

MINISTERIO PÚBLICO, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN. NUEVOS DESAFÍOS

CARLOS DÍAZ LANNES
Argentina

A) Introducción

En 1991 fue reformado –por última vez, en forma integral- el proceso penal en la provincia de Tucumán. En ese momento se abandonó el sistema denominado inquisitivo (en el cual las funciones de *investigar* y *juzgar* estaban confundidas en un solo órgano durante la etapa del “sumario” (el “juez de instrucción”) y el proceso era totalmente escrito, incluso en la etapa de plenario o juicio, en la que un juez recibía el expediente con toda la prueba tramitada y dictaba sentencia absolviendo o condenando.

Con la sanción de la ley 6.203 (basada en el proyecto de Código Procesal Penal para la provincia de Córdoba, sancionado años después en ésta como ley 8.123) se introdujeron -como verdaderas novedades en materia de enjuiciamiento penal- **la diferenciación de las funciones de investigación y juzgamiento**, que fueron distribuidas en diferentes órganos: la investigación y acusación en el Ministerio Público, y el control de la actuación de los fiscales y toma de decisiones durante la etapa de investigación preparatoria, en órganos del Poder Judicial -jueces de instrucción-, y **la necesidad de la realización de un juicio oral y público** como requisito para la imposición de la pena, eliminando la escritura en esta etapa.

Desde que se inicia el proceso penal, son los fiscales de instrucción quienes ejercen la acción penal, controlados por los jueces de instrucción, especialmente en lo concerniente a la adopción de medidas de prueba y de coerción personal que pudieran afectar garantías constitucionales.

Pueden mencionarse como otros aspectos plausibles de la reforma, al menos en principio, **la sustitución de la regla del encarcelamiento preventivo** -característica saliente del anterior sistema- **por la libertad ambulatoria durante el proceso**, que sólo podía ser limitada en algunos supuestos claramente establecidos, con una duración máxima fijada y que podía ser revisada periódicamente.

Con posterioridad se hicieron varias modificaciones. Las más importantes fueron **el reconocimiento de los derechos de las víctimas** como sujetos en el proceso penal (ley 6928) otorgando la posibilidad de que la víctima interviniese en el proceso adoptando los roles de querellante conjunto y/o particular damnificado; **la introducción del juicio abreviado** por ley 7108 en el año 2000, sucesivas marchas y contramarchas en materia de competencia de la Cámara de Apelaciones en lo penal de instrucción y en relación a los requisitos de procedencia de la prisión preventiva; la apelabilidad del sobreseimiento por el MP y el querellante y la inapelabilidad del auto de elevación a juicio por el imputado, introducidas por ley 7316 en el año 2003; el acortamiento de los plazos para resolver los pedidos de registro y detención que haga la policía a los fiscales y jueces de instrucción, respectivamente, en el año 2004 (ley 7381) y la introducción de la cámara Gesell como medio

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

para recibir la declaración testimonial de víctimas de abusos o especialmente vulnerables (ley 7345 del 2005).

La introducción de la oralidad, al menos en la etapa del plenario o juicio propiamente dicho, generó un importante cambio cultural en la forma de operar de jueces, defensores, fiscales y abogados. No obstante, tras dieciocho años de vigencia de este modelo, resulta necesario mirar algunas cuestiones en clave crítica, pues la reinstalación de viejas prácticas ha ido ganando terreno a las garantías que el nuevo sistema pretendía asegurar.

Si hoy nos propusiéramos introducir algunos cambios en el sistema de enjuiciamiento penal en esta provincia argentina, deberíamos mirar al Ministerio Público como uno de sus actores más importantes -por el cúmulo de facultades que tiene para desarrollar durante el proceso (especialmente durante la etapa de investigación preparatoria)- lo que determina la necesidad de un estudio de sus posibilidades de generar modificaciones en los hábitos y costumbres de los operadores.

B) Acerca de la independencia del Ministerio Público

En la provincia de Tucumán el Ministerio Público Fiscal y Pupilar (que comprende tanto a los Fiscales como a los Defensores Oficiales) pertenece a la estructura del Poder Judicial. La reforma constitucional de 2006 lo mantuvo así, implícitamente¹; la Ley Orgánica de Tribunales especifica en su art. 2º que “*Son funcionarios integrantes del Poder Judicial por disposición de la Constitución, los miembros del Ministerio Público (Fiscales y Defensores Oficiales)*” y en el art. 66, que el MP “*integra el Poder Judicial de la Provincia, con libertad de acción y bajo la dirección y coordinación del Ministro Fiscal*” y le asigna como **principios de actuación la defensa del interés público y los derechos de las personas velando por la correcta aplicación de la ley, respetando la legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y subordinación jerárquica.**

De esta norma surge en forma evidente que su organización es del tipo “refleja” a la del poder judicial, ya que los fiscales están organizados en una escala jerárquica según que su actuación y desempeño se desarrolle ante los tribunales de diferente grado: los hay **fiscales de cámara y correccionales** (que tienen como función mantener la acusación en los juicios orales), **un fiscal ante la Cámara de Apelaciones** de instrucción (que emite dictámenes en los recursos interpuestos contra las resoluciones de los jueces de instrucción) y **fiscales de instrucción**, cuya función es investigar los presuntos delitos y requerir la elevación de la causa a juicio.

Se discute sobre la conveniencia de ubicar al Ministerio Público fuera de la estructura del Poder Judicial, como un **órgano extrapoder** con independencia funcional, autarquía administrativa y, a veces, autonomía presupuestaria o financiera². Ésta es la

¹ Constitución de la provincia de Tucumán, art. 112: “*Los jueces de Corte y demás Tribunales inferiores, los representantes del ministerio fiscal y pupilar, permanecerán en sus cargos mientras dure su buena conducta*”. Art. 113: “*Los jueces de todas las instancias y demás funcionarios del artículo anterior serán nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura, conforme al procedimiento establecido en el Artículo 101, inciso 5º*”.

² La Constitución Nacional dispone en su artículo 120, que: “*El ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en*

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

organización adoptada por Argentina en el orden federal. Otra postura se inclina por mantener al órgano dentro de la órbita del Poder Judicial, pero con independencia funcional respecto de éste y de los demás poderes del Estado.

Sea enrolándose en una u otra posición, la cuestión que entendemos central en relación a este punto es lograr un desempeño independiente del Ministerio Público, en cuanto su rol esté claramente diferenciado de la función jurisdiccional propia del Poder Judicial y tenga lineamientos de actuación definidos, orientados por una política de persecución criminal clara y racional.

En tanto la función requirente es de esencia naturalmente distinta a la función jurisdiccional, garantiza la independencia respecto del Poder Judicial, asegurando el respeto por las libertades básicas de los ciudadanos.

