INFORME FINAL

Ciclo de Monitoreo: Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal del Ministerio Público de la Acusación.

R.INI 5

Auditoría General de Gestión

Ministerio Público de la Acusación

Leandro Luis Mai (Auditor General de Gestión)

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

Equipo de trabajo:

Federico Aranda - Federico Barenboim

Ernesto J. M. Ducasse - Carolina Diez – Julián Besso

Ignacio Hueso - M. Florencia Sinopoli - Lisandro Artacho

Adrián Lucia – Camila Castoldi – Marìa Eugenia Chenna y Ángeles Elias.

Julio 2023.

ÍNDICE

I. Aclaraciones previas……. pág. 3

II. Objetivos del Monitoreo y Alcance……... pág. 4

III. Tareas Realizadas……. pág. 8

IV. Hallazgos y Prácticas Observadas……. pág. 11

V. Conclusiones Preliminares y Propuestas de Mejora……... pág. 21

I. Aclaraciones previas.

El presente Informe Final fue elaborado fruto del trabajo encomendado al personal de esta AGG por parte de la Dra. Maria Cecilia Vranicich, quien fuera en aquella oportunidad Auditora General de Gestión del MPA.

El presente informe viene a sintetizar y proponer un análisis de la información reunida a lo largo del proceso de monitoreo emprendido en el marco de la Resolución N.º 5/19 (en adelante R.INI 5) iniciada en fecha 8 de abril de 2019.

Dicho Control de Gestión tuvo por objeto monitorear la identificación de buenas y malas prácticas de actuación de las Secretarías de Gestión a fin de optimizar el funcionamiento de los órganos fiscales a través de una actuación eficiente de las mismas.

La información que se analiza fue recolectada durante el transcurso del año 2019, debiendo hacerse hincapié en que el aplazamiento en la confección del presente 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 reiteradas ocasiones por ante la máxima autoridad del MPA.

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".*

II.- Objetivos y alcance del monitoreo.

El presente control de gestión tuvo como objetivo identificar las buenas y malas prácticas en el funcionamiento de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal, ello en miras a la generación de información de calidad para así evaluar su carga de trabajo, los recursos con los que afrontan dicha carga y sus circuitos o procesos de trabajo, para proponer mejoras a los órganos de dirección del Ministerio Público de la Acusación.

Cabe recordar que el control y evaluación en los Ciclos de Monitoreo que realiza la Auditoría General de Gestión es efectuado sobre el desempeño institucional y no individual o personal.

Debe ponderarse que el rol de los Secretarios de Gestión tiene la potencialidad y la misión estratégica de optimizar la actuación de los órganos fiscales e influye activamente en el desempeño de la institución en su conjunto *"...atento a que la interacción entre ambos actores del MPA, abona al uso eficaz de los recursos, la simplificación de los procesos de trabajo y la organización de tareas, lo cual redunda en una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de los Fiscales y Fiscales Adjuntos del MPA"*[1].

Se observó que tanto la misión institucional como las responsabilidades primarias de los Secretarios de Gestión han sido establecidas en gran parte en un documento "*madre*" que es la Resolución FG Nº 25/2013 y sus diversos anexos, con las particularidades que se establecieron en cada llamado a concurso por parte de las autoridades y teniendo en cuenta las distintas realidades regionales.

Así se establece en dicha Resolución que en razón de la importancia del cargo y de la

[1]Resolución de Inicio de Ciclo de Monitoreo 5/19.

misión del mismo, debía elevarse "...***el área "Gestión administrativa y procesal" del nivel de "Departamento" al nivel de "Subdirección", en todas las Unidades Fiscales. Objetivos: a) jerarquizar el área "Secretaría de Gestión administrativa y procesal" de las unidades fiscales, por la cantidad y relevancia de las funciones asignadas en la organización. La experiencia comparada avala este pedido****....".*

Se estableció mediante la normativa precitada que el funcionario tenia como misión principal en las Circunscripciones Judiciales Nª 1, 3, 4 y 5 el velar por la "Gestión Administrativa y Procesal" , estableciéndose que la tarea a desarrollar consiste en *"...Coordinar y asumir la gestión administrativa de la Unidad Fiscal y las tareas vinculadas con el suministro en tiempo y en forma de los recursos materiales, financieros, humanos, tecnológicos y servicios necesarios para su funcionamiento eficaz. Coordinar todas las gestiones procesales vinculadas con el desarrollo de la actividad judicial ordenadas por los fiscales en las investigaciones y, en general, el ejercicio de la acción penal y que acontecen en el seno de la Unidad Fiscal...".*

