Diseño organizacional para la Fiscalía Regional 2ª de la provincia de Santa Fe

Dr. Jorge C. Baclini

Sumario: I.- Introducción. II.- Pautas generales para la organización. 1.- Eficacia, eficiencia y efectividad. 2.- Política respecto a la víctima. 3.- Descentralización de la fiscalía. 4.- Desformalización de la investigación. 5.- Oralización de todas las audiencias. 6.- Flexibilidad organizacional. 7.- Distribución del trabajo por flujo. 8.- Rendición de cuentas. 9.- Coordinación con otras instituciones. 10.- Seguridad ciudadana. III.- Líneas específicas para la organización de la fiscalía Regional 2. 1.- La población y su distribución territorial. 2.- El índice de delito con autores identificados, por cantidad y territorio. 3.- Capacidad, el tipo y el tiempo de respuesta del sistema. 4.- La cantidad de fiscales que fueron asignados. IV.- La organización de la Fiscalía Regional 2. 1.- Panorama general. 2.- Modelo básico de unidad fiscal. a.- Gestión administrativa y procesal. b.- Unidad fiscal de salidas tempranas c.- Unidad fiscal de investigación y juicio. d.- Unidad fiscal de Imputados no individualizados (NN). 2.- Unidades fiscales especiales en el distrito Rosario. a.- De flagrancia y turno. b.- En delitos económicos complejos. c.- En Homicidios. c.1.- Panorama general de los homicidios dolosos en Rosario. c.2.- La estructura de la unidad de Homicidios. d.- En delitos contra la integridad sexual.

I.- **Introducción**

La provincia de Santa Fe tenía y aun hoy tiene un código procesal penal de corte inquisitivo atenuado por diversas reformas, el cual fue puesto en jaque mate por distintos fallos que dictó la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por tanto, luego de varias discusiones se dictó un código de procedimientos de tinte acusatorio en el año 2007 y en los años siguientes se pronunciaron las leyes complementarias de Tribunales Penales, del Servicio Público de la Defensa, del Ministerio Público de la Acusación (MPA) y de la transición.

El MPA integra el poder judicial pero como un órgano *independiente*, contando con *autarquía financiera y autonomía funcional*. En función a esta última regla se disponen pautas generales de funcionamiento pero no se dispone la organización, ya que la misma debe ser propuesta por las personas que ejerzan los cargos de Fiscales Regionales, uno por cada una de las cinco circunscripciones que tiene la provincia, y el Fiscal General.

En función a ello en este documento se detallan los lineamientos básicos utilizados para formular la propuesta organizativa, un análisis de la problemática específica y finalmente un esbozo de la organización propuesta para la 2ª Circunscripción Judicial, la cual aun no ha sido aprobada.

II.- **Pautas generales para la organización**

1.- **Eficacia, eficiencia y efectividad**

Los conflictos penales que se van a presentar van a ser variados en cantidad y calidad. En función a ello es necesario tener en cuenta que el diseño debe procurar resolver la *mayor cantidad* de conflictos en el *menor tiempo* posible, observando la *calidad* de las *salidas* que se aplican. Es importante resaltar que en absoluto estas premisas entran en colisión con el respeto de las garantías y de los derechos humanos de todos los involucrados.

Para ello es necesario que el sistema se encuentre preparado para distribuir los casos conforme la pauta política de persecución que se fije discriminando delitos graves, medianos y leves¹. Bajo tal categorización, desde el inicio es menester que se identifique

¹ □LEDEZMA, Rosaly – AYALA, Israel, *El Ministerio Público en América Latina: diagnóstico, desafíos y aspectos de gestión*, en Ministerios Públicos en América latina, CEJA y FODM, La Paz (Bolivia), 2011, p. 15 destacan que no caben dudas que para el éxito de las reformas, las facultades de selección de

en qué supuestos la *pena*, en especial la privativa de la libertad, es la respuesta adecuada sea a través de *juicio oral o abreviado*, cuándo operan las *salidas alternativas* como *suspensión del procedimiento a prueba o mediación* y cuándo las *facultades discrecionales* como el *archivo*, la *desestimación* y los *criterios de oportunidad*².

Tal previsión brinda respuestas al conflicto conforme a su entidad y al interés público y de los involucrados, en tiempos razonables, propende a la reducción de la prisión preventiva y de las denominadas penas procesales, resultando que favorece la descongestión y permite el uso de recursos para la preparación de casos de mayor gravedad.

2.- *Política respecto a la víctima*

La víctima va a la fiscalía por un conflicto y es necesario que el fiscal sepa comprender esto para observar de qué forma es posible resolver ese conflicto y no agravarlo. En otras palabras, el fiscal tiene que dejar de tener como meta la visión tradicional de la evaluación numérica de su trabajo en vistas de un abstracto interés público, como defensores a ultranza de la sociedad y de la legalidad, y empezar a observar la *viabilidad de salidas alternativas que brinden respuesta de mejor calidad a ese conflicto y en menor tiempo*, lo que traducido en la práctica diaria importa desplazar al trámite y la burocracia por los resultados teniendo en cuenta a las personas.

Ello implica que para la aplicación de las distintas salidas alternativas a la pena que propone el sistema es necesaria la incorporación de las víctimas como protagonistas en la resolución del conflicto penal³. En numerosas ocasiones el conflicto entendido como controversia de dos personas puede solucionarse o evitarse su reiteración integrando a la víctima, sobre todo con la mediación y en otros casos con la imposición de condiciones u obligaciones para el imputado. Al efecto, es necesario que los fiscales conozcan el interés de la víctima, observando que no en todos los casos a ésta le interesa la pena, sino que en numerosas ocasiones la reparación del daño, la disculpa o la conciliación de intereses opera como respuesta de mejor calidad, resultando que la pena podrá deparar en la agravación del conflicto o en la imposibilidad de su solución.

Por otra parte es importante fijar una *política para la atención de las víctimas*, con el objetivo que no sea el buen o mal trato del fiscal el que fije la forma de atención, sino que se encuentre *estandarizado con criterios mínimos*, previendo la forma de actuar ya desde la recepción de la denuncia, evitando la repetición de convocatorias, de atención por diferentes personas, y disponiendo un adecuado sistema de contención integral que contemple no sólo la atención médica sino también psíquica y la protección ante amenazas e intimidaciones. Además del trato digno y respetuoso que se le debe dar el fiscal debe

casos con las que se dota al Ministerio Público adquieren un profundo sentido estratégico. El Ministerio Público se convierte en una entidad que debe pensar estratégicamente qué casos prioriza y qué casos no, qué puede ir a la vía de una salida alternativa, qué es importante que llegue a juicio, qué es una decisión de calidad, en qué casos hay que privilegiar la situación de la víctima, y esto obliga a los Ministerios Públicos a pensar en su rol en la configuración de la política de persecución penal.

² En esta inteligencia, destaca ROXIN, Claus, *Problemas actuales de la política criminal*, conferencia dictada en México el 04/09/2000, que “las penas rigurosas –sobre todo las privativas de la libertad- son en verdad imprescindibles para los delitos capitales; pero no son un medio de reacción adecuado en contra de la criminalidad pequeña y mediana, la cual es numéricamente preponderante”.

³ Señala BINDER, Alberto, *La implementación de la nueva justicia penal adversarial*, edit. Ad hoc, Bs. As. 2012, p. 167 que “El fiscal debe defender el *interés de la víctima* y para ello debe saber con claridad *cuál es ese interés*”.

tener en cuenta que para tener posibilidades en un juicio oral es necesario que la víctima este contenida. Para ello, tanto la capacitación específica como un diseño organizacional receptivo constituyen en pilares básicos.

3.- *Descentralización de la fiscalía*

Hay dos modelos: centralizado y descentralizado de fiscalía. El centralizado normalmente implica que el edificio donde funciona la fiscalía se encuentre en el mismo lugar donde funcionan los tribunales o en un lugar cercano lo que hace que no se pierda mucho tiempo en traslados de los fiscales para intervenir en las audiencias. Es decir, la virtud de este modelo es el mayor aprovechamiento del tiempo de los fiscales. Sin embargo, al encontrarse la fiscalía en un sólo edificio se dificulta el acceso de las víctimas y testigos porque son éstos los que deben trasladarse hasta el lugar donde funciona la fiscalía y en muchos casos no disponen de los recursos para hacerlo o les significa una pérdida de tiempo que no disponen en tanto les genera inconvenientes en sus relaciones laborales. Con ello, además, se fomenta la intervención de la policía porque las víctimas y los testigos van a denunciar a las comisarías, que sí están distribuidas territorialmente.