Lo que no resulta fácil de justificar en materia de independencia, es el desempeño de ambos roles (acusación y defensa) por un mismo órgano, o bajo una sola dirección (a cargo del Ministro Fiscal o Procurador General), con serios riesgos para la vigencia de las garantías constitucionales de las personas sometidas a la persecución estatal. No se explica de qué manera podrían responder, con criterios de actuación independiente el uno del otro, si ambas funciones del Ministerio Público están bajo la dirección de la misma cabeza o autoridad, la que debe impartir órdenes a los fiscales y, al mismo tiempo, aconsejar a los defensores, siendo que ambos actúan en las mismas causas defendiendo o representando intereses que nada tienen de comunes.

Se ha pretendido superar esta dificultad normativamente, mediante la declaración de que –cuando hubiera intereses contrapuestos en algún caso- los **defensores oficiales** no están obligados a acatar las órdenes del Ministro Fiscal³ cuestión de dudosa vigencia en la realidad y que merece algunos reparos.

Una organización adecuada en términos de respeto por las garantías y orientada a la eficiencia en el desempeño de ambos roles, debería equiparar en jerarquía a la defensa y a la acusación, dotándolas de organizaciones y estructuras separadas, bajo direcciones autónomas (que bien podrían ser un Fiscal General y un Defensor General o figuras análogas).

El modelo de enjuiciamiento penal acusatorio exige esta diferenciación de funciones tendiente a equilibrar las fuerzas de las partes del proceso.

Quienes se muestran partidarios de la inclusión del MP dentro del Poder Judicial alegan que esta ubicación institucional, “...no implica en modo alguno dependencia respecto de cualquiera de los restantes órganos que componen el Poder Judicial, pues la autonomía e independencia surgen de los diversos planos en que sus funciones se desempeñan. En efecto, el rol del Ministerio Público Fiscal como órgano requirente, se diferencia claramente de la función decisoria que se atribuye a la jurisdicción; mientras que

defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

³ El inc. e) del art. 67 de la LOT dispone: “Se organizan jerárquicamente bajo la jefatura del Ministro Fiscal quien ejerce superintendencia sobre sus componentes, los que deben acatar las instrucciones por él impartidas, salvo los Defensores Oficiales Penales cuando hubiere intereses contrapuestos”.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

a la defensa pública corresponde prioritariamente la defensa del justiciable resistiendo la imputación"⁴.

Desde esta postura se invoca también que la independencia se asegura permitiendo a los agentes una actuación libre frente al caso, adaptada según sus particularidades y guiada por una estrategia propia de investigación penal y de defensa. Por cierto que la limitación de actuación del Poder Judicial plasmada en el principio *ne procedat iudex ex officio*, sino sólo ante un requerimiento del Ministerio Público constituye una limitación y un factor que asegura la independencia de este órgano y el respeto por las garantías individuales.

Sea como fuere, el objetivo de la diferenciación de las funciones de acusación y defensa debe servir, fundamentalmente, para que el órgano –en función requirente- pueda diseñar políticas de persecución penal, poniendo el acento en la resolución del conflicto y no solamente en su judicialización, con posibilidad de elegir aquellos delitos que va a perseguir con criterios de selección orientados por aquélla.

En definitiva, si una reforma con adecuado consenso político decidiera ubicar al Ministerio Público (**MP**) como un órgano extrapoder, fuera de la estructura del Poder Judicial (**PJ**) daría una clara señal de independencia de los demás poderes del Estado, especialmente del PJ, lo que repercutiría en términos de jerarquización de la función requirente, al ubicarla al mismo nivel que la función judicial.

Sin embargo, esta medida no sería suficiente, pues hacia el interior de la estructura del MP la reforma debería contemplar, además, **la división entre las funciones de acusación y defensa** poniéndolas bajo direcciones distintas, cada una con objetivos propios.

La definición de esta ubicación depende de variables políticas de difícil medición o predicción, no obstante, es menester adoptar una posición a su respecto.

C) Dirección institucional del MP

En la provincia de Tucumán y a la cabeza del **MP** se encuentra el Ministro Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia. Sus principales funciones están detalladas en la Ley Orgánica de Tribunales (**LOT**) y pueden verse en el Anexo I de este trabajo, siendo preferentemente de defensa de la legalidad y de superintendencia de la institución.

En cuanto a las posibilidades de ejercer una dirección estratégica de los demás integrantes del MP, sus funciones se limitan a impartir instrucciones generales sobre el servicio y en asuntos específicos y esto no ha variado ni siquiera con la práctica, demostrando que, a veces, ciertas normas producen un encorsetamiento limitador del funcionamiento de algunas instituciones.

Por debajo de este órgano, el **MP** se organiza por niveles siguiendo la estructura judicial: los fiscales de cámara y correccionales se desempeñan conforme las funciones que les asigna el Código Procesal Penal, dentro de los procesos.

En la escala más baja pero con un alto nivel de operatividad se ubican los Fiscales de Instrucción y los Defensores Oficiales, que tienen asignada una “nominación”, la que implica competencia sobre determinadas causas ingresadas en el turno que les

⁴ Exposición de motivos de la ley 12.061 (de creación del MP de la provincia de Buenos Aires), 1997.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

corresponde (durante catorce días seguidos cada cinco meses, aproximadamente, para los fiscales y de una semana cada dos meses y medio para los Defensores Oficiales).

Cada uno de estos funcionarios tiene un despacho individual que cuenta con oficinas para un secretario de actuación, un prosecretario, personal que se encarga de tramitar las causas –recibiendo declaraciones de imputados y testigos, elaborando pedidos de informes, oficios, etc.- y un mostrador en el que se reciben las causas remitidas por la mesa general de entradas, y los escritos que presentan las partes en los juicios que tramitan en cada fiscalía.

En la realidad funcionan como compartimientos estancos entre los que no existe comunicación; no comparten datos, ni trabajan con objetivos comunes. Cada uno de los fiscales y defensores es autónomo y sólo rinde cuentas –en los casos puntuales en que le es requerido algún informe- ante el Ministro Fiscal, órgano que ejerce la conducción formal del Ministerio Público (vgr., reasignando causas y dirimiendo cuestiones de competencia entre fiscales o defensores).

Sobre este punto volveremos más adelante al tratar la cuestión de la persecución penal inteligente.

D) El sistema escrito y el servicio enfocado en el expediente.

El rasgo más saliente del sistema procesal penal en esta provincia es la organización del trabajo en torno del expediente escrito, resabio del sistema inquisitivo. Al igual que muchos países de América Latina, éste es un problema que no se ha podido superar totalmente: el escriturismo sigue siendo la forma de organizar el trabajo durante las etapas previas al juicio. Se ha criticado esta metodología porque es altamente burocratizada y se le atribuye la generación de factores de ineficacia y nichos de corrupción⁵.

Hoy en día, la oralidad se ha instalado y consolidado como forma de organizar el trabajo de las partes y de los jueces en el juicio propiamente dicho (el juicio oral), pero no ha logrado materializarse completamente durante la instrucción o investigación preparatoria, siendo que los procesos penales son resueltos, en su mayoría y de alguna u otra forma, durante ella, y teniendo en cuenta que el porcentaje de juicios orales que se realizan es menor al 5% del total de las causas ingresadas al sistema.

