Auditoría General de Gestión
Obispo Gelabert 2837/39 (Santa Fe)
+54 342 4577131/4749
Avenida Wheelwright 1701 (Rosario)

INFORME FINAL

Ciclo de Monitoreo: Medidas Alternativas de Resolución de conflictos del Ministerio Público de la Acusación

R.INI Nro. 6

Auditoría General de Gestión
Ministerio Público de la Acusación
Leandro Luis Mai (Auditor General de Gestión)
Equipo de trabajo:
Federico Aranda - Federico Barenboim
Ernesto J. M. Ducasse - Carolina Diez - Ignacio Hueso -
M. Florencia Sinopoli - Mauro Trucco

GESTION DE LA CALIDAD
RI-9000-0009086
IRAM-ISO 9001:2015

Planificación, relevamiento de la información y elaboración de informes de auditorías del desempeño fiscal en el ámbito de la Provincia de Santa Fe

Mayo 2023

Auditoría General de Gestión
Obispo Gelabert 2837/39 (Santa Fe)
+54 342 4577131/4749
Avenida Wheelwright 1701 (Rosario)

ÍNDICE

I. Aclaraciones previas……. pág. 2

II. Objetivos del monitoreo y alcance……... pág. 4

III. Tareas realizadas…… pág. 6

IV. Hallazgos y prácticas observadas…….. pág. 9

V. Conclusiones finales y propuestas de mejora…… pág. 18

I.- Aclaraciones previas.

El presente informe final fue elaborado en base a los insumos y a la labor encomendada al personal de la AGG por quien fuera la Auditora General de Gestión saliente, la Dra. Maria Cecilia Vranicich -*actual Fiscal General del MPA*-, a quien no solo debe atribuírsele la detección de la problemática que se analiza a través del presente, sino también la metodología de trabajo propuesta para analizar la escasa utilización de las salidas alternativas como herramienta procesal que procura solucionar tempranamente la conflictividad penal por parte del MPA.

Así las cosas, con este informe concluye la tercera fase de los procesos de trabajo del Área de Control de Gestión de la Auditoría General de Gestión del Ministerio Público de la Acusación, respecto a la Resolución de Inicio de Ciclo de Monitoreo N° 6/2019 (en adelante R.INI 6) iniciada en fecha 3 de mayo de 2019.

Dicho Control de Gestión tuvo por objeto monitorear la identificación de buenas y malas prácticas de actuación en materia de salidas alternativas y el cumplimiento de la aplicación temprana de los medios alternativos de resolución de conflictos.

El aplazamiento en la confección de este informe se motivó en el aumento exponencial de la carga de trabajo del Área Disciplinaria de esta Auditoría y la situación crítica de infraestructura puesta de manifiesto en el Informe de Gestión e Infraestructura de fecha 20 de agosto de 2020.

Debe recordarse que los procedimientos disciplinarios cuentan con lapsos temporales acotados, debiendo garantizar esta Auditoría respuestas de calidad dentro de dichos plazos lo

que conllevo en aquella oportunidad a una priorización del Área Disciplinaria por sobre el Área de Monitoreo y Evaluación del desempeño fiscal institucional.

Así se expresó en la Resolución AGG N° 59/2020 *"Infraestructura, Planificación y Priorización de Acciones Año 2020"*: *"...la labor desarrollada dentro del área disciplinaria es priorizada por sobre las áreas restantes, ya que, más allá de ser uno de los mecanismos de rendición de cuentas de los Órganos Fiscales, la propia naturaleza del trámite, implica el cumplimiento de plazos perentorios. Por ello, la Auditoría debe asignar sus recursos en primer lugar al trámite de los procedimientos disciplinarios que se inician en el año 2020 y al trámite de los procedimientos que se encuentran abiertos"*.

Dicho estado de situación se mantuvo durante el año 2021, tal como se manifestó en el Informe de Gestión de fecha 20 de septiembre de 2021 y en la Resolución de Auditoría Nro. 148/2021 *"Infraestructura, Planificación y Priorización de Acciones Año 2021"*.

La priorización del área disciplinaria que derivó en la inevitable postergación de la elaboración del presente informe, por lo que pueden haberse dado modificaciones estructurales que puedan hacer variar las recomendaciones y apreciaciones que se vierten a través del presente documento.

II.- Objetivos del monitoreo y su alcance.

El presente objetivo fue delineado a partir de los hallazgos espontáneos advertidos en el Informe Final de Ciclos Regulares de Monitoreo R.INI 01/18, 02/18 y 03/18[1]: *"... que las salidas alternativas no son generalmente trabajadas de modo priorizado, y que incluso se replicaba cierta dinámica de trabajo de los juzgados correccionales..."*.

A partir de ello se planteó como desafío de la gestión anterior de la AGG del MPA, el identificar buenas y malas prácticas de actuación por parte de los órganos fiscales, de sus procesos de trabajo, teniendo como objetivo el analizar el abordaje y la utilización de dichas herramientas procesales, cuyo objetivo sistémico y estratégico es la resolución temprana de conflictos penales.

En relación a los objetivos propuestos, no puede escapar de nuestro análisis que la la misión institucional[2] del Ministerio Público consiste en el *"...ejercicio de la persecución penal pública procurando la resolución pacífica de los conflictos penales"*, complementado con los principios de actuación sentado por dicho cuerpo normativo por el cual establece que se "*...Procurará la solución del conflicto surgido a consecuencia del delito o la contravención, con la finalidad de restablecer la armonía entre sus protagonistas y la paz social…"*[3]

En dicho sentido, el Plan de Desarrollo Institucional (2017 – 2023) aprobado por el entonces Fiscal General Jorge Baclini a través de Resolución N° 123/18, al referirse a la gestión racional de conflictos puntualiza lo siguiente: *"...Uno de los criterios generales*

[1] Disponible en la web: https://mpa.santafe.gov.ar/static/files/f1399d539368d3321c2dde82dcba7b66
[2] Artículo Nª 1 de la ley 13.013
[3] Artículo 3º inciso 4 de la ley 13.013.