Las objeciones anunciadas junto con la idea de priorizar a la víctima para facilitar el acceso a la justicia y la tutela efectiva de sus derechos demuestran que es necesario, al menos en ciudades de grandes dimensiones y población que se disponga un *modelo descentralizado* y se prevean medios de traslados de los fiscales a los tribunales para las audiencias reduciendo a la mínima expresión las pérdidas de tiempo y favoreciendo el conocimiento del fiscal sobre su zona y la relación territorial con la comunidad y con la policía.

4.- *Desformalización de la investigación*

El fiscal debe investigar para verificar si cuenta con la evidencia necesaria y suficiente para acusar y en su caso litigar en un juicio oral. Bajo esta visión la investigación tiene que ser rápida, ágil y dinámica sin demasiadas formalidades en tanto el objetivo central es producir prueba en el debate para obtener una sentencia favorable.

El uso del expediente genera burocracia, las formalidades a su vez fomentan nulidades y en general provocan demoras que dificultan el recuerdo del hecho por los testigos.

La desformalización tiene como meta la celeridad y el respeto de las reglas de la oralidad, publicidad, contradicción e inmediatez, por lo que emerge como indispensable que la *investigación no tenga mayores ritos*, para lo cual hay que *eliminar el expediente* como fuente de recopilación de datos, con lo que se logra la reducción en el uso del papel, se evita la delegación de funciones y se logra que la prueba se produzca en el juicio oral donde hay mayor control por la defensa y el público.

En su reemplazo es bueno disponer que los actos de la investigación no tengan mayores formalidades, salvo aquellas que surjan en virtud de la necesidad para los actos definitivos e irreproducibles y los anticipos jurisdiccionales de prueba; resultando que su acopio se realice en un simple legajo que no llegue a manos de los jueces.

5.- *Oralización de todas las audiencias*

Lo anterior va de la mano con la previsión de que *todo debe ser resuelto en audiencias orales*. Como la presencia del fiscal es funcional, es decir debe asistir al menos un fiscal a la audiencia, para aprovechar las *economías en escala* se prevé que a las

audiencias comunes pueda concurrir cualquier fiscal, debiendo elaborarse un memo que contenga la pretensión que deberá postular el fiscal en la audiencia conjuntamente con los fundamentos.

6.- Flexibilidad organizacional

La construcción del *diseño* de la fiscalía debe ser *flexible*, es decir debe permitir su *modificación de acuerdo a las necesidades de la demanda* de casos que ingresen al sistema y a la *pauta política de persecución dispuesta*.

Por tanto, es saludable que las leyes no dispongan una estructura fija porque ello puede no ser funcional a la política de persecución que se disponga la cual debe estar dada en relación a la priorización de casos y a su vez no responde a los desbalances de trabajo ya que no tiene en cuenta las sobrecargas y los tiempos muertos.

No hay que replicar el sistema de administración de justicia previsto para los jueces, por lo que es innecesario establecer que por cada juez exista un fiscal, aunque es importante destacar que de acuerdo a la nueva legislación Santa Fe abandonará el sistema de juzgados por el de colegio de jueces.

7.- Distribución del trabajo por flujo

El trabajo debe ser *distribuido al interior de la fiscalía por flujo* porque ello es más efectivo en términos de aprovechamiento de *economías en escala y especialidad funcional y temática*. De esta forma, contando con una adecuada *política de persecución* se permitirá a los operadores del sistema *clasificar los casos* ya desde el momento de su *ingreso* para facilitar la *distribución de todo el flujo común* a la misma unidad o sección.

Esto fomenta la especialidad de los fiscales y la igualdad de respuestas, mejorando los estándares y potenciando el *trabajo en equipo*.

Naturalmente que se deben evitar picos pronunciados de ascenso y descenso de trabajo para lo que es necesario disponer los recursos humanos conforme a la dimensión del flujo de trabajo. Buscar equilibrio con cargas de trabajo manejables.

8.- 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, poniendo a la luz pública la actuación para generar un control interno y externo.

El Ministerio Público tiene que *proyectar y publicitar una política de persecución*, verificar la capacidad, calidad y cantidad de respuestas, porque debe *rendir cuentas anualmente* de sus resultados. Naturalmente, que dado lo variable y dinámico de la sociedad y su conflictividad este proyecto no deberá ser estático y fijo, sino que rotar de acuerdo a las modificaciones sociales, con lo que no sólo podrá sino que deberá ser *testeado* en forma permanente para revisar sus premisas y en su caso alterarlas.

La información debe permitir el *control externo* pero también *interno* en pos de propender a la identificación de problemas, al 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, como a una evaluación y los incentivos personales.

Esto nada tiene que ver con mero control formal, sino uno pormenorizado y amplio que permita un testeado y evaluación permanente del cumplimiento de los objetivos propuestos en la eficiencia y eficacia en la persecución penal y en la distribución y

utilización de recursos asignados, cuyo objetivo final será la implementación de modificaciones y reformas.

9.- *Coordinación con otras instituciones*

La independencia y la autonomía en absoluto deben ser valoradas como aislamiento institucional. Para el correcto funcionamiento es necesario que la fiscalía establezca vínculos y se relacione con otras instituciones, disponiendo de una política común, dispuesta en instructivos.

Al interior del sistema penal debe existir coordinación para la generación de la audiencias con el colegio de jueces, con la defensoría pública y con el colegio de abogados, procurando lograr reglas de funcionamiento que potencien la viabilidad y efectividad de las decisiones que se adopten.

Externamente la vinculación debe considerar varios aspectos. Uno es la relación con organizaciones públicas y privadas que manejen información que podrá ser necesaria para el desarrollo de investigaciones penales más exitosas por lo que habrá que celebrar convenios al efecto. El restante hace a la coordinación con los órganos políticos del poder, en especial el ejecutivo puesto que de éste depende la policía de seguridad que cuando cumple funciones judiciales está bajo la dirección del fiscal. Es en este punto donde el nivel de definiciones debe ser preciso valorando las necesidades mutuas para coordinar efectivamente el trabajo entre los fiscales y la policía generando una relación constructiva para llevar adelante las investigaciones.

Además hace al estrechamiento de vínculos con las municipalidades que integran la región, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales, pues éstos son receptores de las quejas y reclamos de la sociedad en su conjunto respecto al delito.

10.- *Seguridad ciudadana*

Tener en claro que el modelo acusatorio de persecución penal no es la solución para el problema de la seguridad pública, aunque va a tener influencia en alguna medida.

Así, para disminuir el delito en algunos territorios, atrapando a sus autores o al menos provocando su desplazamiento, se pueden disponer desde la fiscalía persecuciones penales estratégicas en aquellos espacios territoriales en los cuales determinada modalidad delictiva se repite en el tiempo y es previsible que vuelva a suceder. Para ello es necesario contar con una adecuada sección de análisis para identificar las diferentes problemáticas y tener operatividad a través de detectives que ejecuten estas labores.

Por otra parte, la conformación de datos estadísticos puntuales deberá servir para proveer al poder político y a su brazo ejecutor: la policía, de nociones y evaluaciones que puedan ser consideradas relevantes para el establecimiento de una política criminal.

Además, al diseñar una política institucional relacionada con las víctimas que comprenda no sólo su atención sino también la implementación práctica de los derechos que las normas les acuerdan y contemplar en la resolución de conflictos, coadyuva a mejorar este estándar⁴.

⁴ RIAÑO IBAÑEZ, Jesús Lauro, *La víctima en el juicio oral*, noviembre de 2002, disponible en www.enj.org, destaca que “una *concepción moderna de la seguridad ciudadana*, se vincula ya no sólo a mantener el *orden y el respeto* por un cierto conjunto de *normas*, sino también abarcando la *promoción de las condiciones que permitan a las personas el goce de sus derechos*. En tal sentido, una de las formas de promover la seguridad de los ciudadanos, tiene que ver con la preocupación por quienes se han visto privados

III.- Líneas específicas para la organización de la fiscalía Regional 2

En específico hay que tener en cuenta el ámbito territorial dentro del cual la Fiscalía realizará su labor de persecución penal, la población y su distribución dentro del territorio, la cantidad de delitos, la cantidad de recursos humanos dispuestos y en función a ello la proyección de resolución en calidad y tiempo.