El expediente escrito -como concepción cultural del trabajo judicial- está tan fuertemente arraigado, que cuesta desterrar las prácticas que se generan en torno de su construcción, convirtiéndolo en objeto de culto exagerado: es una entidad con presencia propia a la que se dedican una gran cantidad de recursos (papel, tinta, computadoras, impresoras, taladros para agujerearlos y poder sujetarlos con hilos y aguja –ya que la costura a mano se hace imposible cuando son voluminosos- escritorios, estantes y anaqueles para ubicarlos, personas cuyo trabajo consiste en agregarles las hojas de papel de los escritos nuevos, y otras que se encargan de coserlos), lugares y espacios para colocarlos según el estado en que esté el trámite (para hacer cédula, para resolver, para decretar, para agregar oficios, cédulas o escritos, para notificar a la oficina, etc.).

⁵ Cristián Riego y Fernando Santelices, *Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América latina: Segundo Informe Comparativo*, en Revista Sistemas Judiciales n° 5, Buenos Aires 2003, págs. 37-46

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

Es tan necesaria la presencia de esta entidad, que no se pueden llevar a cabo las audiencias si no se lo tiene a mano para consultar la “historia” del juicio, los pedidos y alegaciones de las partes y las resoluciones del juzgado. Toda la comunicación entre estos sujetos del proceso se efectúa en forma mediada por papeles que contienen sus expresiones o peticiones, lo que hace que el ciclo de comunicación (petición – oposición o resistencia – réplica – decisión) insuma demasiado tiempo y la actividad específica de los jueces (tomar decisiones) se prolongue y mediatice de manera exagerada.

Si se entiende que para una verdadera realización de los principios que informan al sistema acusatorio deben crearse las condiciones para que se desarrolle un “juego justo”, en el cual las partes argumenten y contra-argumenten y aporten información de calidad para que el juez pueda tomar las decisiones adecuadas; entonces un sistema procesal penal que responda al modelo constitucional, debe organizar durante las etapas previas al juicio un sistema de audiencias que permita agilizar la toma de decisiones.

Desde la implementación del código vigente hasta el día de hoy, la práctica ha convertido a las audiencias durante la instrucción en algo puramente formal, al punto de que muchas se llevan a cabo impidiendo el acceso a alguna de las partes (normalmente el querellante en las audiencias de recepción de prueba testimonial o pericial) o sin la presencia del juez o del fiscal.

En el sistema escrito también la fuente principal de información para que el juez tome sus decisiones es el expediente; esto posibilita que las resoluciones judiciales sean adoptadas después de trámites más o menos prolongados y sin ningún contacto con las partes.

E) Problemas de (falta de) gestión

Dentro de este esquema de funcionamiento con expedientes escritos debemos ubicar al **MP**. En esta provincia el modelo de organización del trabajo del **MP** es un reflejo del modelo de organización judicial: cada fiscal es propietario de un despacho al que ingresa una determinada cantidad de causas durante un “turno” y que debe ser gestionada en todos sus aspectos. Este tipo de organización del trabajo responde al modelo de “cartera de causas”, escasamente eficiente y que desaprovecha las economías de escala.

Cada año ingresan a las fiscalías de instrucción aproximadamente cinco mil causas, que se suman a aquellas residuales que vienen en trámite y sin resolución desde años anteriores. Debido a que no existen datos disponibles o son de difícil acceso para particulares, ha sido imposible conocer la tasa de finalización de causas, sea que éstas terminen por cualquier método: archivos, elevación a juicio, sobreseimiento, etc.

Debido a la falta de datos estadísticos o a la imposibilidad de acceder a ellos, quisimos conocer la opinión de los actores del sistema. En el Anexo II se transcribe la entrevista que mantuvimos con un fiscal de instrucción en la que se revelan algunas situaciones problemáticas que se desarrollan en este trabajo.

En la actualidad, no se conoce a ciencia cierta la cantidad de causas con las que cada fiscalía de instrucción trabaja. Se estima que podrían ser algo más de ocho mil.

Para este volumen de causas el personal con el que cuentan es de entre diez y doce personas en total, exceptuando al fiscal.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

El trabajo no tiene una organización global para toda la institución: no se comparten estrategias de persecución penal o de investigación, no se aprovechan los recursos en conjunto, no se comparte información relevante. Esta forma de organización no tiene ninguna incidencia para enfrentar el principal problema que enfrentan hoy las organizaciones judiciales: la sobrecarga de trabajo.

Como vemos, cada fiscal organiza el trabajo de su fiscalía de acuerdo a sus propios parámetros de gestión y a la idea que cada uno tiene sobre los propósitos y objetivos que deben guiar su tarea.

Además, la ausencia de criterios racionales y unificados no hace posible el aprovechamiento integral e intensivo de los recursos humanos y materiales. Encontramos que el trabajo del MP carece de un diseño organizacional que le permita desarrollar eficazmente su función de persecución penal, limitándose a reproducir la lógica del trabajo de los tribunales.

Una primera idea que podemos ir desarrollando es que, a nivel micro, es decir, **tomando como unidad de análisis a cada fiscalía**, no existen parámetros de **racionalización del flujo de causas**, mediante el uso de las facultades discrecionales del MP (la principal en la provincia de Tucumán es el archivo); a pesar de que se percibe al masivo ingreso de causas como un problema que amenaza el funcionamiento de la institución, no se utiliza esta herramienta de forma adecuada mediante un análisis temprano de viabilidad de las investigaciones, para decidir qué hacer con ellas en sus etapas tempranas.

Por otra parte, a nivel macro (**tomando al MP en forma global como una institución**) encontramos que **no existen pautas de organización y distribución del trabajo entre los fiscales**. Este órgano no tiene una dirección adecuada del trabajo, ni se ha organizado de manera que se aprovechen al máximo sus recursos y capacidades.

Cuando hablamos de **gestión del MP** no hacemos referencia a aquello en que tradicionalmente se piensa o se asocia a este concepto (edificios, instalaciones, materiales, insumos, servicios personales y otros). Superando esta concepción tradicional en materia de administración –presente incluso en algunas ideas que flotan en el nuevo plan de gestión diseñado por la Corte Suprema de la provincia- y entendiendo que tampoco estamos hablando de gestión de calidad (expresión que se instaló durante la década de los noventa introducida junto con las normas ISO en materia de gestión judicial- nos vamos a centrar en aquello que demanda **el funcionamiento de un modelo procesal que pone el acento, principalmente, en evitar la sobrecarga de trabajo** y aprovechar las denominadas “economías de escala”. Sobre este punto volveremos más adelante.