dispuestos por la política de persecución penal del MPA, que orientan sus planes y acciones, es el de asumir a los delitos como conflictos sociales procurando resoluciones pacíficas mediante mínimas intervenciones penales. Este precepto responde a lo establecido en la ley de creación del MPA que impone la resolución pacífica de conflictos penales y la necesidad de restablecer la armonía entre sus protagonistas y la paz social. En esta línea, la institución ha planteado en su política que los comportamientos definidos como delito son, mayoritariamente, expresiones de determinados conflictos y contradicciones sociales, económicas y culturales. Por lo tanto, al momento de concretizar la persecución penal los miembros del MPA deben economizar y minimizar el recurso propiamente punitivo como forma de intervención sobre los conflictos sociales, privilegiando en lo posible otras formas de resolución. Recordemos aquí el postulado general fijado en su política de persecución penal en que "los órganos del MPA deben procurar recurrir y aplicar primariamente y cuando legalmente corresponda todos los institutos, mecanismos y herramientas jurídicas que posibiliten una resolución pacífica del conflicto generado por un hecho delictivo a saber: aplicación de criterios de oportunidad, mediación, conciliación, y suspensión del procedimiento a prueba. Subsidiariamente, y ante la improcedencia o fracaso de los mecanismos antes mencionados, se considerará la posibilidad de procurar una sanción penal como forma de resolución." (Primer Documento Base para la implementación de una Política de Persecución Penal Democrática, Febrero 2014). Vemos entonces la importancia del abordaje de este desafío para el MPA fijando criterios de actuación efectivos y pautados para la consolidación del sistema acusatorio en la provincia de Santa Fe…".

No podemos dejar de traer a colación que recientemente el INECIP sostuvo que el

Auditoría General de Gestión
Obispo Gelabert 2837/39 (Santa Fe)
+54 342 4577131/4749
Avenida Wheelwright 1701 (Rosario)

mayor desafío que tienen los Ministerios Públicos en los sistemas acusatorios reviste en el incidir "…*en el control de la criminalidad y de gestionar debidamente los intereses de las víctimas…..La pretensión de una* ***política criminal democrática y minimalista nos obliga a incorporar al debate social discusiones sobre las finalidades, los objetivos, los procesos de trabajo y el desempeño de los Ministerios Públicos***[4]…".

Con respecto al estado de situación actual, y previo a hacer pie en los hallazgos efectuados a través del presente documento, debemos destacar que en el *ut supra* mencionado informe del INECIP; surge un estudio empírico que se constituye en un insumo de radical importancia para empezar a abordar este punto en particular. El estudio toma como año testigo el año 2019, en razón de que los años posteriores estuvieron afectados y atravesados por la pandemia.

De dicho informe surge con claridad la escasa utilización de los métodos alternativos de resolución de conflictos, utilizando en un porcentaje ínfimo de casos los criterios de oportunidad o el instituto de la suspensión de juicio a prueba, herramientas procesales de absoluta significancia para lograr respuestas de mayor eficiencia, eficacia y de calidad en la gestión racional y temprana de los intereses de las víctimas, todo lo cual traería como ventaja la descongestión y racionalización del sistema, permitiendo a su vez un debido control del flujo de casos, y con ello el reorientar la selectividad penal hacia los asuntos de mayor entidad en términos de política de persecución criminal.

[4]Véase el estudio del INECIP en:
https://inecip.org/noticias/la-eficacia-de-los-ministerios-publicos-fiscales-en-argentina/

Auditoría General de Gestión
Obispo Gelabert 2837/39 (Santa Fe)
+54 342 4577131/4749
Avenida Wheelwright 1701 (Rosario)

Por otra parte, queremos dejar debidamente aclarado que a similares conclusiones arribamos en razón de lo recabado por esta Auditoría de Gestión del MPA, conforme lo expondremos a continuación.

III.- Tareas realizadas.

El proceso de trabajo del presente monitoreo, el cual se encuentra certificado por el Sistema de Gestión de la Calidad (Norma ISO 9001/2015), cumplió con las siguientes fases:

Fase 1: Planeamiento.

En esta fase se definió como objetivo el verificar las buenas y malas prácticas de actuación por parte de los órganos fiscales a la hora de utilizar salidas alternativas al conflicto penal y el cumplimiento de la aplicación temprana de dichos medios alternativos de resolución de conflictos, objetivo que se definìo mediante el dictado de la Resolución de Inicio de Ciclo de Monitoreo Nro. 6, la cual fue notificada a los Órganos de Dirección y a los Órganos Fiscales el día 13 de junio de 2019.

Se planificó como enfoque metodológico la utilización de diferentes técnicas de relevamiento de información: entrevistas, pedidos de informes, visitas *in situ* de los monitores a las dependencias del MPA y observación de la documental existente.

Fase 2: Relevamiento de la Información.

Se definieron a través del dictado de distintas disposiciones las herramientas para recolectar la información:

a) Se solicitaron a las cinco Fiscalías Regionales del Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe informes respecto a la cantidad de investigaciones finalizadas mediante respuestas alternativas por cada Fiscal y Fiscal Adjunto, durante el período correspondiente del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018.

b) Se requirió a las Oficinas de Gestión Judicial de los Colegios de Jueces de Primera Instancia de las Cincos Circunscripciones Judiciales informe sobre la cantidad de audiencias de suspensiones de juicio a prueba que fueran celebradas el período correspondiente del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018.

c) Por su parte se solicitó a la Dirección de Control y Asistencia Pos Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe, informe sobre la cantidad de oficios ingresados en dicha institución en el período comprendido entre las fechas 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018 a los efectos del control de reglas de conducta dispuestas en las salidas alternativas al conflicto penal.

d) Se requirió a la Dirección Provincial de Acceso a la Justicia y Asistencia Judicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe, informe sobre la cantidad de oficios ingresados en dicha institución en el período comprendido entre las fechas 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018 solicitando mediaciones a la Oficina de Mediación Penal de los CAJ de toda la provincia y cantidad de mediaciones alcanzadas en el mismo período.

e) Se solicitó a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, informe sobre la cantidad de oficios/pedidos ingresados en la Oficina de Mediación que depende de la Excma Corte, en el período comprendido entre las fechas 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018, solicitando mediaciones penales por parte del Ministerio Público de la Acusación y cantidad de mediaciones penales alcanzadas en el mismo período.

f) Se efectuaron visitas *in situ*, con notificación previa al Fiscal General, a los Fiscales Regionales, a los Órganos Fiscales entre el 12 de agosto y el 18 de diciembre de 2019, los