1.- La población y su distribución territorial

La 2ª Circunscripción Judicial abarca cinco Distritos Judiciales, Rosario con 1.200.000 habitantes, Constitución con 85.000, Caseros con 80.000, Iriondo con 67.000 y San Lorenzo con 160.000. La población total de la Región alcanza casi 1.600.000 habitantes.

2.- El índice de delito con autores identificados, por cantidad y territorio

Departamento	Juzgados de Instrucción				
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Rosario	11209	11042	10897	10433	11339
Resto	2501	2008	2046	2142	2246
Departamento	Juzgados de Correccionales				
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Rosario	45937	48411	42174	50469	46326
Resto	9989	8753	11582	11961	11890

A esta cifra hay que añadirle los delitos con autores no identificados y la cifra negra proyectada. Esta última indica que el 34.1% de los habitantes mayores de 15 años del gran Rosario afirma haber sido víctima de algún tipo de delito durante el 2009. De este total un 28.2% de los encuestados afirma haber denunciado los mismos al sistema penal, en tanto en un 71.4% expresa que no⁵.

3.- Capacidad, el tipo y el tiempo de respuesta del sistema

El cuadro siguiente indica durante el período 2005 a 2009 la cantidad y el tipo de resoluciones dictadas por los juzgados de instrucción, correccionales y de sentencia, sobre la base del ingreso de causas⁶.

Año	Juicio	Sobreseim	Archivos	Prescripc	Condenas	Absoluc	Probation	Ingreso
2005	2346	3478	32528	24337	1777	861	211	69636
2006	2071	3863	33331	29414	1625	783	181	66844
2007	2211	3653	39544	22568	1683	755	141	66699
2008	2175	2578	38239	21967	1567	739	365	75005
2009	1978	2312	41454	15381	1222	597	496	71801

4.- La cantidad de fiscales que fueron asignados

de derechos a consecuencia de un delito, de lo que resulta una de las misiones del estado garantizar su dignidad y su libertad”.

⁵ Estudio de Victimización en el Gran Rosario realizado por el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) en agosto de 2010.

⁶ Datos según estadísticas de la Cámara de Apelación en lo Penal de Rosario. En todos los rubros las resoluciones dictadas comprenden a casos ingresados en el año y en años anteriores. Estos datos no comprenden los relativos a imputados no individualizados.

La ley 13013 crea 24 cargos de fiscales y 55 de fiscales adjuntos para toda la región, los que han sido distribuidos en: 20 fiscales y 49 adjuntos para el distrito Rosario y un fiscal con un adjunto para los restantes distritos, salvo en San Lorenzo donde fueron asignados un fiscal y tres adjuntos.

Se advierte que la ley crea una proporción aceptable de 5 fiscales cada 100.000 habitantes⁷, resultando que existe un desfase en la cantidad de fiscales puesta en relación con la cantidad de causas ingresadas en el año 2009 (71801 con imputado individualizado) ya que le será asignado a cada fiscal la cantidad de 908,87 casos por año lo que significa casi 3 casos diarios⁸, sin contar los casos con imputados no identificados. No obstante este flujo de trabajo en relación a cada fiscal puede ser apreciado en principio como manejable con una buena organización.

IV.- *La organización de la Fiscalía Regional 2*

1.- *Panorama general*

Observando que en los sistemas acusatorios el fiscal el verdadero motor del sistema, bajo los lineamientos generales y específicos enunciados se propuso un modelo inicial⁹ que luego se fue ajustando en función a nuevas pautas y conocimientos adquiridos.

La estructura lineal consiste en una sede principal del Ministerio Público de la Acusación en Rosario y una en cada una de las cabeceras de los distritos que integran la circunscripción: Casilda, Cañada de Gómez, San Lorenzo y Villa Constitución.

A esta distribución territorial y descentralizada, se agrega que en el distrito *Rosario* se proyecta crear 4 *subregiones*, de las que dependerán cada uno de los restantes distritos. 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 que el *servicio de justicia esté cerca de la gente*.

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 al mismo accedan, 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 restantes cuatro distritos 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*. Sin embargo, esta división en subregiones dispuesta en el distrito Rosario será implementada en forma progresiva por cuanto existen inconvenientes actuales respecto a los edificios, procurándose poner en marcha solamente mini sedes para recibir denuncias.

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

⁷ A este número deberán sumarse los fiscales (18) y secretarios de los juzgados de instrucción (19), sentencia (8) y correccionales (14) que opten por pasarse al Ministerio de la Acusación. Por otra parte hay que tener en cuenta que también hay fiscales federales.

⁸ De acuerdo a los cálculos consignados en *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Ceja, Santiago, Chile, 2005, p. 34 (tabla 5) tal proporción conforma más del triple del promedio mencionado para países en América del sur.

⁹ Al cargo de Fiscal Regional se accede por concurso de antecedentes y oposición (arts. 15 y 17, ley 13.013). La oposición consiste en la presentación de una propuesta de trabajo que contemple lineamientos de política de persecución, diseño organizacional, rendición de cuentas y relación con otros actores (dec. N° 346/2010, modif. por el N° 3904/2012).

información que brinden los datos estadísticos y la complejidad de cada zona, según los informes que surjan con la puesta en marcha del diagrama.

En cada una de las sedes funcionará un área *de gestión administrativa y procesal*, cuya función será la recepción de denuncia, su registro en el sistema informático y la clasificación de los casos, resultando que en función a tal clasificación los derivará a la unidad *de salidas alternativas, de investigación y juicio o de imputados no individualizados (NN)*, según corresponda. Este es el modelo básico previsto para cualquier fiscalía de la provincia.

Mientras tanto, en el *distrito Rosario*, teniendo en consideración su dimensión poblacional y problemáticas delictuales específicas, *se crean cuatro unidades fiscales especiales*: la de delitos económicos complejos, la de delitos contra la integridad sexual, la de homicidios y la de flagrancia y turno.

Es decir, la estructura que se propone es observando una distribución territorial, funcional y por especialidad temática. Puede que hoy se señale que la división funcional sea la mejor puesto que es la más apta para aprovechar las economías en escala, sin embargo las unidades temáticas son las que generan la posibilidad de disponer políticas acordes a problemáticas específicas en relación a las cuales hay interés en perseguir.

2.- Modelo básico de unidad fiscal

a.- Gestión administrativa y procesal

Bajo esta denominación se crea un área que funcionará en la órbita de cada Unidad Fiscal, que estará a cargo de un jefe y cuyas funciones básicas serán la de atender al público en general, a los profesionales y a la policía.

Sus tareas específicas van a consistir en:

a.1.- *Relación con el público*: Recepción de la denuncia cuando el motivo de la presencia de la persona sea noticiar un delito. De lo contrario, según el tipo de inquietud que la persona tenga se la podrá derivar a otra área al interior de la unidad fiscal o a otra oficina pública cuando el motivo de su presencia no esté relacionado con un delito.

a.2.- *Relación con los profesionales y con la policía*: recepción de denuncias y otros documentos o secuestros.

b.- *Carga y registro* en el sistema informático de todas las actuaciones recepcionadas.

c.- *Clasificación* de las actuaciones para la *derivación* al área o unidad fiscal especial que corresponda.

Por otra parte, dentro de esta área funcionará una sección denominada de *trámites comunes* que realizará todo lo relativo a gestiones administrativas y otra destinada a *la atención primaria de las víctimas*.

El jefe será abogado pero no fiscal porque no tendrá que litigar en audiencias.

Recepción de denuncia. El personal que reciba la denuncia en la fiscalía y la policía al realizar la misma función deberá estar especialmente preparado para obtener la *mayor cantidad de información del denunciante*, a cuyo efecto se elaborarán manuales instructivos donde se detalle el contenido mínimo de la denuncia por delito y todos los datos del denunciante para mantener una comunicación más fluida. En esta línea, el personal que cumpla estas funciones deberá estar especialmente *capacitado en atención al público*.

Información de derechos a las víctimas. La víctima deberá ser informada de sus derechos, entregándole información específica a través de boletines y folletos. En caso que el denunciante solicite atención psicológica y/o protección inmediata y urgente, se lo derivará a la *Unidad de Víctimas y Testigos*; dándole aviso a dicha unidad, luego de receptada la denuncia.