F) La cuestión de los recursos disponibles

A pesar de que en la entrevista realizada (Anexo II) no surgió la necesidad de una mayor inyección de recursos humanos y materiales en esta fiscalía en particular, esta demanda se ha convertido en una muletilla constante en el poder judicial (también lo es en las instituciones policiales) quizás para intentar justificar las ineficiencias propias del sistema en la falta de recursos. La realidad nos dice que cada aumento de personal o de recursos sin que haya cambios sustanciales en la organización del trabajo o en las prácticas de la institución,

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

provoca que los nuevos recursos sean absorbidos por las demandas de las viejas prácticas y al poco tiempo se genere nuevamente la sensación de necesidad de más recursos nuevos.

No debemos olvidar que el interlocutor piensa y se expresa en función de la necesidad de "su" fiscalía y no del **MP** en su conjunto, y que su opinión puede no reflejar las de sus colegas.

Si bien en el ejemplo no se dejó traslucir la necesidad de más recursos humanos para esta unidad, sí se expresó que más fiscalías (nuevas unidades) podrían contribuir a una distribución más equitativa del trabajo que disminuyera el flujo de ingresos por fiscalía, aliviando la tarea de cada uno, lo que en definitiva constituye una variante de la demanda de mayores recursos. A pesar de que en la entrevista no surgió la sensación de un funcionario saturado de causas, sí estuvo presente la cuestión del ingreso masivo de casos y la necesidad de herramientas para una gestión eficiente.

Se está de acuerdo en que la mayoría de las causas ingresadas al sistema penal se trata de cuestiones menores que saturan al sistema y que deberían encontrar respuesta en otros segmentos del sistema judicial, administrativo o estatal de atención de demandas sociales. Si se destinan recursos a tramitar denuncias por hechos que no constituyen delitos, o hechos que sí lo son, pero cuyas consecuencias son insignificantes en términos sociales o de afectación de bienes jurídicos individuales, en lugar de aplicarlos a la investigación de secuestros, violaciones, homicidios, o bandas organizadas, siempre se tendrá la sensación –y hasta la certeza– de que los recursos son insuficientes.

El reclamo –no demasiado orgánico ni sistemático por parte del **MP**– de nuevas herramientas para manejar mejor sus casos debe ser atendido, advirtiendo que no es la única solución y que además los recursos deben organizarse adecuadamente para un trabajo óptimo.

Gestionar la sobrecarga de trabajo es el primer gran paso para optimizar al MP. Los recursos siempre son escasos, por ello deben ser focalizados en aquellas causas que ameriten la aplicación de los recursos que se vuelquen en su investigación.

G) Subutilización de herramientas

El **MP** de la provincia de Tucumán cuenta con una herramienta que ya fue incorporada en la reforma de 1991: **el archivo de las actuaciones** cuando no se pueda proceder o cuando sea manifiesto que el hecho que las origina no encuadra en una figura penal, con la salvedad de que si se hubiere imputado a alguna persona, deberá procederse mediante el dictado de sobreseimiento (art. 332 CPPT).

Consideramos que en la actualidad esta herramienta está siendo **subutilizada** por las fiscalías. Esto por cuanto –si bien es vista como un modo de descongestionar el trabajo del **MP**– aun no se han establecido mecanismos de trabajo que permitan un uso y aprovechamiento óptimo de ella.

Pasamos a explicarnos: el archivo es la forma de cerrar un proceso penal que no puede continuar porque el hecho denunciado no es un delito (por ejemplo, se trata de un simple incumplimiento contractual) o porque no es posible proceder (por ejemplo, porque falta el requisito de la instancia privada en los delitos contra la libertad sexual), sin embargo,

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

para llegar al momento en que se adopta la decisión de archivar la causa, el proceso ya ha tramitado durante algunos meses, se han recibido declaraciones a la víctima y a testigos, se han ordenado algunas medidas de prueba, etc., actuaciones éstas que ya han insumido buena cantidad de recursos materiales y horas/hombre para su realización.

En esta forma de trabajar, el archivo es apenas una contingencia más de las causas, que se aplica de manera imprevista, sin pautas prefijadas.

Para una utilización racional de esta herramienta se debería comenzar con la identificación temprana de aquellos casos de los que se conoce de antemano que no llegarán a ser investigados, simplemente porque no hay demasiados recursos para ello, y serán desestimados o abandonados. La diferencia con el método anterior es que esta decisión **se adopta de manera temprana, antes de derrochar esfuerzos inútilmente.**

El fundamento de la utilización del archivo como herramienta de descongestión temprana dice relación con la escasez de recursos, porque el dinero que se invierte en la investigación de un delito no podrá ser destinado a la investigación de otro delito. Es una cuestión de elección del destino de la inversión (preferimos no hablar de “gasto” sino de “inversión”, ya que la pacificación o la seguridad son objetivos estatales tan necesarios y dignos de alcanzar como la educación o la salud); el **MP** debe seleccionar hacia dónde va a dirigir u orientar la aplicación de sus recursos para el logro de sus objetivos institucionales (siempre que los tenga).

Poner los pies en la tierra en cuanto a la administración de los recursos sería un síntoma de madurez del **MP**. Ya desde hace años se habla de la imposibilidad de aplicar el principio de legalidad a rajatabla⁶ porque no es posible perseguir todos los delitos y se debe seleccionar aquellos con los cuales se puede llegar a trabajar con razonables expectativas de esclarecimiento y porque hay motivos que hacen necesaria su persecución (gravedad, alarma social provocada, daño a bienes jurídicos apreciados socialmente, etc.).

Según este principio es el **MP** –en tanto titular de la acción- quien debe ejercerla obligatoriamente en todos casos que llegan a su conocimiento. Otra consecuencia de este principio es la indisponibilidad de la acción, por lo que no es posible abandonarla mientras se mantengan los presupuestos materiales que la originaron.

El principio de legalidad ha sido duramente criticado desde diversas disciplinas; la que proviene desde el terreno sociológico le asestó un golpe mortal al demostrar que es una ficción pretender perseguir todos los delitos que se cometen, cuando los sistemas judiciales son incapaces de hacerlo. Por un lado no todos los delitos llegan a conocimiento oficial porque no se denuncian: es lo que se conoce como la “cifra negra” de la criminalidad. Por otro lado, de los hechos delictivos que llegan efectivamente a conocimiento del sistema, sólo un porcentaje es perseguido porque actúan factores como la tolerancia o la indiferencia social.

⁶ El Código Penal en su art. 71 establece que “Deberán iniciarse de oficio todas las acciones penales, con excepción de las siguientes: 1°. Las que dependieren de instancia privada; 2°. Las acciones privadas”.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

Dentro del sistema hay también otros factores que influyen en el abandono de la persecución: las influencias políticas, la corrupción de funcionarios policiales o judiciales, la escasa capacidad operativa del **MP**, etc.⁷

Frente a esta realidad se propone actuar con criterios de “oportunidad”, es decir, poder seleccionar de manera racional, reglada y teniendo en miras la consecución de objetivos de eficiencia, qué hechos delictivos van a ser investigados.

