento mediático del caso.

Lo que se propone es la creación de una *Oficina de Prensa* que, con las salvedades propias del secreto, brinde a la prensa la información sobre los casos que se investigan en la forma más amplia y detallada posible siempre que no se afecte la evolución de la investigación y la imagen del imputado, por lo que se podrá dar información innominada o en su defecto solicitarle autorización al imputado; procurando no comprometer injustificadamente el derecho a la intimidad, la dignidad o seguridad de las personas.

Dentro del juicio, el fiscal deberá estarse a su plena publicidad contradiciendo eventuales pretensiones contrarias de la defensa.

En el aspecto general la fiscalía deberá brindar amplia información sobre la gestión realizada y los logros obtenidos, publicando en la página web los reglamentos, las instrucciones generales, los dictámenes y las resoluciones administrativas de mayor relevancia, algunas audiencias y conferencias de prensa filmadas.

6.4.- Relación con las municipalidades y la sociedad

En general es buena práctica que la Fiscalía Regional mantenga un fluido contacto tanto con las municipalidades como con otras organizaciones intermedias a efectos

de establecer pautas de mayor eficacia en la prevención del delito, circunstancia que deberá materializarse a través del *Consejo de Asesores Regionales* (art. 25, ley 13013), el que formulará recomendaciones en relación a las políticas de persecución penal; plantearán observaciones o quejas sobre el servicio y asesorarán al Fiscal regional ■

¹ Algunas voces critican esta distribución temática y funcional señalando que puede generar tiempos muertos en los fiscales como podría ocurrir si existirán pocos delitos económicos para investigar. Sin embargo, esta visión es propia de un observador que analiza desde la óptica del sistema inquisitivo en el que la estructura de la fiscalía es refleja a la judicial, es decir «por cada juez un fiscal». Las fiscalías modernas, previstas para dar respuesta eficiente y eficaz, se rigen por los principios de flexibilidad y rotación con lo cual si existe descompensación en el flujo de trabajo el superior jerárquico puede reasignar fiscales o equipos de fiscales a otras funciones. Nada más claro.

² A estos cargos deberán sumarse los correspondientes al traspaso de fiscales y secretarios del sistema viejo al nuevo.

³ Se toma aquí un marco referencial que podrá ser alterado según la evaluación de la carga de trabajo.

⁴ La propuesta original no incluía los homicidios, sin embargo la importancia de estos delitos nos ha convencido de lo necesario de la especialidad.

⁵ Observando los distintos centros de asistencia a la víctima que funcionan en la ciudad de Rosario (CAJ, Defensoría del Pueblo, Municipalidad de Rosario) podrá celebrarse convenios con los mismos para actuar en forma coordinada.