Por otra parte cuando lo que se fuera a denunciar es un delito contra la integridad sexual la/el afectada/o será derivada/o directamente a la *Unidad fiscal especial* de estos delitos para que allí directamente se le reciba la denuncia.

Registro en el sistema informático. Una vez recibida la denuncia o la actuación correspondiente será registrada en el sistema informático con el mayor detalle posible, generando la posibilidad de desagregación, para poder elaborar estadísticas precisas y rendiciones de cuentas adecuadas.

Clasificación. Este mismo personal, debidamente capacitado, con la información obtenida, deberá clasificar el caso conforme criterios preestablecidos a los fines de su derivación al interior de la fiscalía. Con ello, si procede la aplicación de una facultad discrecional, archivo, desestimación, criterio de oportunidad, suspensión del procedimiento a prueba, procedimiento abreviado o incompetencia se derivará a la unidad de salidas alternativas; de lo contrario se remitirá el caso al área de investigación y juicio o a alguna unidad fiscal especial.

b.- Unidad fiscal de salidas tempranas

La función será la aplicación de archivos y desestimaciones fiscales, criterios de oportunidad, mediación y conciliación, suspensión del procedimiento a prueba, incompetencia y procedimiento abreviado, aprovechando las economías en escala.

A estos efectos, el Fiscal Regional y el General deberán confeccionar *instructivos* que contengan *criterios políticos* de aplicación de cada uno de estos supuestos para establecer pautas igualitarias para todos los ciudadanos y validar el principio de unidad de actuación junto con estándares de rendimiento¹⁰, los que deben ser publicitados para conferirles mayor transparencia y la posibilidad externa de control¹¹.

Ante el gran cúmulo de casos que recibe la fiscalía, la inmediata recepción de los legajos que provienen del área de denuncias con una preclasificación previa, permite regular la carga de trabajo desde los primeros momentos, evitando la sobresaturación del sistema y el agotamiento de los recursos, quedando así el camino despejado para los casos en los que haya que profundizar la investigación, *racionalizando el uso de recursos* para aplicarlos a estos supuestos.

En esta inteligencia, la aplicación de *salidas alternativas* (procedimiento abreviado, mediación y suspensión de procedimiento a prueba) brinda respuestas de alta calidad por ser rápidas, transparentes y tener en cuenta el interés social y el de la víctima. Junto a ellas

¹⁰ Cfr. *Desafíos*, p. 50 y ss., donde se destaca que ésta es el área donde se manifiesta con mayor fuerza el manejo de la carga de trabajo ya que la lógica burocrática proveniente del inquisitivo donde cada fiscal decide a este respecto genera cantidad de casos abiertos sin que exista posibilidad de profundizar la investigación lo que provoca el impedimento de focalizar los recursos en otros casos en los que existe efectiva posibilidad y una natural sensación de agobio. De allí que es una perspectiva desde la gestión crear una unidad específica.

¹¹ Duce, Mauricio, “*Selección de casos en el nuevo Código Procesal Penal*”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 29, T. 2, Santiago de Chile, 2002, p. 266.

es menester adoptar decisiones de *incompetencia, criterios de oportunidad*¹² y *archivo y desestimación*¹³ desde la fase inicial. En éstas necesario será observar no sólo los casos en los que no se denuncia hecho delictivo sino en general aquellos en los que la investigación tenga escasa proyección de éxito, sea por la escasa prueba o por un puntual desinterés de la víctima, teniendo presente que la experiencia indica que en su mayoría no se trata de casos graves. En ello hay que valorar por un lado que la investigación puede ser reabierta si sugieran nuevas pruebas y por el otro que la víctima tiene la posibilidad de un reclamo ante los superiores jerárquicos de la fiscalía y si éstos confirman la decisión cuenta con la alternativa de ir como querellante exclusivo a través del mecanismo de conversión de la acción penal pública en privada, operando en todos los casos como límite temporal máximo los tiempos de la prescripción de la acción penal¹⁴.

La Unidad se integra con un fiscal jefe, un cuerpo de fiscales adjuntos¹⁵ y de empleados¹⁶, integrándose en equipos de trabajo, modalidad que permitirá que se adquieran destrezas específicas a partir de la profesionalización de la labor junto con el cumplimiento de las metas políticas relativas a la persecución propuestas por la jefatura de la fiscalía¹⁷.

Uno de los fiscales se ocupará de todo lo relativo a la mediación, conciliación y negociación, siendo el Jefe de la *Oficina de Acuerdos* que tendrá por objeto la derivación de los casos mediables a los centros de mediación externos a la fiscalía con los que deberán celebrarse convenios, pudiendo actuar en algunos supuestos de negociación como intermediario pero dejando en claro que no es el abogado de la víctima.

Además, dentro de la Unidad funcionará una sección administrativa común encargada de realizar las citaciones, comunicaciones y notificaciones. A tal fin, ésta contará con empleados que no necesitarán cumplir con el perfil técnico.

c.- Unidad fiscal de investigación y juicio

¹² El art. 19 del CPPSF dispone 7 criterios de oportunidad. Dos de ellos (incs. 5 y 6) son la mediación y conciliación que son considerados como salidas alternativas, los cinco restantes pueden encuadrarse dentro de las pautas de archivo ya que son: los casos en los que el cód. penal autoriza la eximición de la pena (inc. 1), la insignificancia (inc. 2), la insignificancia de la pena en expectativa en relación a la pena que el sujeto viene cumpliendo por otro delito (inc. 3), la pena natural (inc. 4) y los casos de enfermedad terminal y mayores de 70 años (inc. 7). Importante es para destacar que también en estos supuestos la víctima tiene posibilidad de ejercer su reclamo llegando hasta el fiscal regional y si éste ratificara la decisión podrá continuar a través del mecanismo de querrela convirtiendo la acción penal pública en privada.

¹³ Debe tenerse presente que la referencia es respecto a los casos en los que los autores y partícipes están identificados en tanto los llamados NN son remitidos a la oficina específica para un tratamiento colectivo.

¹⁴ Cfr. Vitar Cáceres, Jorge, *El archivo provisional y su adecuada aplicación en el proceso penal chileno*, Universidad Diego Portales, p. 4 y ss.; Duce, ob. cit., ps. 266/7.

¹⁵ Señala Vitar Cáceres, p. 8, que la discusión sobre si es necesario o no que estas unidades cuenten con fiscales o éstos tengan intervención ante el reclamo de revisión. Sin embargo, teniendo en cuenta que esta es una labor de decisión que hace a la política de persecución no luce lógico que no existan fiscales. En ello hay que valorar que la unidad propuesta integra otro tipo de decisiones que deben ser tomadas en audiencia a la cual necesariamente tiene que ir un fiscal o un adjunto.

¹⁶ El perfil de los empleados en su mayoría debe ser técnico en tanto que al encontrarse establecidos a través de instructivos los criterios políticos de actuación nada impide que sea un abogado o un estudiante avanzado quien revise y clasifique los casos. La propia inteligencia de la unidad demuestra que es irrelevante la delegación de funciones en tanto siempre existe un control del fiscal que es quien al postre el que toma la decisión.

¹⁷ Cfr. *Desafíos*, ob. cit., p. 73 y ss.

Los casos que lleguen a esta área inicialmente habrán superado el primer filtro de salidas alternativas, aun cuando las mismas podrán ser aplicadas de resultar conveniente en otras instancias, y han sido identificados como casos investigables. Se trata de casos que comprenden todos los delitos con imputados individualizados, a excepción de los encomendados a las unidades fiscales especiales en el distrito Rosario, 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 jefe* contando con un cuerpo de *fiscales adjuntos y empleados*. El fiscal o adjunto designado para un caso será el encargado de participar en todo el proceso: investigación, etapa intermedia, juicio y recursos. El fiscal jefe, en casos complejos o cuando el fiscal o adjunto lo requiera promoverá el análisis y estrategia del caso en grupo. Los empleados de esta área realizarán tareas de apoyo técnico al fiscal o adjunto.

d.- *Unidad fiscal de Imputados no individualizados (NN)*

En general puede afirmarse que el sistema no destina recursos para aquellos casos en los que los autores no están identificados¹⁸, cuya cantidad es bastante alta.