Con contrastes en la normativa relacionada a la 2da. Circunscripción se estableció como misión en el Área de Gestión Administrativa y Procesal el *"...Entender en la admisión y orientación de personas que ingresen a la Delegación a los efectos de recepcionar denuncias, documentación y cualquier elemento probatorio, ingresarlo al sistema informático y preclasificarlo a fin de su derivación al área correspondiente…".*

Por su parte, a la hora de analizar las responsabilidades primarias, y sin perjuicio de algunas particularidades existentes en las Regionales 2 y 3, se pudieron sistematizar como funciones comunes a todas las Fiscalías Regionales del MPA las siguientes, a saber:

- ***Atención al Público.***

- Gestionar la atención al público de la Unidad Fiscal disponiendo los procedimientos

promovidos por la superioridad en cuanto a la admisión, distribución y orientación de interesados, recepción de denuncias y eventualmente derivación a otros organismos.

- Supervisar la atención al público de la Unidad Fiscal disponiendo de procedimientos promovidos por la superioridad en cuanto a la admisión, distribución y orientación de interesados, recepción de denuncias y eventualmente derivación a otros organismos.

- Supervisar las tareas vinculadas con la atención y evaluación psiquiátrica y psicológica de víctimas y testigos, como así también su protección.

- Derivar al público al área correspondiente dentro del MPA o a la Oficina Pública pertinente, según el tipo de consulta.

- Requerir la intervención del área Atención a la Víctima cuando el caso así lo amerite.

- ***Admisión y Clasificación.***

- Controlar que la recepción, registro, clasificación y derivación de denuncias respete los estándares fijados por los reglamentos.

- Recepcionar denuncias de hechos con apariencia delictiva a través de los medios presenciales y/o electrónicos dispuestos por la superioridad, siguiendo los modelos prefijados.

- Registrar los casos denunciados en el sistema informático diseñado a tal fin, generando legajos materiales cuando corresponda.

- Preclasificar las denuncias ingresadas en el sistema informático según los criterios establecidos por el Fiscal Regional, a los fines de su derivación al área correspondiente

- Ordenar la derivación de las denuncias, efectos, documentos, correspondencia y cualquier otra evidencia secuestrada al área que corresponda según la precalificación efectuada.

- ***Gestión de Recursos e insumos de las propias dependencias de la Secretaría.***

- Realizar el análisis y el seguimiento de toda la información de la gestión administrativa

de la Unidad Fiscal, vinculada con los insumos materiales, de infraestructura, servicios, recursos humanos, tecnológicos y financieros.

- ***Organización y gestión de flujo de evidencias y efectos secuestrados.***

- Organizar y fiscalizar en la Unidad Fiscal la recepción, registro, flujo y custodia de pruebas, evidencias, legajos y efectos provenientes del personal policial, de otros organismos y del público en general.

- ***Otras tareas comunes:***

- Elaborar periódicamente y presentar a su superior inmediato, informes parciales o totales, relativos a las actuaciones y la gestión administrativa del área.

- Entender en la formulación de propuestas de optimización de procedimientos y trámites de su competencia.

- Coordinar la labor del área, instruyendo al personal sobre los procedimientos a seguir en tiempo y forma.

Por otra parte, es necesario informar que en el relevamiento realizado durante el año 2019 se observaron 24[2] Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal en toda la provincia de Santa Fe, las que se distribuyen territorialmente de la siguiente manera:

[2] Dichos Secretarios de Gestión fueron designados oportunamente a través de las Resoluciones FG 85/2013, FG 88/2013, FG 101/2013, FG 3/2014, FG 122/2015, FG 202/2015, FG 264/2015, FG 29/2016, FG 82/2016, FG 173/2016, 174/2016, 176/2016, FG 8/2018, FG 237/2018, FG 415/2018, FG 416/2018, FG 431/2018, FG 479/2018, FG 20/2019 y FG 279/2019.