De otra manera, si no se planifica la selección de los delitos respondiendo a objetivos de investigación, se corre el riesgo de que esa selección sea hecha de maneras menos controlables, menos claras, respondiendo a criterios inmanejables, con las consecuencias negativas para la eficacia de la institución.

También esta actuación bajo criterios de oportunidad recibirá críticas por la discrecionalidad en la selección de casos, y seguramente se plantearán problemas relacionados con las facultades de desestimación apuntando abusos, corrupción, influencias políticas, etc. Sin embargo esto no debe conducir indefectiblemente a una posición que deje inerte al **MP** ante el problema de la sobrecarga de trabajo y sin la posibilidad de seleccionar los casos que va a gestionar; más bien debe servir para delinear los límites de esas facultades: cuándo podrán ser empleadas y cuándo no, qué delitos deben ser investigados siempre –en principio- según el tipo penal en abstracto (por ejemplo, funcionarios públicos), cuáles van a ser las reglas a las que se va a ajustar su actuación, si tendrán límites o controles dentro o fuera de la institución, etc.

Si de manera inevitable el sistema opera una selección “natural” de casos que no va a investigar, sin sometimiento a ningún tipo de reglas o controles, sin saber quién toma la decisión, ni a qué nivel de la institución se lo hace, nada se pierde si se establece un procedimiento que sea lo más claro y transparente posible, sujeto a reglas y basado en objetivos de eficacia.

En la experiencia de reformas se han establecido criterios para que proceda la utilización del archivo como herramienta de descompresión del sistema, a saber:

* Cuando el caso no tiene posibilidad de arribar a una investigación exitosa, y no se espera que puedan reunirse más elementos con el correr del tiempo, ni con mayor investigación.

La realidad empírica ha demostrado que, en la mayoría de los casos, si no se cuenta con algunos elementos en momentos cercanos al hecho, después no será posible obtener ninguna prueba. Lo que ocurre es que, por el tipo de delito, éste no es investigable, y esa condición nada tiene que ver con mayores aptitudes investigativas de la policía o del fiscal, ni se trata de una incapacidad del sistema de persecución penal: se debe a limitaciones propias de ese tipo de delitos (vgr., arrebato de objetos en la calle, donde el autor es desconocido, normalmente no hay testigos y es muy fácil deshacerse de la res furtiva).

* Otro criterio para proceder al archivo de un caso es cuando el hecho no constituye delito. De acuerdo a la opinión recogida, una gran cantidad de causas se inicia por denuncias respecto de cuestiones que no deben ingresar al sistema penal, pues se trata de cuestiones civiles que se espera resolver con un poco de presión sobre el denunciado que le

⁷ Cafferata Nores, José I., *El principio de oportunidad en el derecho argentino. Teoría, realidad y perspectivas*, p. 13.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

impulse a allegar a un arreglo, o que pueden ser resueltas en el fuero de familia. También este tipo de casos debe ser resuelto por la vía del archivo.

* La aplicación de criterios de oportunidad en nuestra provincia no es una posibilidad aceptada sin más. Tal como decíamos, el principio de legalidad obliga a dar alguna respuesta de parte del sistema a los casos ingresados, aunque sólo fuera la ilusión de que se está investigando. Si la cuestión puede ser resuelta por alguno de los criterios anteriores puede adoptarse la decisión por medio del archivo, pero éste nunca estará fundamentado en la renuncia deliberada a investigar para aplicar los recursos a otros casos que sean más importantes desde la política criminal del **MP**.

Se han señalado como problemas de la aplicación de estas herramientas (que tienen como resultado no investigar ciertos delitos o casos) el acarrear costos de legitimidad para el sistema, porque dejan a la víctima sin atención y sin respuesta, impactando en la sensación social de impunidad.

Sin embargo la solución no radica en desecharlas, sino en poder responder a esas demandas mediante el diseño de políticas claras de persecución, basadas en un trabajo serio y planificado que contemple las necesidades de la víctima, y la posibilidad de que el trabajo continúe mediante la utilización de los datos recogidos (mapeo delictual, cruzamiento de datos orientados hacia otras investigaciones, etc.), o bien comunicando en forma pública que los objetivos de la persecución penal hacen necesario aplicar racionalmente los recursos del **MP** orientándolos a perseguir ciertos delitos de acuerdo a un orden de importancia. Este orden de importancia no tiene necesariamente que ver con la pena en abstracto fijada para el hecho, porque a veces ciertos delitos considerados menores pueden convertirse en verdaderos problemas que requieren la atención del sistema.

Lo cierto es que el **MP** debe organizarse a fin de dar respuestas a la necesidad de descomprimir el trabajo. Las formas de organizarse con este objetivo del **MP** en la experiencia comparada son variadas. Las unidades de decisión temprana que depuran el flujo de ingresos de causas mediante un análisis de mérito acerca de qué casos investigar, se pueden organizar por turnos durante los cuales los fiscales estarán sucesiva y temporalmente a cargo de la función de desestimar. También puede asignarse la tarea a un fiscal jefe a fin de ejerza un mayor control sobre el trabajo de desestimación. Otra forma es asignar la tarea a un equipo permanente que tenga como función exclusiva esta labor, con las ventajas de lograr consolidar un equipo, profesionalizarlo y uniformar criterios para su actuación.

Todas estas modalidades presentan ventajas e inconvenientes, por lo que una vez implementadas deberá monitorearse su desempeño.

H) (Des) organización del trabajo

Tal como adelantáramos más arriba, el **MP** posee una organización que refleja a la del Poder Judicial, con características similares en cuanto sus funcionarios afirman ser parte de éste y compartir las mismas características y condiciones que los jueces.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial, los fiscales de instrucción no reciben órdenes de la autoridad máxima del **MP**; solamente están sujetos a recomendaciones de carácter general. Ello sumado a que la ley orgánica ha creado fiscalías autónomas unas de otras con "nominaciones" que implican competencia exclusiva sobre las

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

causas que manejan, hace que su trabajo sea realizado “en paralelo” entre ellos y sin posibilidad de compartir estrategias de gestión.

Este tipo de organización también es criticable porque impide el aprovechamiento de los recursos disponibles con miras a la aplicación de criterios generales de persecución que respondan a un plan político criminal de la institución.

La cuestión es más evidente cuando se analiza la metodología de trabajo hacia el interior de las fiscalías: cada una gestiona las causas que recibe o con las que se queda después de resolver las cuestiones de competencia que se plantean en cada caso, o por la distribución equitativa del trabajo con sus colegas (compensación de causas) y cada una debe llevar a cabo todos los actos procesales y adoptar todas las decisiones necesarias, al igual que si se tratara de un juzgado.

Estas reglas de competencia o distribución del trabajo tienen una razón de ser en el caso de los jueces y están vinculadas al principio constitucional del juez natural, pero no existe ninguna razón plausible para guiar el modelo de trabajo del **MP**, el cual debe ser organizado bajo criterios de eficiencia en la persecución penal.