La cantidad de delitos cuyos autores o partícipes no fueron identificados que ingresan anualmente puede estimarse en un porcentaje que ronda el 40% del total de causas entradas¹⁹. Ello demuestra las carencias investigativas de la policía y de la fiscalía, aumenta la impunidad provocando desconfianza en la comunidad, potenciando la cifra negra del delito. En función a ello se hace necesario que los nuevos modelos asuman capacidades investigativas para aumentar el índice de respuesta en estos casos²⁰.

El objetivo central de la unidad es *descubrir e identificar autores y partícipes desconocidos* que han cometido hechos delictivos, a través de un análisis táctico y una investigación inteligente y estratégica, para iniciar persecuciones penales más exitosas. La circunstancia tendrá por efecto inmediato disminuir la impunidad de estos hechos en particular, logrando globalmente una reducción, control o desplazamiento del delito en determinados territorios mejorando la calidad de vida de la población a través de la disminución de la inseguridad en términos objetivos pero también subjetivos. Por otra parte, la generación de datos y su análisis permitirá al Estado poder definir criterios de política criminal más específicos.

En este sentido, el manejo del flujo de casos desde el inicio permitirá *descongestionar* la estructura minimizando el uso del papel y de actuaciones policiales innecesarias, destacándose la utilización de sistemas informáticos que acopien datos para

¹⁸ En el sistema inquisitivo vigente anteriormente los casos ingresaban a los juzgados, se dictaba un decreto de reserva de actuaciones y luego iban a parar al archivo. En el año 2001 se creó una Fiscalía de NN que tuvo la “virtud” de descongestionar de papeles los juzgados sin ninguna actividad investigativa específica. No obstante, en los últimos años se ha dado a esta oficina de una mínima capacidad investigativa para identificar autores resolviendo algunos casos. Si bien no se pudieron obtener datos al respecto, su injerencia, en base a las entrevistas realizadas, no alcanza el 1% del total de causas ingresadas.

¹⁹ Para el año 2005 se trataba de 41344 casos, 2006 37124, 2007 35793, 2008 48398, 2009 43457, 2010 44239 y 2011 37873.

²⁰ El ex Fiscal de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, Xavier Armendariz en la charla sobre gestión de la fiscalía dada en el marco del programa del Ceja dictado en Santiago de Chile en mayo del 2011 menciona que sería exitoso que se dé respuesta al 5% de los casos. Ese porcentaje se estima como muy alto, al menos para los primeros momentos de la instauración del sistema de investigación a cargo de la fiscalía, aunque se muestra como una meta de gestión en proyección.

generar un análisis táctico con el objetivo de establecer patrones comunes en la identificación de autores o partícipes ignorados en delitos.

La oficina estará compuesta por un *director* que será un fiscal o un fiscal adjunto²¹. Tendrá una *sección de análisis táctico* de los delitos y otra de *investigación* compuesta por policías que desempeñarán tareas en la fiscalía de Rosario²².

En la *sección análisis criminal* no es necesaria la presencia de numeroso personal, podrán ser tres, cuatro o cinco, según el espacio territorial donde operarán y el índice de delitos proyectados, pudiendo mezclarse policías y civiles.

El perfil de las personas que integran esta sección tiene que tener directa relación con el *análisis criminal* que se centra en el estudio de los incidentes delictivos para identificar, en ellos, patrones, tendencias y problemas subyacentes, estableciendo qué factores intervienen y de qué forma se pueden abordar para controlar, disuadir, desplazar, detener o prevenir un delito o una serie de delitos²³.

En ciudades de grandes dimensiones en territorio y población como Rosario, con un importante índice delictual, podrá ser necesario dividir a los analistas por delitos, teniendo en cuenta que el mayor índice es el relativo a los delitos contra la propiedad, siendo también una temática para su abordaje la evaluación de las economías delictivas.

Detectados determinados focos conflictivos ante la imposibilidad de poder abordar todos ellos será necesario que a través de instructivos se delinee una política de selección de casos a investigar, con metas de gestión y objetivos generales dados en relación del porcentaje de casos que podrán ser esclarecidos²⁴, debiendo hacerse con posterioridad una evaluación de cuándo ello efectivamente ocurrió para establecer correctamente el cumplimiento de aquellas metas y objetivos.

La *sección de investigaciones* tiene un perfil que se asocia más con el personal policial cuando cumple funciones de recabar información en la calle. Su actuación surge a partir de los datos que brinda la sección de análisis criminal por lo que se trabaja en equipo, nunca aisladamente. Abarca la investigación de diferentes delitos y lo conveniente es que se agrupe al personal por grupos compuestos por dos policías que trabajen para la fiscalía. Se podrá disponer su actuación de investigación en relación a un hecho determinado o a una modalidad delictiva, para lo cual importante será observar a cada grupo de trabajo y sus capacidades individuales.

²¹ El fiscal de esta oficina no litiga pero es necesario que exista al menos uno porque una de sus funciones será realizar peticiones al juez de garantías. Además, la presencia de una persona calificada es importante para establecer un contacto directo con el Fiscal Regional informándole de toda la actividad que se está llevando a cabo, además, naturalmente, de rendirle cuentas generando información semanal.

²² Se podrá trabar aquí una discusión centrada en la innecesariedad de adscribir policías a la fiscalía, es decir, que la policía ejecute órdenes que en lo pertinente se dispongan. Sin embargo desde la realidad santafesina ésta luce como la propuesta más idónea en función de que la policía sigue dependiendo del Poder Ejecutivo y es muy renuente a cumplir este tipo de órdenes de otros organismos. De otra parte, como la ley 13013 crea un organismo de investigación no militarizado a cargo de la fiscalía en un futuro este cuerpo se podrá ocupar de estas tareas o hacerlo en forma mixta, integración que es la que tiene el Bureau de investigaciones de la Fiscalía del Bronx, cfr. menciona Baytelman, Andrés, *La Fiscalía del Crimen del Bronx*, en revista Latinoamericana de política criminal N° 2, edit. Del Puerto, Bs. As., 1997, p. 303.

²³ Sepúlveda Scarpa, Martha, *Análisis delictual. Conceptos básicos*, en *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile, 2010, p. 52.

²⁴ Cfr. Vitar Cáceres, p. 15.

2.- Unidades fiscales especiales en el distrito Rosario

a.- De flagrancia y turno

Estará a cargo de un *fiscal jefe* y un *grupo de adjuntos*, los que estarán de turno en forma rotativa, 24 horas desde las 9,00 hasta 9,00 del día siguiente, distribución que se hace teniendo en cuenta que la policía realiza 30 a 40 consultas telefónicas diarias y el promedio de personas que habitualmente quedan detenidas.

El fiscal en turno será quien decida sobre la libertad o detención de la persona aprehendida y será quien le reciba la audiencia imputativa y, en su caso, la de prisión preventiva²⁵, 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 esta unidad propender a ello, ya desde estas tempranas instancias²⁶. Esto es importante si consideramos que un porcentaje elevado 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 cada subregión o unidad especial para su tramitación final.

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 o siguiendo las disposiciones dadas en el protocolo de trabajo teniendo solamente con la dirección externa, es decir impartirá órdenes de la forma de cumplir la investigación, verificando y en su caso tramitando la procedencia de diligencias investigativas que exijan autorización judicial (ej. allanamientos, intervenciones telefónicas, etc.).

El número total de fiscales y fiscales adjuntos asignados a esta oficina será establecido teniendo en cuenta las funciones dispuestas y la cantidad de personas detenidas, que diariamente promedia un total de cinco²⁷.

b.- En delitos económicos complejos

La definición de delito económico complejo queda limitada a todos aquellos hechos en los cuales el imputado logró una disposición patrimonial de la víctima a través del fraude o el abuso de confianza y los hechos de corrupción contra el Estado²⁸ y esta unidad intervendrá cuando la afectación supere un monto de dinero determinado.

Desde un análisis simplista la cuestión no debería ameritar la creación de una unidad fiscal especial, sin embargo observando con detenimiento el tema puede advertirse que las investigaciones iniciadas en el sistema anterior a la reforma eran escasas y el índice

²⁵ El código no crea una audiencia de control de detención, sino una audiencia imputativa que la peticiona el fiscal a la jurisdicción y es de información de cargos y derechos al imputado, en la cual es obligatoria la presencia del defensor y debe celebrarse dentro de las 24 hs. de la detención prorrogable por otro tanto. Cuando la persona ha quedado detenida si el fiscal pretende imponer la prisión preventiva debe postularla en la misma audiencia al tribunal (arts. 223 y 274 del CPPSF, ley 12.734 modificada por la ley 13.231).