Primera Circunscripción (Santa Fe)	Segunda Circunscripción (Rosario)	Tercera Circunscripción (Venado Tuerto)	Cuarta Circunscripción (Reconquista)	Quinta Circunscripción (Rafaela)
6	10	3	3	2

Por último, tampoco puede dejar de destacarse la importancia de que estos funcionarios al igual que los Fiscales y Fiscales Adjuntos son quienes pueden derivar a las oficinas de Mediaciones y Conciliaciones (OMyC), pensadas por la Fiscalía General a través del dictado de la Resol. FG N.º 263/2023 para la solución temprana de casos penales, empoderando a las Secretarias de Gestión Administrativa y Procesal de la detección inicial de casos que merecen ser solucionados con estas herramientas procesales creadas a los efectos de descongestionar, racionalizar y mejorar la eficacia y eficiencia el sistema de persecución penal[3].

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: <u>Planeamiento.</u>

En esta fase se definió como objetivo del monitoreo el funcionamiento de las Secretarías de Gestión en el ámbito de las cinco Fiscalías Regionales del MPA, su priorización y el enfoque

[3] Resol. FG Nª 263/2023, pag. 10"...El *área de Análisis y Clasificación, evalúa la causa y determina si corresponde una desestimación in límine en los casos que no se ajustan a las reglas del procedimiento legalmente establecido para dar comienzo al acto judicial. Si esta área entiende que la causa no es desestimable, analiza si la misma puede ser resuelta a través de una mediación o conciliación para lo cual asigna el legajo al área especializada en la materia*..."

metodológico a seguir, aspectos que se expresaron a través del dictado de la Resolución de Inicio de Ciclo de Monitoreo Nro. 5.

Dicha Resolución fue notificada a los Órganos de Dirección, a los Órganos Fiscales y a los Secretarios de Gestión el día 12 de abril de 2019.

Se planificó como enfoque metodológico a seguir utilizar técnicas de relevamiento de información como 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) Informes de las Fiscalías Regionales del Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe sobre nómina de los Secretarios de Gestión Administrativa y Procesal que se encontraban en funciones (*titulares o subrogantes*) y oficina en la que se desempeñan, y en caso de existir, instrucciones, reglamentos o resoluciones pertinentes remitiendo copias de las mismas

b) Informes de los Secretarios/as de Gestión Administrativa y Procesal del Ministerio Público de la Acusación respecto a las tareas que se encontraban desempeñando, enumerando y detallando las mismas.

c) Planillas de encuestas respecto al trabajo de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal enviadas a Órganos Fiscales por correo electrónico.

d) Visitas *in situ*, con notificación previa al Fiscal General, a los Fiscales Regionales, a los Órganos Fiscales y a los Secretarios/as de Gestión entre el 12 de agosto y el 18 de diciembre de 2019, a los ámbitos de trabajo de las 24 Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal de la provincia con oficinas distribuidas en 20 inmuebles, ubicados en 18 localidades de la provincia.

De dichas visitas fueron confeccionadas 24 planillas de relevamiento.

En las inspecciones se verificaron los circuitos de trabajo y su trazabilidad; se comprobó la carga de trabajo de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal, según las funciones asignadas y asumidas; se constataron los recursos humanos y materiales disponibles para la realización de las actividades encomendadas y finalmente se relevó la interrelación de los Órganos Fiscales con las Secretarías de Gestión.

Asimismo, en el marco de las visitas, se recabó información mediante entrevistas a los órganos fiscales, la cual fue plasmada en planillas de relevamiento de información, que informen respecto al desempeño de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal que se encuentran trabajando en su unidad fiscal.

e) Resoluciones *Nro. 42/19* (Legajo Disciplinario AGG-000012/2019, 29/7/2019); Nro. *58/19 (*Legajo Disciplinario AGG-000043/2019, 30/12/2019); *Nro. 80/2020* (Legajo Disciplinario AGG-000070/2019, 15/07/2020); *Nro. 81/2020* (Legajo Disciplinario AGG-000073/2019, 22/07/2020); *Nro. 89/2020* (Legajo Disciplinario AGG-000007/2020, 31/08/2020); *Nro. 141/2021* Legajo Disciplinario AGG-000076/2020, *29/04/2021*) *y Nro. 193/2021 (Legajo Disciplinario AGG-000035/2021, 06/12/2021)* toda vez que las mismas remiten a la temática de las asignaciones y/o reasignaciones de los órganos fiscales respecto a los legajos fiscales.

Dicha incorporación se basa en que el intercambio de información entre el Área Disciplinaria y el Área de Control de Gestión, además de nutrir ambos procesos, potencia la calidad de información y el abordaje de los diversos monitoreos.