De la entrevista realizada surgió la inquietud de “trabajar en soledad y no ser solidarios entre los fiscales”. Esta visión es acertada en cuanto la organización los condiciona y les impide trabajar en equipo para aumentar la eficiencia de la organización mediante el uso de recursos compartidos, la estandarización de procesos de trabajo, la uniformidad de criterios, la eliminación de tiempos muertos y de la duplicación de trabajo de fiscales, jueces, defensores o de la policía.

Como dijimos, en esta provincia se trabaja hoy bajo el modelo de “cartera de causas” asignadas a cada fiscal por turno y éste debe tramitarlas realizando todos los actos necesarios.

En los procesos de reforma se ha propuesto dotar a los actores del sistema (jueces, fiscales y defensores) de una organización que los reúna dentro de una misma estructura en la que estén disponibles los mismos recursos para todos (juzgados corporativos, pluripersonales, megadespachos, colegios de jueces), con el consiguiente ahorro de energías y recursos.

Esta forma diferente de organización responde al sistema de “flujos de casos”, el cual permite especializar el trabajo, administrar mejor los tiempos programando las actividades según su tipo (realización de audiencias) y aprovechar al máximo las capacidades de los funcionarios (los fiscales se dedican a litigar en audiencias en lugar de “firmar el despacho diario”).

Los desafíos de este sistema de gestión son mayores que el tradicional y se requiere de más esfuerzos de implementación. Compartir la infraestructura del sistema entre varias instituciones (jueces, fiscales y defensores oficiales) requiere de una adecuada coordinación interinstitucional y de procedimientos estandarizados para favorecer las acciones conjuntas, evitar conflictos y solucionar en forma rápida los que se planteen diariamente.

Por supuesto que esta organización del trabajo tiene que ser monitoreada permanentemente, pues su actividad adecuada permite un mejor funcionamiento global del sistema y debe ser efectuada en varios niveles de responsabilidad, mediante el uso de indicadores de gestión de diferente grado de complejidad (porcentaje de casos ingresados y

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

desestimados, cantidad de causas gestionadas, audiencias realizadas, tiempo insumido en la realización de las tareas, rendimiento de los operadores, etc.).

I) Necesidad de que el MP asuma la dirección de la investigación

Investigar los delitos es la principal tarea del **MP**. Con ella se pretende reunir la prueba que permita sostener una acusación formal ante un tribunal para posibilitar su condena y castigo mediante la aplicación de una pena.

La tarea de investigación de los delitos es compartida por el **MP** y la policía. Se parte del supuesto de que el **MP** es –como órgano estatal creado por ley al cual se le ha asignado esa función- el encargado de dirigir a la policía en esa tarea.

Sin embargo, encontramos que en muchos casos y por distintas razones la policía lleva a cabo esa tarea de manera bastante autónoma o con una dirección muy débil del **MP**. Lo correcto es que ante la comisión de un delito -cuya noticia llega siempre primero a la policía (por su organización y distribución territorial que la hace cercana a los hechos en todos los lugares)- la policía solicite instrucciones a los fiscales (lo que ocurre generalmente en los casos más graves como homicidios o robos violentos) y luego actúe bajo sus órdenes. Sin embargo en muchos casos la policía instruye sumarios durante cierto tiempo sin noticia del fiscal, lo que ocurre por diversas razones, y después de que la causa ha alcanzado cierto desarrollo recién es presentada en la fiscalía para su “judicialización”.

La sobrecarga de trabajo del **MP** es un factor que pesa a la hora de decidir asumir un rol activo dirigiendo a la policía en la investigación de los delitos. Las ocupaciones propias de los fiscales conforme al modo de organización por “cartera de causas” les obliga constantemente a delegar su función primordial dentro del sistema de persecución penal.

Debe ser vista como un problema dentro de la gestión del **MP** la falta de coordinación del trabajo de investigación con la policía, porque es un factor que genera ineficiencia dentro del sistema.

A la independencia y autonomía policial se debe agregar la escasa cultura de trabajo en equipo entre fiscales y policía, y que sus propias metodologías y organización institucional se transmiten recíprocamente mutuas ineficiencias.

A veces la policía es eficiente en la tarea de recolectar pruebas y la tramitación burocrática y lenta del expediente en los tribunales hace que se pierdan testimonios de personas que se fueron a vivir lejos o se murieron. Así también, a veces la policía presenta por los medios masivos de comunicación un caso como si estuviera resuelto por el hecho de haber capturado a uno de los supuestos autores y luego decae en la tarea de recolectar prueba, provocando que sea imposible sostener una acusación fundada en un juicio y no se logre una condena por ese motivo.

A estos factores pueden sumarse muchos otros que deterioran la capacidad de investigación y la posibilidad de obtener resultados. En la entrevista surgió la escasa colaboración de la policía en materia de investigación de ciertos delitos, a pesar de que cuenta con medios tecnológicos adecuados de los que el **MP** carece.

La falta de un trabajo cooperativo entre fiscales y policías es una de las causas de ineficiencia del sistema que impacta en la impunidad de muchos autores de delitos y genera una imagen negativa en el desempeño del **MP**.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

Ello se suma a la creciente demanda social por el aumento de la inseguridad ciudadana y el temor a ser víctima de un delito (inseguridad objetiva, y subjetiva o sensación de inseguridad).

El **MP** en cuanto órgano estatal responsable de la persecución penal tiene también la obligación de dar respuestas eficaces desde el sistema al problema que genera el fenómeno del delito en la sociedad, abandonando la concepción tradicional según la cual es una institución que tiene objetivos puramente generales o abstractos como “hacer cumplir la ley” o “impartir justicia”.

Las demandas actuales desde la sociedad tienen que ver con una preocupación que va en aumento por la inseguridad que genera el delito y en los procesos de reforma en la región se ha detectado la ausencia de respuestas del Ministerio Público a los problemas de la seguridad ciudadana.

Una propuesta de reforma para el sistema procesal penal de la provincia de Tucumán debe contemplar de qué manera puede contribuir el Ministerio Público a prevenir el delito mediante la concepción y desarrollo de una política de persecución penal.

Con miras a dar más y mejores respuestas al problema, el Ministerio Público deberá asumir que este es uno de sus propios objetivos institucionales y que tiene una responsabilidad directa en materia de seguridad ciudadana, dejando atrás la concepción acerca de que su rol se asimila al de los jueces y que se limita a dar trámite a los procesos en un marco de independencia e imparcialidad.

Esta visión tradicional ya no puede sostenerse por mucho tiempo más y en algún momento el **MP** tendrá que hacerse cargo de las demandas sociales de seguridad. Lo más interesante de esta cuestión es que el propio rol del **MP** dentro de un sistema acusatorio parece justificarla, ya que el rol del poder judicial se identifica con la imparcialidad y el de los defensores con el respeto por los derechos del imputado, quedando para aquél la tarea de perseguir penalmente al delito en forma eficaz e inteligente.