²⁶ Indica Baytelman, p. 269 que la audiencia de prisión preventiva es la primera oportunidad procesal que disponen la fiscalía y la defensa para negociar una salida.

²⁷ De acuerdo a la información solicitada a los Juzgados a través de la Cámara de Apelación en lo Penal, en promedio durante cinco turnos (duran un semana) los Juzgados de Instrucción dejaron 167 personas detenidas y en igual período los Correccionales 14 lo que totaliza 181 personas detenidas en cinco semanas, número que para promediar 5 detenidos diarios, se divide por 35 días.

²⁸ Ello así por cuanto otros delitos que podrían demandar la intervención de esta unidad son de jurisdicción federal.

de condenas sustancialmente menor²⁹. Los factores pueden circunscribirse en la escasa capacitación técnica del personal (jurídica, contable y económica financiera) lo que demanda que el juez o el secretario las tramite personalmente, la falta de estructura adecuada de los juzgados de instrucción para iniciar estas investigaciones y la falta de incentivos³⁰.

Las circunstancias apuntadas demuestran las complejidades que surgen para la investigación de estos delitos, dificultades que abarcan no sólo la temática propuesta sino que también comprende a la calidad de las personas que intervienen, máxime si se observa que su no persecución o la falta de respuestas genera una sensación social de privilegio, situación que particularmente se busca revertir.

Para ello, se instrumenta una unidad fiscal especial que estará a cargo de un fiscal jefe, un grupo de adjuntos y un cuerpo de empleados con conocimientos jurídicos, todo lo cual será complementado con un cuerpo de peritos contadores, caligráficos, etc.

c.- *En Homicidios*

c.1.- *Panorama general de los homicidios dolosos en Rosario*

Dentro de los delitos de competencia provincial el *homicidio doloso* es uno de los *de mayor gravedad* y generando su producción *gran conmoción social* por lo que es necesario disponer una persecución que sea lo más eficaz posible.

a.- En la ciudad de Rosario la *cantidad de homicidios dolosos* se ha ido *incrementado* en forma paulatina llegando a *duplicarse en los últimos seis años*. Este dato debe llamarnos la atención, más allá que la *cantidad comparativamente* pueda estar dentro de las *tasas internacionales*.

Año	Homicidios dolosos
2006	90
2007	113
2008	121
2009	130
2010	124
2011	163

b.- La *tasa de homicidios* para el año 2011 asciende a 13 cada 100.000 habitantes. Por cierto que el índice puede no ser alarmante si se mide con ciudades como Caracas con 98,1; Maceio con 135,26 y Medellín con 70,32. No obstante la tasa y su ascenso periódico indica una alerta que debe ser abordada, máxime si se tiene en cuenta que en Nueva York el índice es de 8,5 mientras que en San Pablo es de 11 y CABA (Ciudad Autónoma de

²⁹ Lo cierto es que no hay estadísticas en este sentido, resultando que la perspectiva anunciada se basa en una consulta general realizada a los jueces de instrucción y de sentencia, lo que fue complementado por la experiencia personal de 20 años de actuación en el fuero penal de instrucción por parte del suscripto. A nivel nacional el Centro de investigación y prevención de la criminalidad económica sobre un estudio de 750 casos analizados en el período 1980/2005 detectó que el 90% esta aún en la etapa de la instrucción con tendencia creciente a la prescripción y en sólo un 3% hubo condenas por lo que su titular Pedro Biscay, *La justicia penal y el control de los delitos económicos y de corrupción*, en revista Sistemas Judiciales N° 11, edit. Por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de

Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Bs. As., 2006, p. 4 y ss., califica esta persecución como un fracaso.

³⁰ Es que en la estadística vale lo mismo la investigación de un delito simple con el imputado confeso que una compleja estafa.

Buenos Aires) tiene índices menores 4,92 para el año 2009 y 5,81 para el año 2010 (168 casos)³¹.

c.- Las *circunstancias en que fueron cometidos esos homicidios* también merece un análisis. De acuerdo a datos brindados por la policía de los 163 homicidios dolosos cometidos en Rosario en el año 2011, 18 fueron relacionados con robos (11%), 140 (85%) interpersonales, 4 en enfrentamientos policiales y 1 en el servicio penitenciario.

De ello podría desprenderse *un análisis, si bien empírico, más específico* de los tipos de homicidios que se cometen. En la región los homicidios dolosos se presentan en tres clases diferentes.

Una de ellas es el que se da entre *familiares, vecinos y amigos*, es decir entre *personas conocidas y en el marco de reyertas*, lo que hace que la *investigación no sea demasiado compleja* sino que presente *dificultades probatorias* relacionadas con la acreditación de la responsabilidad penal del autor. Es decir, se trata de personas que fueron detenidas en flagrancia, que están confesas, que hay testigos o evidencias que la vinculan criminalmente con el hecho, siendo que lo relevante es verificar la entidad de la evidencia recopilada para acreditar tal responsabilidad o bien la existencia de causas eximentes.

La *segunda tipología* es la relacionada con el *homicidio doloso que se da en ocasión de robo u otro delito contra la propiedad cuyo número en la región no es importante* sin embargo es el hecho que *mayor conmoción* provoca en la comunidad y la problemática se relaciona con las *dificultades para identificar al autor*. Estos casos son recibidos por los medios de prensa y difundidos mostrando la inseguridad e impunidad. Existen grandes deficiencias para el logro del éxito en la investigación porque los equipos criminalísticos tienen escasa tecnología y preparación y porque no hay cuerpos de detectives que en la calle puedan obtener información de calidad. Salvo casos aislados o cuando el imputado fue detenido en el hecho, la mayoría no se resuelve.

La *tercera modalidad* es mucho más *actual y es la que esta aumentando la tasa objetiva de homicidios*. Tiene que ver con la relación de éste con toda la *economía delictiva* que gira en torno a la comercialización de estupefacientes. Generalmente, los autores no son identificados porque o no hay testigos o éstos directamente no quieren hablar por temor.

Normalmente se trata de casos entre personas conocidas, cometidos generalmente por jóvenes de entre 15 a 30 años, e incluso con testigos que observaron el hecho o estuvieron presentes en momentos previos de los cuales pueden extraerse datos ciertos, serios y objetivos para emprender una investigación criminal, no obstante nadie se quiere entrometer puesto que el motivo de éstos esta relacionado con el hacerse respetar, el mostrar autoridad por parte del autor para lograr mayor representación o un lugar más alto dentro de la banda u organización criminal para poder romper la situación de exclusión en la que se encuentra.

Dentro de este panorama es importante destacar las zonas de la ciudad donde ocurren estos homicidios, circunstancia que permitirá determinar en forma más adecuada el lugar donde hay que trabajar en la prevención y luego del hecho, por ejemplo, barrios La Tablada, Las Flores y Ludueña.

³¹

d.- En CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) *la tasa de esclarecimiento* fue del 50% lo que puede estimarse como *muy baja*. En Rosario, según fuentes policiales es cercana al 75% u 80% mientras que conforme otras fuentes *estaría alrededor del 60%*. Así, puede observarse que los esclarecimientos en los *hechos de mayor gravedad no es óptima*.

El análisis de este dato tiene que ser evaluado conforme la problemática específica de los homicidios. Así, mientras la tasa de homicidios en una ciudad esta relacionada con la *violencia doméstica el índice de esclarecimiento es más alto*, pero *el dato se reduce sensiblemente y varia cuando el homicidio aparece vinculado a economías delictivas* como los estupefacientes o robos. Allí es cuando el índice de esclarecimiento es sustancialmente inferior.

d.1.- Otro punto a considerar es cuándo se *considera esclarecido un homicidio*. Para la *policía* el dato a considerar es la *detención de un sospechoso*, para la *fiscalía* podrá variar pero debe tomarse como parámetro la *formulación y aceptación de la acusación*, es decir el *ir a juicio oral*, aunque *considerando los casos que han sido esclarecidos pero que concluyeron con archivo fiscal o sobreseimiento por mediar eximentes de responsabilidad: causales de justificación, inculpabilidad, excusas absolutorias o muerte del imputado*.

d.2.- Vinculado a lo anterior importante es verificar *cuáles son los motivos por los cuales no se esclarecen los homicidios dolosos*. No caben dudas que son *varios los factores* que influyen dentro de los que merecen destacarse la *falta de profesionalismo* junto con la *carencia de recursos técnicos y humanos*, sumado a la *falta de incentivos, ausencia de trabajo en equipo, falta de coordinación entre la policía y los fiscales*, etc.