ámbitos de trabajo de 58 fiscales y fiscales adjuntos de la provincia de Santa Fe con oficinas distribuidas en 21 inmuebles ubicados en distintas localidades de la provincia a los fines de verificar los circuitos de trabajo internos y externos respecto a las salidas alternativas llevados a cabo por los Órganos Fiscales y el cumplimiento de la aplicación temprana de los medios alternativos de resolución de conflictos, poniéndose a disposición de los monitores autorizados por esta Auditoría 134 legajos fiscales, cuya información relevada fue plasmada en los respectivos documentos de cierre.

g) Asimismo atendiendo la cantidad de Fiscales y Fiscales Adjuntos a monitorear y a los procedimientos disciplinarios que se encontraban en trámite, la carga de trabajo y los recursos humanos de la Auditoría para abordarlos, mediante la Disposición N°2/2019 se determinó que en los Distritos Judiciales Santa Fe y Rosario se utilizarían dos técnicas de relevamiento para la recolección de datos. En primera instancia, mediante visitas *in situ* a las Unidades Fiscales que dentro de su dinámica de trabajo tengan como temática específica asignada la aplicación de salidas alternativas. En segunda instancia, se efectuaron pedidos de informes destinados a Jefes de Unidades y/o Coordinadores de las Unidades Fiscales perteneciente a los Distritos Santa Fe y Rosario mediante una Planilla de Relevamiento de Información.

Respecto a esta solicitud se obtuvo respuesta de las siguientes Unidades Fiscales u Oficinas pertenecientes al Distrito Santa Fe:

- Unidad Fiscal N° 101 Santa Fe.

- Oficina de Flagrancia y Turno.

- Oficina de Accidentes de Tránsito.

- Unidad Fiscal Ge.Fa.S.

- Unidad Fiscal Especial de Homicidios.

- Unidad Fiscal de Delitos Complejos.

Asimismo, se obtuvo respuesta de las siguientes Unidades Fiscales o Áreas pertenecientes al Distrito Rosario:

- Unidades Fiscales de Investigación y Juicio N° 1, 2, 3 y 4.

- Unidad Fiscal de Flagrancia y Turno.

- Unidad Fiscal Especial de Delitos contra la Integridad Sexual.

- Unidad Fiscal Especial de Homicidios (Dolosos y Culposos).

- Área Delitos Económicos y Complejos de la Agencia Investigación Criminal.

h) Se efectuó compulsa en las Planillas Anuales de Desempeño Electrónicas (PADE) de los años 2018, 2019, 2020 y 2021 respecto a las conciliaciones, mediaciones, suspensiones de procedimientos a prueba y criterios de oportunidad instrumentados en el Ministerio Público de la Acusación.

Fase 3: <u>Elaboración del Informe.</u>

La información recolectada en la Fase 2 fue sistematizada y evaluada con el fin de identificar buenas y malas prácticas de actuación, luego de la cual se elaboró el Informe Preliminar.

Este informe fue puesto en conocimiento del Fiscal General y los Fiscales Regionales en fecha 6 de junio de 2022 para que éstos realicen, en su caso, las apreciaciones y

Auditoría General de Gestión
Obispo Gelabert 2837/39 (Santa Fe)
+54 342 4577131/4749
Avenida Wheelwright 1701 (Rosario)

devoluciones al contenido del informe preliminar, no obstante ello no se recibieron devoluciones respecto al presente control de gestión.

Por lo cual, se procede en consecuencia a la publicación del presente Informe Final.

IV.- Hallazgos y prácticas observadas.

A) Salidas Alternativas como respuesta institucional.

Previo a todo se debe evidenciar que, más allá de que las variables sobre la recolección de la información constituyen un riesgo de Auditoría asumido y esperable, la generación y sistematización de la información del Sistema de Justicia Penal en general y del Ministerio Público de la Acusación en particular, es un prioritario aspecto a mejorar a los fines de tomar decisiones institucionales de calidad y garantizar la transparencia de actuación y la rendición de cuentas de los funcionarios involucrados.

No obstante ello, es posible efectuar las aproximaciones cuantitativas que a continuación se expresan.

Para la confección de las presentes estadísticas se tomaron en consideración para el año 2018 los informes remitidos por las Fiscalías Regionales durante el año 2019.

Respecto de la Fiscalía Regional de la Cuarta Circunscripción, ante la falta de remisión del respectivo informe, se completaron los datos en base a las Planillas Anuales de Desempeño Electrónica (PADE) .

Para los datos de los años subsiguientes se tomó como base el Informe de Gestión del Fiscal General del año 2021, cuya fuente de información fue la Planilla Anual de Desempeño Electrónica (PADE).

Siguiendo las categorías de la planilla, a los fines del análisis se incluyeron dentro del universo de “Total Salidas” las siguientes categorías:

- Juicios orales con condena.

Auditoría General de Gestión
Obispo Gelabert 2837/39 (Santa Fe)
+54 342 4577131/4749
Avenida Wheelwright 1701 (Rosario)

- Juicios orales con absolución.

-Abreviados finalizados con audiencia.

-Abreviados firmados que esperan audiencia.

- Probation firmadas con audiencia.

- Probation firmadas que esperan audiencia.

- Casos mediados con conflicto resuelto.

- Casos conciliados con conflicto resuelto.

- Criterios de Oportunidad.

- Archivos (Art. 289 CPPSF).

- Desestimación (Art. 273 CPPSF).

Asimismo, se discriminaron como “Salidas Alternativas” las siguientes categorías:

- Probation firmadas con audiencia.