J) Persecución penal inteligente

Si se decide en un proceso de reforma que el **MP** debe hacerse cargo de la demanda social de seguridad, corresponde fijar los límites dentro de los cuales desarrollará su actuación.

Esto quiere decir que no cabe hacerse cargo en abstracto y en general de la cuestión de la inseguridad ciudadana, sino que deberá definir lo más claramente posible, cuáles son los problemas de seguridad, dónde están localizados, a quiénes afectan, y cuáles, cuántas y de qué calidad deberán ser las respuestas institucionales ante ellos.

Cuando hablamos de persecución penal inteligente, nos referimos a la organización del trabajo del **MP** que busca superar la gestión diaria de la tarea llevada a cabo “caso a caso”, estableciendo formas de análisis que permitan comprender el fenómeno de la criminalidad con el aporte de otras disciplinas, superando la concepción clásica que proviene del derecho penal en tanto retribución de una conducta que merece reproche o castigo.

Se trata de identificar de manera precisa, detallada y desagregada en diferentes índices (lugares, víctimas, autores, etc.) a fin de tener una visión de los problemas lo más detallada posible y para que la respuesta sea el fruto de una elaboración racional,

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

evitando caer en la tentación –presente en todos los políticos- de pretender dar soluciones generales del tipo de la “mano dura”, que conduce al endurecimiento del sistema y no da soluciones concretas a problemas concretos.

Para obtener resultados concretos deberá desplegar una estrategia que tenga en cuenta los recursos disponibles, las posibilidades de utilización de las facultades legales del **MP** y de prevenir las dificultades que pueden presentarse en la tarea.

Una primera aproximación al trabajo debe consistir en fijar los objetivos institucionales e instalar criterios de medición o evaluación del logro de esos objetivos. Si no se pueden medir o evaluar no se podrá conocer si las actividades han logrado provocar los cambios esperados. En este sentido, la generación de datos confiables es fundamental para la labor del **MP** y de cualquier otra institución del sistema.

Para que los objetivos sean pasibles de medición deben ser expresados de modo concreto: por ejemplo, reducir el número de robos en determinado lugar o mejorar las condiciones de seguridad de un sitio público en particular, y no apuntar –como suele hacerse- a objetivos generales, abstractos e incommensurables como el de “reducir la tasa de criminalidad”, pues no hay ninguna forma de medir algo tan amplio y que requiere de la determinación de numerosas variables.

Controlar la criminalidad exige comprender las diversas causas que influyen en su desarrollo, para poder definir correctamente las estrategias de intervención necesarias.

Binder sostiene que el error consiste en enfocar la tarea de persecución en *casos o personas*, tal como funciona hoy la investigación a cargo del **MP**. Esta es una visión simplista del problema que sólo encubre el déficit de desarrollo del análisis de política criminal, y justifica la pretensión de que se puede hacer política criminal o política de seguridad desde el derecho penal⁸.

Según esta visión el sistema penal actúa ante un caso que debe tener una respuesta prevista en la ley: la sanción penal. Desde la criminología también se aporta a la confusión al hablar de las personas y definir las desde la estadística policial o judicial o desde las encuestas de victimización.

No es que este tipo de análisis no tenga sus ventajas, sino que basar el trabajo del **MP** sólo en él, resulta insuficiente para diseñar una política criminal y de seguridad.

Un caso aislado o un conjunto de casos no interesa a una política de persecución penal hasta que no adopta las características de **regularidad social**. Este concepto implica la aparición de fenómenos delictivos reiterados que responden a lógicas o reglas de mercado, expectativas sociales o de otro tipo, cuyo conocimiento y comprensión son fundamentales para el desarrollo de un trabajo estratégico del **MP**. Al decir de Binder “*la eficacia de cualquier política criminal o de seguridad depende de su capacidad de reconocer, identificar y modificar esa regularidad social*”⁹.

⁸ Binder, Alberto, *El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual*.

⁹ Binder, Alberto, op. cit.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

Si no produce información y análisis sobre esas regularidades no se podrán planificar objetivos políticos. Por eso se debe insistir en la generación de indicadores y de datos sobre el fenómeno delictivo para poder diseñar estrategias de intervención desde la política criminal o de seguridad, asignando los escasos recursos que se tienen para llevar a cabo la tarea.

Actualmente, la lógica de trabajo de los fiscales y de la policía se basa en la tramitación de casos sin ninguna estrategia.

Hay otros ejemplos: se pueden encontrar situaciones de violencia que responden exclusivamente a razones particulares propias del caso o de las personas involucradas; sin embargo, hay también una amplia gama de situaciones de violencia que responde a patrones comunes que –mediante un trabajo inteligente del **MP**- pueden ser anticipados y controlados.

Se citan como ejemplo de estas situaciones las que ocurren en determinados lugares (canchas de fútbol, conciertos de rock), entre diferentes grupos antagónicos (barras bravas, pandillas), la violencia doméstica reiterada, etc.

Estas formas de agresión pueden ser anticipadas como estrategia de prevención y pueden ser evitadas con un trabajo de persecución penal que desaliente a los autores y les haga desistir de continuar con la actividad ilegal.

Por supuesto que el desarrollo de esta actividad implica una dirección estratégica de parte de los fiscales sobre el trabajo policial, coordinando la información obtenida mediante actividades de inteligencia, y la integración del trabajo de prevención y de represión o persecución del delito, en forma conjunta con otros actores sociales (intervención de la comunidad a través de participación activa brindando información, por ejemplo).

También puede constituir un objetivo de trabajo del **MP** el mejorar la percepción de la sensación de inseguridad a fin de dar mejor calidad de vida a los ciudadanos, aunque es de más difícil operación por la complejidad de la construcción de ese concepto y por los factores que intervienen, que no siempre son observables o pasibles de medir o cuantificar.

La herramienta principal con que cuenta el **MP** para desarrollar esta tarea son las facultades de persecución que le asigna la ley; la estrategia para una persecución penal inteligente radicará en poner en funcionamiento esas facultades a fin de obtener los objetivos definidos de antemano con la mirada puesta en la realidad social.

Las experiencias comparadas en materia de persecución penal se han basado también en focalizar la persecución sobre los delincuentes habituales, a los que se busca controlar y neutralizar. Para ello se debe contar con toda la información posible proveniente no sólo del sistema penal, sino también de otras agencias, ya que importan todos los contactos que tuvo esa persona con el sistema, pero también los datos de su educación, otros servicios prestados por el Estado que requiere habitualmente, situación en relación a los impuestos, movilidad dentro o fuera del país y todo aquél que sirva para conocer sus actividades y controlar su conducta, desalentando la comisión de nuevos hechos delictivos, hasta llegar al encierro si aquéllas fallan.