En general puede afirmarse que más allá del esfuerzo personal y hasta colectivo la *policía no cuenta con grupos de investigadores de calidad ni en cantidad*. Es decir es *escasa la cantidad de detectives* y lo que es peor es que éstos *no reciben capacitación profesional en técnicas de investigación continua y periódica*, ni tampoco cuentan con *equipos técnicos* que le permitan desarrollar, en forma más óptima, su labor.

Lo propio ocurre con los *equipos criminalísticos* que poseen unos *pocos profesionales* y otros que son *simplemente idóneos*, que más allá de la *buena o mala tarea que desarrollen al carecer de los insumos y de la tecnología adecuada su trabajo puede evaluarse como primario y casero*. *No se prepara nada para ir a juicio oral*, se trabaja en base a la *intuición* no estando con claridad predeterminado *qué evidencias se puede levantar* y lo que es peor aun *no hay laboratorios con la capacidad suficiente para analizar las evidencias levantadas*.

e.- Este panorama no puede desentenderse de la *desconexión global existente entre la policía y los jueces penales de instrucción* que actualmente son los que llevan a cabo la dirección de la investigación. Naturalmente que ante cada hecho concreto interviene un juez de instrucción quien da directivas puntuales y específicas en relación al mismo. Sin embargo, lo que se quiere significar en este punto ,es la *ausencia de una política general de persecución penal* relacionada no sólo con los homicidios dolosos sino con todos los delitos. La circunstancia no es menor si se observa que *cada juez decide qué investigador interviene en cada hecho* y ello lo hace en función a la *confianza que le ha generado éste por su actuación anterior o lo deja en manos del que primero lo contactó*, lo que provoca dificultades para conectar o relacionar los homicidios en tanto como *cada juez interviene en su turno ignora qué relación puede tener un caso con otro* y determinar pautas generales comunes de actuación. Por otra parte, no puede dejar de advertirse que dentro de

la semana en que cada juez de instrucción esta de turno le ingresan más de 300 casos muchos de ellos con personas detenidas, lo cual distrae su atención específica en el caso.

f.- Esta *visión crítica obliga a replantear* la cuestión relacionada con los homicidios dolosos que ocurren en la ciudad de Rosario, tanto desde el punto de vista policial como desde la perspectiva de los fiscales.

Desde el punto de vista policial, hay que tener en consideración que el nuevo *Ministerio Público de la Acusación* por ley dirige al *Organismo de Investigación* y a la *Policía* cuando cumple *funciones judiciales*.

f.1.- El *Organismo de Investigación* es un equipo técnico no militarizado cuya creación esta prevista por las leyes 12734 y 13013, no obstante deberá implementarse por ley y hasta tanto ello ocurra será potestad del Fiscal General su reglamentación. Como se observa, su creación podrá paliar algunos de los inconvenientes que actualmente se presentan.

Debería abarcar dos aspectos, el criminalístico y el detectivesco.

El *equipo criminalístico* debería estar integrado por *profesionales* en todas las áreas que la criminalística demanda para el *análisis de evidencia*, la cual deberá estar dotada de *equipamiento e insumos adecuados* pero además de *personal preparado* para presentarse en la *escena del hecho para la recopilación de evidencias*. Una cuestión lógica es que la *policía preventiva o de seguridad* paulatinamente vaya *cesando* en esta actividad *transfiriendo al Organismo de Investigación* la misma.

Los *detectives o investigadores* deberán ser un cuerpo integrado por personal que este *capacitado en la investigación de calle*. La selección de los investigadores tiene pautas específicas que deben ser observadas. La tarea que cumple el detective merece que se asignen incentivos económicos y compensaciones horarias.

Ambos tienen que trabajar interconectados, esto implica que el detective tiene que ir avanzando en las hipótesis del hecho según la información que el organismo técnico le provea.

La *policía, cuando cumpla funciones judiciales*, deberá estar *diferenciada de la policía preventiva o de seguridad*, recibiendo *capacitación específica* relacionada a las tareas que por delegación el fiscal les encomiende. Ahora bien, aquí es importante que el MPA tenga injerencia en la determinación del personal que realiza estas actividades, el tiempo de permanencia y la posibilidad de su exclusión.

En este punto es importante también determinar *quién es el que investiga el fiscal o la policía*. En lugares donde se cuenta con policías profesionales y que cumplen funciones judiciales específicas la que investiga es el policía. En Argentina, en la mayoría de las provincias, lo hace la policía con el fiscal.

c.2.- La estructura de la unidad de Homicidios

Como ya se señaló dentro de los delitos de competencia provincial puede decirse que éstos son de los más importantes de allí la necesidad de crear una unidad fiscal para su persecución más eficaz. Comprende los homicidios dolosos y sus tentativas, los imprudentes como así también los hechos catalogados inicialmente como suicidios y sus tentativas y todas las muertes cuya causa sea indeterminada a primera instancia. La gravedad de estos hechos junto a las problemáticas actuales que presentan y el incremento proyectado para este año hacen como aconsejable la creación de esta unidad.

Se estima que esta creación favorece la conexión de los distintos homicidios que ocurren, permitirá un mayor conocimiento global y específico de la cuestión y favorecerá la relación con los equipos criminalísticos y de investigadores. Además, brindará posibilidades concretas de establecer criterios comunes de actuación por ejemplo en relación a la prisión preventiva, a los abreviados, a las acusaciones y a todos lo que hace a la litigación oral en las distintas audiencias.

Estará integrada por un fiscal jefe y un cuerpo de fiscales, fiscales adjuntos y empleados.

d.- En delitos contra la integridad sexual

Los delitos contra la integridad sexual presentan una problemática específica relacionada por un lado con la victimización secundaria y por el otro con la persecución ineficaz, resultando prueba evidente de ello la alta cifra negra y el aumento de la violencia intrafamiliar.

La cantidad de denuncias formuladas en el distrito Rosario se ha ido incrementado en los últimos años, ya que mientras en el año 1998 había 208 casos denunciados en 1999 232, para el año 2008 los casos noticiados sumaban 472, en el año 2009 531 y en el año 2010 514³².

Como puede verse aun cuando el número objetivo de denuncias no pueda ser considerado como elevado, la cantidad de noticias se ha duplicado en los últimos 10 años.

No obstante, todos sabemos que esos números no demuestran realmente la cantidad de delitos contra la integridad sexual que se cometen. De acuerdo a datos obtenidos, la cifra negra de estos delitos es altísima, pudiendo verse que en el período 1998/1999 alcanzó un 90%³³, siendo que en el año 2009 esa cifra fue de un 86,2 %³⁴. Los motivos por los cuales los hechos no fueron denunciados son diversos, pudiendo mencionarse los tabúes que rodean la sexualidad, la auto-culpabilización de la víctima y la ocurrencia de la privacidad del hogar.

Es decir, el índice de cifra negra sigue rondando un 90% por lo que los más de 500 casos deberían multiplicarse por 9 para tener un cabal conocimiento de su cantidad.

Por otra parte, hay que destacar que no hay estadísticas que permitan una evaluación de la problemática puntual, ya que los sistemas informáticos no están diseñados para generar datos desagregados (en general perfil del imputado y de la víctima y de la modalidad delictiva –la vinculación con otros delitos–, en especial: la edad y nacionalidad de la víctima y el autor, relación entre ambos, nivel socio cultural, individualización o no del autor; horario, lugar y modalidad de ocurrencia, etc.), datos que cobran relevancia en la investigación sobre todo para poder realizar mapas de este tipo de delitos, todo lo cual permitiría actuar en forma preventiva y mejorando los estándares de investigación. Tampoco se puede saber la cantidad, el tipo y el tiempo de las resoluciones pronunciadas.

³² Datos obtenidos según un informe solicitado a los Juzgados de Instrucción a través de la Cámara de Apelación en lo Penal.

³³ Revista Investigación en Salud - Publicación Científica de la Secretaría de Salud Pública Municipal – Vol. 5. Nº 1 y 2., Rosario, 2002.