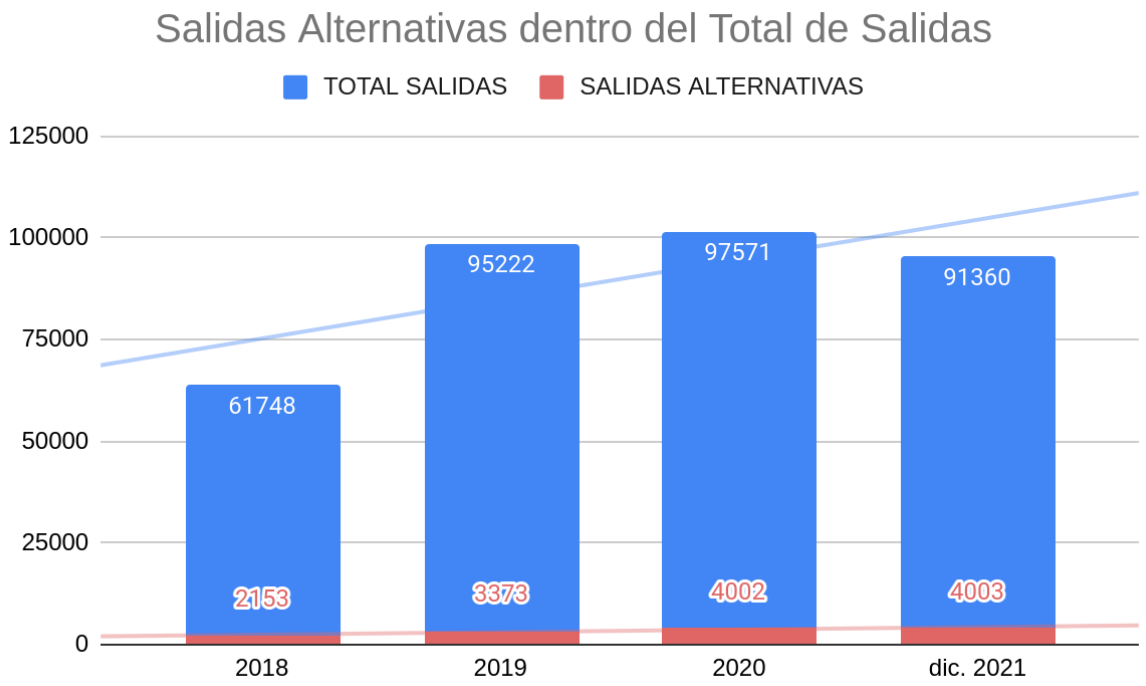
- Probation firmadas que esperan audiencia.

- Casos mediados con conflicto resuelto.

- Casos conciliados con conflicto resuelto.

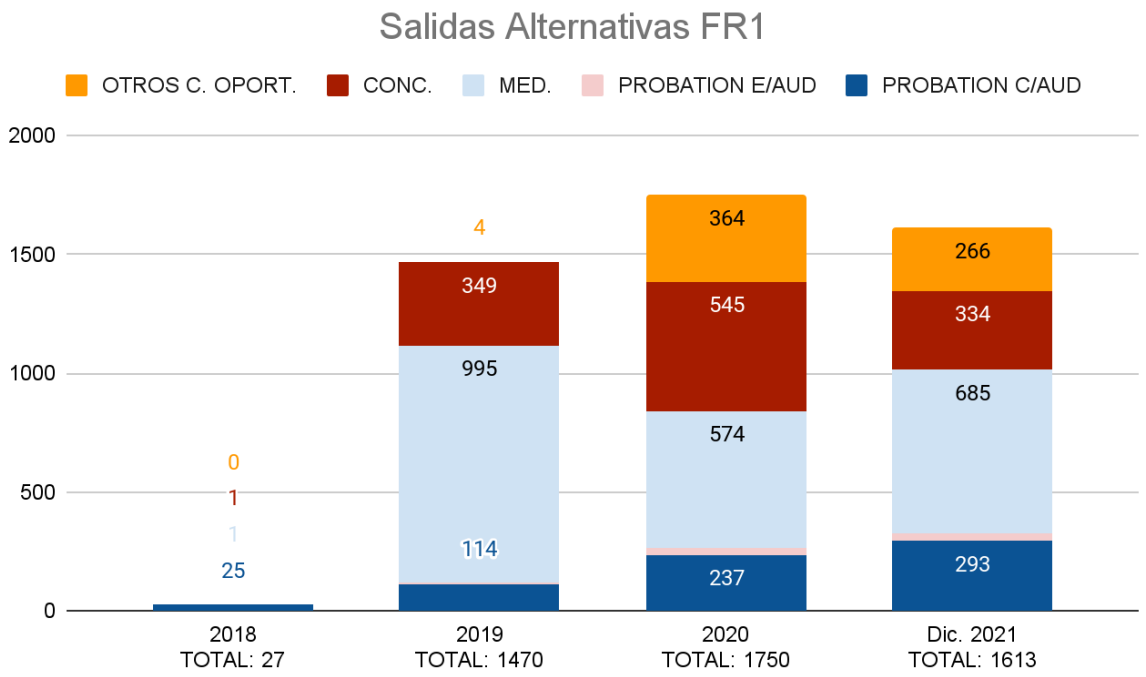
- Criterios de Oportunidad.

a) Cantidad de Salidas Alternativas instrumentadas sobre la cantidad de respuestas brindadas por el Ministerio Público de la Acusación desde el año 2018 al año 2021.

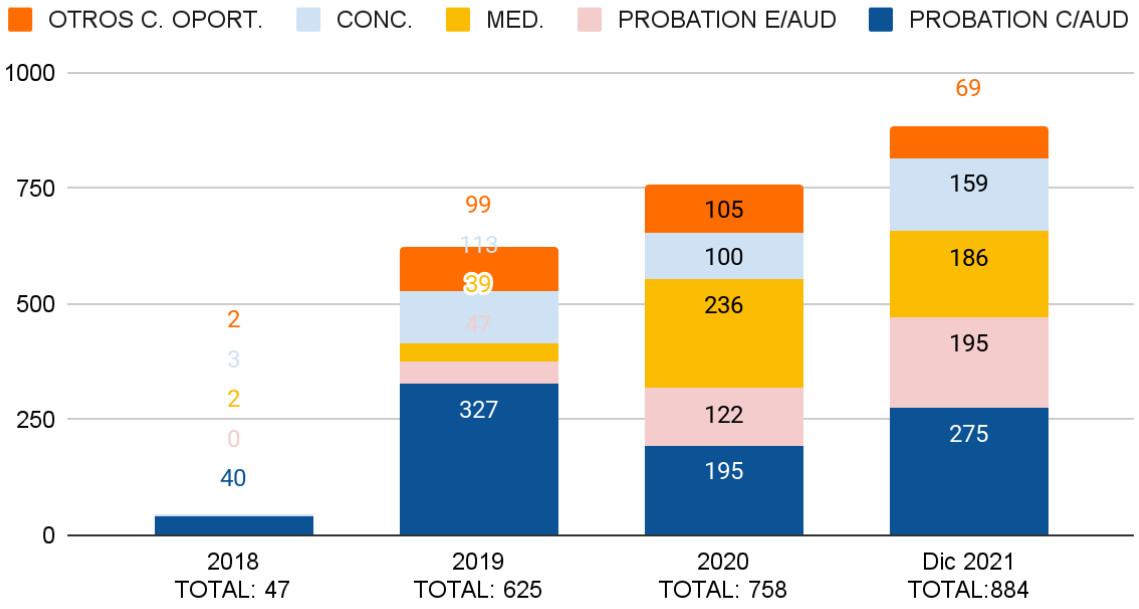


	2018	2019	2020	2021
Porcentaje sobre total de salidas	**3,49%**	**3,54%**	**4,10%**	**4,38%**