Otra forma de organizar el trabajo es focalizar la atención en las víctimas que son vulnerables a ciertos delitos. Por ejemplo, en una ciudad suceden varios hechos de violación, cuyas víctimas son mujeres jóvenes estudiantes de entre 20 y 30 años.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

Determinándose que el objetivo de estos delitos es un tipo de víctima que responde a características definidas pueden diseñarse estrategias para solucionar el problema: se podrá disponer seguimiento de grupos de mujeres que asisten a universidades, reforzar la vigilancia policial, difundir estrategias de auto cuidado y prevención que incluyan el uso de elementos de alarma o disuasión (silbatos, gas pimienta, paralizadores eléctricos, etc.).

También puede organizarse el trabajo en determinados lugares problemáticos, que por sus características suelen ser focos de incidentes (hot spots) que terminan requiriendo la atención del sistema penal. A veces se trata de lugares que han decaído y están descuidados, mal iluminados y favorecen el encuentro de personas para actividades ilegales como la venta de drogas o reuniones de pandillas.

Una experiencia que suele citarse como positiva es la denominada “broken windows”, que consiste en no dejar que el abandono gane los vecindarios y promover la actuación de las agencias municipales sobre plazas, sitios o terrenos baldíos, instalaciones o edificios que carecen de mantenimiento y llevar a cabo las reparaciones de vidrios, puertas, control de malezas, iluminación, etc., para desalentar la aparición de situaciones que favorecen el delito.

K) Adopción de medidas cautelares durante la etapa de investigación

La situación de inseguridad ha propiciado la reaparición constante cada cierto tiempo de los discursos de emergencia, que ven como una solución simple el endurecimiento de la actuación del **MP**, convirtiéndolo en una máquina que requiere la aplicación indiscriminada del instituto de la Prisión Preventiva (**PP**), con fines que exceden su finalidad cautelar de asegurar el comparendo del imputado al juicio o de obtener las pruebas para fundar la acusación.

Esta medida se adopta de manera casi automática al finalizar el plazo de diez días desde la declaración del imputado y por lo general no tiene fijado un plazo de terminación basado en las posibilidades reales del **MP** de reunir la prueba para sustentar la acusación, por ello, sólo es revisada a instancia de los defensores mediante el pedido de cese de prisión o por vía de apelación ante un tribunal superior.

De esta manera, la prisión preventiva se ha convertido en la regla, con el agravante de que el trámite es escrito, lento, formalista y sin ninguna participación la víctima.

Un punto muy importante a tener en cuenta dentro de una reforma del proceso penal en Tucumán es la necesidad de realizar audiencias en la etapa de la investigación preparatoria a fin de considerar la procedencia o no de medidas cautelares, o bien para controlar la legalidad de la detención del imputado, teniendo en cuenta que las reformas procesales plantean un esquema normativo que garantiza el reconocimiento de la presunción de inocencia y que reconoce que la prisión preventiva debe ser utilizada de modo excepcional.

En materia de adopción de medidas cautelares restrictivas de la libertad durante la etapa de instrucción o investigación preparatoria es particularmente necesaria la implementación de un sistema de audiencias para garantizar la contradictoriedad, publicidad, concentración e inmediación: no es lo mismo para el juez tomar la decisión de encarcelar a una persona que no conoce en base a una prueba con la que nunca tuvo contacto directo (el

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

juez no escuchó al testigo, ni vio sus gestos; solamente leyó una declaración fría y carente de aserciones, gestos, emociones) que hacerlo frente a ella, a la víctima y a la comunidad.

En un sistema de audiencias para decidir la procedencia de la **(PP)**, el fiscal no gozará de la posibilidad de reunir la prueba del peligro procesal (por frustración de los fines de la investigación o elusión de acción de la justicia) desde la comodidad de su despacho, ordenando pedidos de informes o comparendo de testigos en un tiempo conveniente: deberá argumentar ante el juez y deberá demostrar que ha reunido los antecedentes necesarios y suficientes para sostener la procedencia de la medida restrictiva de libertad, también de frente a la defensa.

Para que esto no se convierta en un problema por falta de adaptación de los operadores que mantienen sus viejas prácticas de aplicación automática de la **PP**, se propone que el debate concreto sobre su procedencia se haga en una audiencia que asegure el respeto por la presunción de inocencia y que el **MP** la solicite de manera fundada, acreditando sus requisitos de procedencia, en un marco de publicidad, oralidad, inmediación, concentración y adecuado ejercicio de las facultades de la defensa, principios liminares del debido proceso.

Es en esta etapa en la cual se deben asegurar condiciones de respeto por las garantías del imputado, ya que la **PP** implica aplicar medidas similares a la pena (a veces se lo hace como una anticipación lisa y llana de ésta).

Estas audiencias deben organizarse de tal manera que cada parte cumpla con su función: la acusación, solicitar la medida y probar los extremos exigidos; la defensa, participar en el debate, resistir y probar los requisitos para la procedencia de la libertad, y el juez, ejercer un adecuado control de esa actividad, cuidando que sea concreto y se refiera de manera específica al caso particular y contemple la situación de la persona imputada.

Para que una audiencia cumpla sus propósitos de preservar la garantía de inocencia al tiempo que permite un amplio debate sobre la acusación con el menor costo para los recursos del sistema, deben generarse una serie de servicios disponibles, como el acceso a la información necesaria sobre el historial de antecedentes del imputado (si ha tenido contactos previos con el sistema, cantidad, modalidades, reincidencia, etc.) y estar al alcance en los momentos previos a la audiencia para facilitar la tarea del **MP**.

L) Conclusiones

La introducción de cambios dentro del **MP** comprende no sólo modificar las facultades legales necesarias para que pueda llevar adelante su función en forma satisfactoria, sino también la implementación de medidas de gestión y de reorganización de recursos y formas de trabajo basadas en criterios de eficiencia, apuntando a desarrollar políticas de persecución penal inteligentes y eficaces.

Incluso desde el discurso de emergencia -que reclama el endurecimiento de las respuestas del sistema penal hacia el delito- puede justificarse la necesidad de los cambios en la reorganización institucional del ministerio público, a fin de dotarlo de mejores herramientas para contribuir a la seguridad ciudadana.

Un plan de reforma del procesos penal en Tucumán debe dar al Ministerio Público un nuevo posicionamiento institucional dentro del sistema de persecución penal y hacerlo responsable ante la sociedad de sus propios éxitos y fracasos.

Este documento corresponde al trabajo final del Curso Intermedio "Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral"
VI PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORMACIÓN DE CAPACITADORES PARA
LA REFORMA PROCESAL PENAL 2009

La cuestión de la eficiencia también es central, pues permite argumentar a favor de ciertos aspectos netamente organizacionales que influyen en el proceso, por ejemplo la posibilidad de manejar el flujo de casos que ingresan al sistema y son gestionados por él mediante criterios de oportunidad, formas alternativas de resolución del conflicto penal u otras formas o modos de controlar la carga de trabajo.

Un aumento de eficiencia redundará directamente en la mejora de las respuestas que puede brindar el ministerio público en materia de gestión de los conflictos con segura repercusión en la seguridad ciudadana.

Carlos Felipe Díaz Lannes