³⁴ Estudio de Victimización en Gran Rosario. Agosto de 2010 - Informe Final del Instituto latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

Preliminarmente es importante destacar que la *víctima cuenta con el derecho a la tutela judicial efectiva y a la verdad*, siendo que la normativa procesal prescribe que merece un *trato digno y respetuoso, derecho a la documentación de sus lesiones o daños, a la información del curso del procedimiento en todas sus etapas*, en especial el conocimiento de la libertad o prisión preventiva del imputado, la fecha de realización del juicio oral y toda resolución que en su decurso se dicte, *a reclamar por la demora en la investigación y a la revisión de las resoluciones que se dicten, al reclamo civil y actuar como querellante, a la intimidad y a la protección*. También al *asesoramiento jurídico, a ser oída* durante el curso del proceso y a una atención integral.

Sin embargo, no se puede dudar que el *sistema revictimiza*. Esta afirmación se desprende del análisis de diferentes factores. *No es la misma persona la que interviene en la atención a la víctima en todo el procedimiento ni ellas están debidamente capacitadas*, en función de lo cual no existe un *debido tratamiento* y lo que es peor aun no se logra *comprender la problemática que conllevan*.

En esta inteligencia la propuesta es que esta *unidad especial* este integrada por *personal debidamente capacitado* tanto en la *recepción de la denuncia* como en la *investigación*, preferiblemente *mujeres*, cuya misión sea por un lado obtener la *mayor cantidad de información de la víctima* pero por el otro *contenerla en el fuerte padecimiento emocional* que surgen en los primeros momentos. El *uso de la cámara gesell* como la generación de *entrevistas filmadas* son medios a utilizar sobre todo con los menores de edad a la fines de *evitar la reiteración de las entrevistas*, si es posible otorgando *control a la defensa*.

En este sentido, la *víctima debe declarar siempre ante la misma persona, la menor cantidad de veces posible y en un recinto apropiado acompañada por su representante o un mayor de su confianza*.

Debe verse que la *víctima no puede ser revisada por dos o tres médicos* a los fines de *constatar las lesiones físicas* que el hecho le irrogó, sino que una sola vez y que la circunstancia sea *debidamente documentada*. Lo cierto es que cualquier *pericia* que se lleve a cabo y en la cual tenga que *intervenir la víctima* será menester la *notificación a la defensa del imputado* para que pueda ejercer el control sobre la misma, lográndose que no vuelva a realizarse. En caso de que el imputado no se encuentre individualizado al comienzo del proceso deberá notificarse al servicio público de la defensa.

Al efecto, necesario será tener una *correcta vinculación con la actuación policial*, la cual si bien esta *centralizada en el Centro de Asistencia a la Víctima de delitos sexuales* que maneja *estándares de tratamiento* con la intervención de un *equipo multidisciplinario capacitado*, ello queda sin sentido cuando posteriormente se le vuelve a recibir declaración en el juzgado y es nuevamente revisada por el médico. Es necesario, una *coordinación entre la fiscalía y la policía* para que tanto la *declaración* como la *revisión médica sea realizada una sola vez*.

De otro extremo, es menester brindar *asistencia integral a la víctima* a través de un *equipo multidisciplinario* integrado por *psicólogas y asistentes sociales* que observen los *daños psíquicos*, a cuyo efecto se deberá dar intervención a la *Unidad de Víctimas y Testigos de la fiscalía*. Para el *tratamiento posterior* puede ser conveniente *celebrar convenios con otras instituciones públicas*.

Lo cierto es que si el fiscal quiere tener un caso con proyección de condena necesita de la víctima y al efecto es de suma importancia que el sistema le brinde contención y confianza.

De otro extremo, puede verse como relevante la evaluación de *decidir llevar el caso a juicio oral*, en tanto la *víctima* seguramente se sentirá fuertemente *vulnerable* por la *exposición pública* y por el *contacto con su agresor*.

Entonces los fiscales deben observar medidas de protección teniendo en cuenta la entidad del delito para evitar en todo el procedimiento el contacto de la afectada con el imputado. En la *investigación será el fiscal* quien deberá velar por preservar tal contacto. En relación al *juicio oral el fiscal puede solicitar distintas medidas*. Por ejemplo, en Chile se utiliza la *colocación de biombo* para prevenir esto, aunque no caben dudas que podría solicitarse el *retiro del imputado de la sala* cuando declara la víctima otorgándole la posibilidad de que se coloque en una sala contigua donde podrá seguir la declaración por un circuito cerrado de televisión contando con la posibilidad de interrogar personalmente, todo ello a los fines de *salvaguardar el derecho de defensa en juicio*.

En relación a la *exposición pública* que pueda sentir la víctima durante su declaración en el juicio oral el fiscal deberá observar la posibilidad de solicitar excepcionalmente que la misma se desarrolle en *privado*, solicitando que el público sea retirado del recinto durante su deposición o bien que la declaración sea prestada a través de un *medio tecnológico que permita su repetición directa en la sala*.

Parece prudente que en estos casos se tenga en cuenta en forma sobresaliente la *opinión de la víctima en lo relativo a la forma de llegar a la imposición de una pena*. El *juicio oral* luce como el sendero más adecuado desde una perspectiva de justicia por la *exposición pública del imputado ante una acusación tan aberrante*. No obstante, no debe dejar de evaluarse como viable el *procedimiento abreviado* en función al cual también arriba a la imposición de una pena y con el mismo *se evita la exposición pública de la víctima*, su interrogación por parte del fiscal y la conainterrogación por la defensa, todo lo cual la expone a revivir el sufrimiento e incluso a pensar que el sistema la considera culpable. Por ello, teniendo en cuenta que en el juicio oral no siempre se gana porque estos son casos de difícil investigación ya que se desarrollan en ámbitos privados fuera de la vista de terceros, puede ser una buena perspectiva para evitar ello la utilización de este mecanismo con el cual se va a obtener igualmente la declaración de culpabilidad y la consecuente imposición de una pena, aun cuando ésta pueda ser de menor cantidad.

Hablando puntualmente de *medidas de protección* éstas también deben ser consideradas durante el *curso de la investigación*. Siempre teniendo en cuenta la proporcionalidad que emana según la entidad del delito se podrá solicitar la *prisión preventiva o la imposición de medidas alternativas como ser la prohibición de acercamiento del imputado al domicilio de la víctima y a ella misma*.

La ocurrencia de estos episodios presenta particularidades específicas, por un lado es importante la cantidad de hechos que ocurre entre *personas conocidas*, fundamentalmente *en ámbitos familiares*. Son estos casos específicamente los que demandan una puntual atención a los fines de *evitar su reiteración*, cobrando relevancia la protección de la víctima y todas las medidas apuntadas tendientes a brindar confianza mostrando la efectividad del sistema.

El otro grupo de casos esta conformado por aquellos en los cuales *víctima e imputado no se conocen existiendo una menor posibilidad de reiteración*, aunque *mayores problemas para lograr identificarlo*.

En ambos casos, la recopilación de la evidencia debe ser realizada por especialista que la documenten debidamente, la preserven y custodien correctamente, sin contaminarla, para que su análisis criminalístico pueda ser utilizado con el juicio oral.

En esta inteligencia, surge como necesario tener equipos de investigación preparados para poder llevarlas a cabo. La integración de una unidad fiscal especial generará que toda la información relativa a estos hechos será encarada por el mismo grupo de personas los que deberán tener específica capacitación y ello permitirá que con el trabajo en equipo se intercambien opiniones sobre los distintos casos.

Ello comprende una importante actividad de calle por detectives que puedan recabar evidencias de calidad, respetando las garantías, para poder ser llevadas a juicio. También es importante contar con buenos sistemas informáticos y establecer convenios para intercambiar información con otros órganos públicos nacionales e internacionales.

Con todo ello, es importante también analizar toda la economía que emana de estos delitos sobre todo la pornografía infantil, prostitución y corrupción de menores y mayores de edad cuando actúan como organizaciones delictivas, asociaciones ilícitas.

El análisis y las propuestas formuladas están directamente vinculados con evitar la revictimización y lograr una persecución más eficaz. La expectativa es que al brindar mejores resultados y un ámbito de confianza a la víctima aumentará el índice de denuncias por estos hechos, reduciendo la llamada cifra negra, dando respuestas específicas y globales.