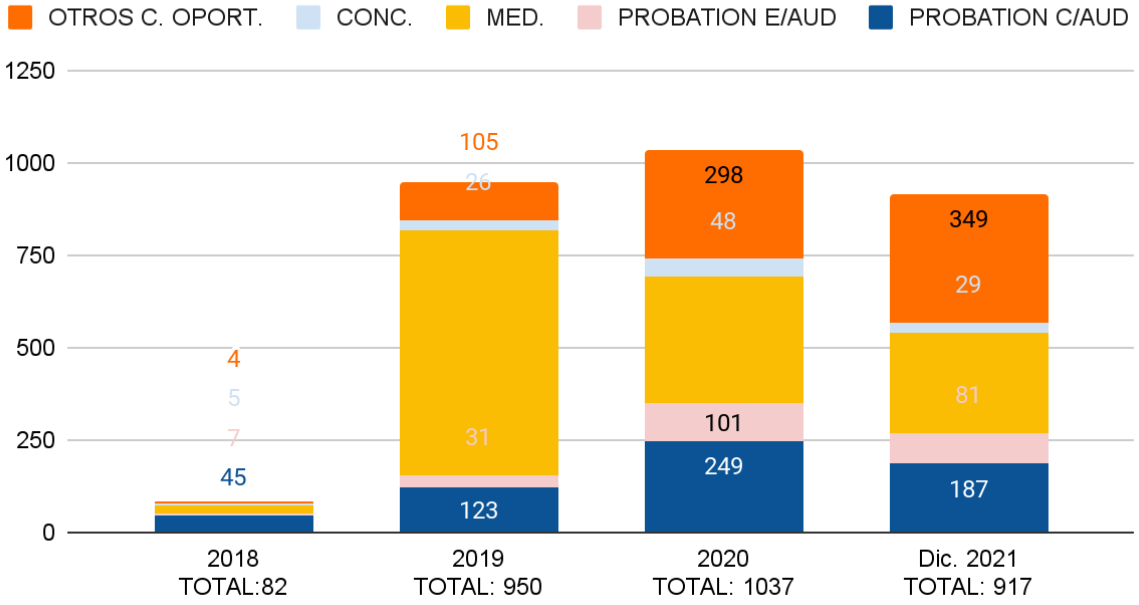
b) Porcentaje de Salidas Alternativas instrumentadas, discriminadas por Fiscalía Regional sobre la cantidad de respuestas brindadas en cada circunscripción del Ministerio Público de la Acusación desde el año 2018 al año 2021.

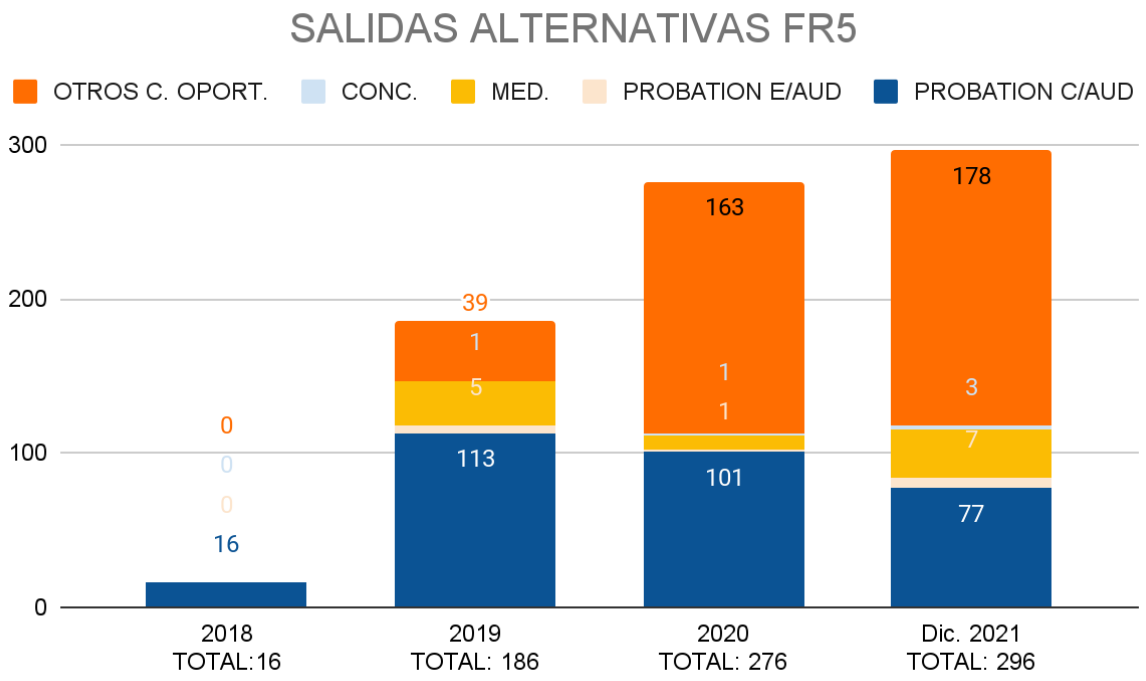


SALIDAS ALTERNATIVAS - FR2



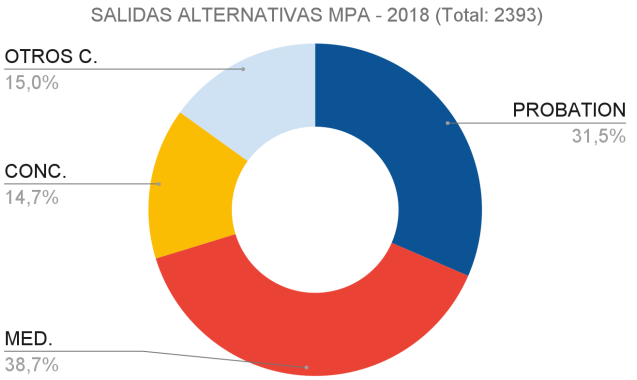
SALIDAS ALTERNATIVAS FR3

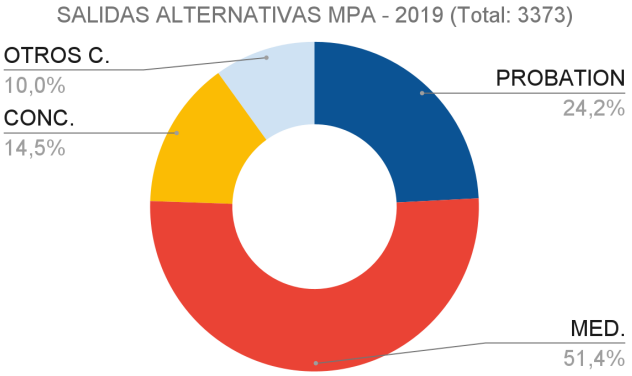


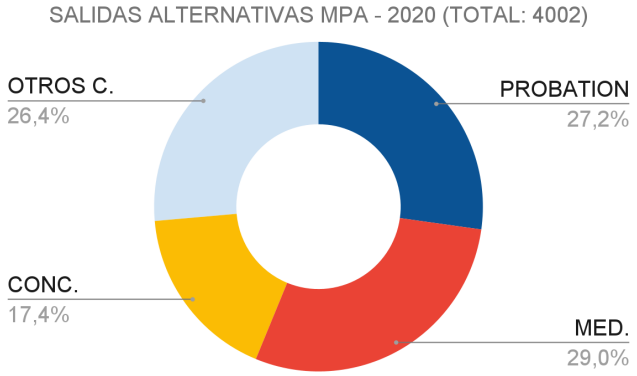


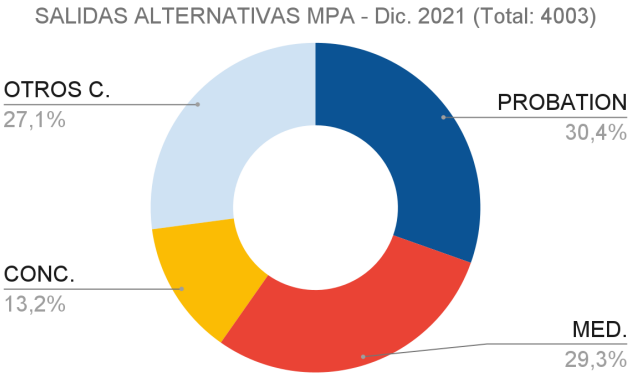
Porcentaje sobre total de salidas	2018	2019	2020	2021
FR1	9,66%	8,09%	6,42%	6,23%
FR2	1,52%	1,13%	1,55%	2,32%
FR3	9,03%	11,15%	13,38%	10,59%
FR4	0,56%	2,74%	3,61%	3,95%
FR5	2,55%	2,37%	3,14%	2,63%

c) Salidas Alternativas discriminadas (según categorías de las PADE) sobre la cantidad total de salidas alternativas brindadas por el Ministerio Público de la Acusación desde el año 2018 al año 2021









Porcentaje sobre total de salidas alternativas	2018	2019	2020	2021
Susp. P. a Prueba	754	816	1089	1218
Mediaciones	927	1732	1161	1173
Conciliaciones	352	489	696	527
Otros criterio Oportunidad.	360	336	1056	1085
TOTALES	2393	3373	4002	4003

B) Existencia de unidades/oficinas o sectores que se encargan exclusivamente del trámite de las salidas alternativas.

Se pudo observar durante el monitoreo, que en determinadas Unidades Fiscales, se procedió a crear un Área u Oficina específica dentro de la estructura de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal (cuyas denominaciones son A.S.Pa.C y O.S.AL), destinadas a la aplicación de salidas tempranas, entre ellas las salidas alternativas, permitiendo una estandarización de los circuitos de trabajos, redundando ello en una mayor eficiencia y eficacia.

En dicho sentido debe destacarse la creación del Área de Solución Pacífica de Conflictos (ASPaC), según lo establecido en la Resolución N° 30/2017, en el ámbito de la Fiscalía Regional de la Primera Circunscripción, la cual: *"está encargada de analizar y*

gestionar casos en que se advierte la posibilidad de aplicar algún criterio de oportunidad; con el objeto de procurar una solución pacífica al conflicto y una resolución por tales vías."... "desempeñará sus tareas procurando la utilización de diversos mecanismos de resolución de conflictos -vgr. Mediación y/o conciliación, según el caso-; con el objeto de intentar en una primera instancia la pacificación del conflicto, la reconciliación entre las partes y la reparación voluntaria del daño causado; evitando en todo momento la revictimización de los ofendidos. Asimismo, promoverá la autocomposición del conflicto, buscando neutralizar de ese modo los perjuicios derivados del proceso penal cuando ello resulte procedente; teniendo en cuenta las circunstancias particulares de los distintos casos que se presenten. (...).

Esta Área se encuentra especializada en la materia de solución autocompositiva y su misión es gestionar los casos que ingresan, priorizando una solución pacífica del conflicto mediante los procesos de Conciliación Penal en el ámbito interno de la Unidad Fiscal 101 de la Fiscalía Regional N°1, y de Mediación Penal a través de solicitudes a diferentes centro de mediación en el ámbito externo.

El Departamento de Información Criminal y Estadística de la Fiscalía Regional 1 presentó un informe con estadísticas del período entre fines de 2014 y el 30 de septiembre de 2019 por el cual se analiza la gestión de los procesos de mediación y conciliación penal.

Dicho informe refleja que existieron un total de acuerdos totales y parciales en 4264 casos (3310 en mediación y 954 en conciliación).

Asimismo menciona que en las causas en que los procesos de mediación y conciliación penal ponen fin al conflicto penal, el área realiza todos los trámites necesarios

para la finalización del mismo, y en los casos en los que dichos procesos no pueden llevarse a cabo, procede a la confección de un informe para la unidad fiscal a fin de brindar información que pudiera resultar de interés para el fiscal del caso.

Durante el período mencionado se han gestionado 12.269 casos, lo que comprende el análisis de admisión de cada uno, y en algunos casos la gestión de informes previos y/o la realización de entrevistas para conocer el estado del conflicto y/o requerir conformidad.

En 9.726 casos se gestionó el proceso de mediación penal a través de diferentes centros de mediación.

Asimismo, en 1.770 casos se gestionó el proceso de conciliación penal en el ámbito interno del área de las cuales 954 finalizaron con acuerdos totales y parciales.

Por su parte, también debe señalarse que la Fiscalía Regional de la 5ta Circunscripción, a través del dictado de la resolución N°7/17, creó la "Oficina de Salidas Alternativas" (O.S.AL) en la Unidad Fiscal de Rafaela, la estructuración de la misma se fundamentó en: " (....) *en que una salida alternativa es una herramienta de política criminal y debe utilizarse razonablemente cuando su solución sea considerada como la más adecuada al caso, incluso cuando ello implique evitar el juicio oral y público y la eventual sanción penal. Con respecto del imputado, se entiende que la aplicación de un criterio de oportunidad o cualquier otra salida alternativa le significan una importante mejora en su situación procesal. Es el imputado quien allana su propio camino a la resocialización, que es, una de las principales razones de ser del derecho penal. La resolución creó la mencionada oficina para brindar una solución de calidad para aumentar la eficacia en la respuesta brindada. Dado que los datos estadísticos de la UF Rafaela volcados en los*

informes de gestión de la Fiscalía Regional demuestran una atendible pero superable aplicación de dichas herramientas. (...)".

Siguiendo la línea de creación de oficinas o áreas específicas para la gestión de las Salidas Alternativas, debe señalarse respecto a la Fiscalía Regional de la Segunda Circunscripción que si bien la Unidad Fiscal Rosario cuenta con una Unidad de Salidas Alternativas según Resolución FR2 Nro. 1/2014, se observaron al momento del monitoreo del año 2018 lógicas de trabajo del anterior sistema, una de las cuales fue que las salidas alternativas generalmente no eran trabajadas de modo priorizado e incluso se replicaba cierta dinámica de trabajo de los juzgados correccionales, lo que resulta impropio de un sistema acusatorio (Informe Final R.ini 1).

Durante el monitoreo desarrollado durante el año 2019 se observó que en el ámbito de la Secretaría de Gestión Administrativa y Procesal de Rosario se estaba desarrollando a instancia de la entonces Fiscal Coordinadora una prueba piloto de una Oficina de atención primaria (salidas tempranas) que permitiera encauzar de manera temprana la gran mayoría de causas que se inician en el MPA y que fundamentalmente corresponden a la competencia de la Unidad de Salidas Alternativas.

El objetivo de la oficina sería brindar una respuesta más inmediata en cada denuncia, aumentando las respuestas de calidad que el MPA brinda en este tipo de conflictos, promoviendo inmediatamente y según el caso, la aplicación de salidas alternativas para la resolución del conflicto, la profundización de la investigación o la desestimación del caso si así correspondiera, poniendo en conocimiento inmediato al usuario de la decisión adoptada de manera fundada.

C) Disponibilidad de mediadores penales.

Teniendo presente la necesaria participación de otras instituciones en los circuitos de trabajo referidos a la mediación, se observaron distintos niveles de disponibilidad de mediadores a lo largo de la provincia de Santa Fe.

Del relevamiento *in situ* realizado, se pudo detectar que en algunos lugares existe una escasa presencia de mediadores penales que formen parte del circuito de trabajo del MPA, lo que a la postre puede generar que los casos derivados a mediación no tengan una respuesta oportuna al conflicto.

Particularmente se pudo observar en el norte de la provincia que los casos derivados a mediación tenían una importante demora en el traslado de los mediadores pertenecientes al Poder Judicial a la Unidad Fiscal para llevar a cabo la reunión de mediación.

Estos traslados implican una seria limitación en la cantidad de mediaciones que pueden llevarse adelante, habiendo sido señalado durante las visitas en el lugar que se realizaran durante el año 2019, que en algunos distritos estos traslados se realizaban con una periodicidad que no supera las dos veces al año.

D) Responsabilidad en el cumplimiento de la salida alternativa escogida. Rol fiscal en el control de las reglas de conducta en la suspensión del juicio a prueba.

Respecto al control del cumplimiento de las reglas de conducta en la suspensión del juicio a prueba, debe señalarse en primer lugar que el art. 25 del CPPSF establece que "*El*

Juez de Ejecución Penal controlará la observancia de las instrucciones e imposiciones resolviendo previa audiencia de las partes y a tenor de la prueba producida al efecto. (...)".

Por su parte, en relación al rol del Ministerio Público de la Acusación en las tareas de control se ha sostenido que: *"Es de suma importancia tener un adecuado control de las medidas impuestas ya que de lo contrario estos institutos, tan útiles para el abordaje diferenciado de casos, se deslegitiman fuertemente ante los ojos de la comunidad, que ve en ellas un ámbito más de impunidad. Por tanto la tarea del control de las reglas de conducta es un tema central de esta institución. Más allá de las obligaciones legales dispuestas en cabeza del Juez de Ejecución Penal es necesario que el MPA se involucre en esta tarea puesto que resulta el principal interesado…"*[5].

De ello se deriva la existencia de una responsabilidad funcional de los órganos fiscales, sin perjuicio del rol que deben asumir los Tribunales al momento del control.

Durante el monitoreo se relevaron de los órganos fiscales diferentes respuestas sobre el rol del Ministerio Público de la Acusación en este control, poniendo énfasis algunos en el propio órgano fiscal y otros en la Oficina de Gestión Judicial o la DPCAPP (actual Dirección Provincial del Patronato de Liberados). Esta divergencia se pudo advertir incluso entre órganos fiscales que prestan funciones en la misma UF.

Asimismo, se observó que el desempeño fiscal respecto al control de reglas de conducta es en general impulsado a partir del anoticiamiento de un posible incumplimiento, sea por parte de la OGJ o la víctima, siendo excepcionales los casos en los cuales los órganos fiscales proactivamente realizan un seguimiento del cumplimiento.

---

[5] BACLINI-SCHIAPPA PIETRA, Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe Comentado, anotado y concordado Tomo I, pág 116. Editorial Juris, 2017.

De ello se desprende que no existe uniformidad respecto al alcance del rol que los órganos fiscales del Ministerio Público de la Acusación deben asumir en el control del cumplimiento de las reglas de conducta en el marco de la suspensión del juicio a prueba.

Esta Auditoría considera que si bien la práctica de ciertos órganos fiscales de llevar adelante un control proactivo sobre las reglas de conducta resulta adecuada, la misma podría no ser replicable al resto de órganos fiscales, teniendo presente la diferencia en cuanto a carga de trabajo y su gestión.

Por ello, esta Auditoría entiende que con el objetivo de procurar un control sobre las reglas de conducta podrían arbitrarse circuitos de trabajo que sean abordados desde la estructura administrativa del MPA y no desde la tarea del órgano fiscal, procurando abordarse ese control desde las Oficinas específicas creadas en las Fiscalía Regionales con intervención y supervisión de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal.

E) Confusión en materia de medios autocompositivos e internalización de los circuitos de trabajo del MPA.

Se observó durante el relevamiento que existen ciertas imprecisiones o confusiones conceptuales respecto a los medios autocompositivos.

Ejemplo de esto resulta que durante las entrevistas, en ciertas ocasiones los órganos fiscales auditados se refirieron a los institutos de la mediación y la conciliación de manera indistinta, entendiendo como iguales ambas posibilidades.

Por otra parte, en ocasiones los órganos fiscales mostraron desconocimiento respecto a los circuitos de trabajo que se emplean en el marco de las investigaciones a su cargo a la hora de aplicar una salida alternativa en concreto.

VI.- Conclusiones finales y propuestas de mejora.

En el Primer Documento Base para la implementación de una Política de Persecución Penal Democrática de febrero de 2014, se postuló y fijó como política de persecución penal que *"los órganos del MPA deben procurar recurrir y aplicar primariamente y cuando legalmente corresponda todos los institutos, mecanismos y herramientas jurídicas que posibiliten una resolución pacífica del conflicto generado por un hecho delictivo a saber: aplicación de criterios de oportunidad, mediación, conciliación, y suspensión del procedimiento a prueba. Subsidiariamente, y* ***ante la improcedencia o fracaso de los mecanismos antes mencionados, se considerará la posibilidad de procurar una sanción penal como forma de resolución****"*.

Dicho lineamiento institucional fue sostenido por el entonces Fiscal General Jorge Baclini en su Plan de Desarrollo Institucional 2017-2023, como fuera citado previamente en este informe.

Todo ello en el marco de la misión institucional del Ministerio Público de la Acusación establecida en el artículo 1 de la ley 13.013 *"...ejercicio de la persecución penal pública procurando la resolución pacífica de los conflictos penales",* complementado con los principios de actuación regulados en el artículo 3 inc 4 "*...Procurará la solución del conflicto surgido a consecuencia del delito o la contravención, con la finalidad de restablecer la armonía entre sus protagonistas y la paz social…".*

Así las cosas, y si bien el abordaje de los conflictos penales a través de las salidas alternativas es señalado legal e institucionalmente como uno de los ejes prioritarias de la

gestión, no se observó una utilización acorde a las expectativas generadas con la incorporación de dichas herramientas a nuestro sistema, herramientas procesales que tienen la potencialidad de: a) descongestionar el sistema penal y ejercer un correcto control sobre el flujo de casos, b) optimizar los recursos existentes, c) facilitar la reorientaciòn de la selectividad penal, para así procurar la punición de la criminalidad organizada, de los delitos económicos, de los hechos altamente lesivos, los cometidos con VG, en perjuicio de NNyA o D.I.S., d) reducir la aplicación de instrumentos de violencia estatal, y e) favorecer la reparación a la víctima.

Estos, entre otros objetivos que ya han sido mencionados a través del presente informe, y que hacen a la concreción de la política de persecución penal trazada por el Organismo, son los que ameritan que los procesos de trabajo vinculados a las salidas alternativas, sean repensados y priorizados en cada una de las Fiscalías Regionales, en aras a mejorar la eficacia y eficiencia de la persecuciòn penal por parte del MPA

Asimismo, huelga decir que el mismo no es un objetivo de mejora que pueda un órgano fiscal o área u oficina específica asumir individualmente, sino que previamente conlleva una firme y sostenida en el tiempo decisión institucional de priorizar la implementación de estos mecanismos, diseñando un abordaje estratégico, multiagencial y acompañado de la infraestructura necesaria.

La utilización de las salidas alternativas como herramienta de política criminal conlleva no solo a mejorar la calidad, cantidad y celeridad de las respuesta para con las víctimas, sino a reconducir y optimizar el destino de los recursos humanos, técnicos y financieros del MPA hacia los delitos que generan mayor daño social.

En el marco de lo observado por esta Auditoría en el Informe Preliminar se propusieron institucionalmente los siguientes lineamientos y acciones de mejora:

* Estandarizar en los procesos de trabajo en el seno del Área de Gestión Administrativa y Procesal de las UF el abordaje estratégico y prioritario de los casos que merezcan una solución temprena, con excepción de aquellos que por su entidad o valoración ameritan otro tipo de respuesta.

* Procurar el diseño de un abordaje multiagencial acompañado de la infraestructura necesaria para la implementación eficiente y eficaz de las salidas alternativas.

* Procurar reevaluar estándares y circuitos de trabajo actuales para potenciar, priorizar y visibilizar los mismos.

* Procurar mejorar y consolidar las estructuras administrativas ya establecidas específicamente para el trámite de las salidas alternativas.

* Procurar gestionar la efectiva disponibilidad de mediadores penales (Defensoría del Pueblo, AGEM, Jueces Comunitarios, Centros de Mediación, etc.).

* Propender a la definición de un rol activo del Ministerio Público de la Acusación en el seguimiento del cumplimiento de las reglas de conducta dictadas en razón de la suspensión del juicio a prueba, siendo pertinente a esos fines el establecimiento de circuitos de trabajo que sean abordados desde la estructura administrativa del MPA y no desde la tarea del órgano fiscal.

* Propender a la realización de capacitaciones específicas sobre la temática de salidas alternativas ya contempladas en el Plan de Capacitación[6] de la Escuela de Capacitación del MPA.

Cabe señalar que con posterioridad de la publicación del Informe Preliminar, se aprobó mediante Resolución del Fiscal General N°263 la Guía de Actuación Mediaciones y Conciliaciones en el ámbito del Ministerio Público.

Esta Auditoría General de Gestión entiende que se debe procurar la implementación de la presente Guía desde la continua capacitación tanto a los funcionarios como al personal que se desempeñe en las oficinas establecidas a tal fin, con el objetivo de potenciar la utilización de las salidas alternativas dentro del Ministerio Público de la Acusación.

Asimismo se llevará a cabo durante la Fase 4 del presente Ciclo de Monitoreo el seguimiento particular de la implementación de los circuitos de trabajos establecidos Guía de Actuación Mediaciones y Conciliaciones haciendo foco en las Oficinas de Mediaciones y Conciliaciones (OMyC) establecidas a dichos efectos.



[6] https://mpa.santafe.gov.ar/capacitacion/content/23