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

La información recolectada fue analizada, sistematizada y evaluada con el fin de identificar buenas y malas prácticas de actuación, luego de lo cual se elaboró el presente Informe Final,

debiéndose informar que en su oportunidad el informe preliminar fue puesto en conocimiento del Fiscal General y los Fiscales Regionales para que éstos realizaran devoluciones con respecto al mismo, sin haberse recibido ninguna sobre el particular.

IV.- Hallazgos y Prácticas Observadas.

A los efectos de definir los indicadores y estándares de desempeño, esta Auditoría realizó un análisis de la normativa interna que reglamenta las diversas tareas que hacen a la función del Secretario de Gestión.

Al respecto cabe señalar primeramente que la Fiscalía General reglamentó a través de la Resolución Nª 25/13 la organización, misiones y funciones de las Secretarías de Gestión de forma genérica.

Sin embargo, al momento de la creación de cargos en cada circunscripción, la Fiscalía General también reglamentó en cada Resolución[4] las responsabilidades de estos funcionarios moldeadas a las necesidades de la circunscripción judicial respectiva, lo que tuvo como consecuencia la flexibilización de las incumbencias que éstos asumirían.

En la práctica esto pudo haber contribuido en la desnaturalización de ciertas funciones, siendo distintas las responsabilidades desplegadas a las que se tuvieron en miras al momento de su creación.

Partiendo de tales circunstancias, resulta dificultosa la tarea de delinear estándares de actuación bajo patrones comunes, sin perjuicio de lo cual, considerando la misión común de los Secretarios de Gestión en su origen, esta Auditoría observó lo siguiente:

[4] A modo ejemplificativo puede remitirse la lectura a las Resoluciones FG. Nros. 47/2013, 49/2013, 50/2013, 52/2013, 53/2013, 54/2013, 55/2013, 56/2013, 83/2013, 206/2014, 285/2015, 286/2015,287/2015, 288/2015.

A. Buenas Prácticas observadas en el funcionamiento de las Secretarías de Gestión:

1. En general se observaron desempeños adecuados por parte de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal más allá de los diversos circuitos de trabajo verificados como disimiles a nivel provincial.

2. En la gran mayoría de los casos la interrelación de los Órganos Fiscales con las Secretarías de Gestión es correcta.

3. Particularmente se observó la creación bajo el Área de Gestión Administrativa y Procesal de las Unidades Fiscales y a cargo de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal, Oficinas que tienen como finalidad gestionar el abordaje temprano de los conflictos mediante salidas alternativas que posibilitan una resolución pacífica del conflicto generado por el hecho delictivo.

En tal sentido, fueron incorporadas dentro de la estructura de las Secretarías de Gestión por Resolución 30/2017 FR1 (A.S.Pa.C) y resolución 7/17 FR5 (O.S.Al). de las Fiscalías Regionales[5] 1 y 5, áreas específicas denominadas A.S.P.A.C y O.S.AL respectivamente.

El Área de Solución Pacífica de Conflictos (ASPaC), según lo establecido en la Resolución N° 30/2017 de FR1: *"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*

[5] En razón y en consonancia del art. 18 de la Ley 13.013 en su inc. 3 que dispone como facultad de los Fiscales Regionales la de "Fijar los criterios de asignación y distribución de los casos en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Acusación promoviendo prácticas flexibles y la conformación de equipos de trabajo".

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."

Por su parte, en el ámbito de la Unidad Fiscal Rafaela por Resolución N° 7/2017 se creó la "Oficina de Salidas Alternativas" (O.S.Al) la cuál depende funcionalmente de la Secretaría de Gestión Administrativa y Procesal, asignándole recursos humanos y materiales específicos para el cumplimiento de sus fines, lo que implica también unificar los criterios de aplicación de estas salidas alternativas.

La mencionada resolución reglamentó: " (...) *La Oficina tendrá a su cargo la admisión y posterior trámite de los casos que le sean remitidos por parte de los fiscales, Fiscales Adjuntos o directamente desde el Área de Admisión y clasificación de la UF, con el objetivo de: a) Derivar a las instituciones dedicadas a la mediación de los conflictos penales en la búsqueda de conciliación entre las partes involucradas; b) Acordar la aplicación de una suspensión de procedimiento a prueba. … Se procurará otorgar especial capacitación a los integrantes de esta oficina en la materia que les compete...".*

En un sentido similar se observó el abordaje de mejora de dicha temática en el ámbito de la Secretaría de Gestión Administrativa y Procesal de Rosario en la Fiscalía Regional de la Segunda Circunscripción la cual durante 2019, se encontraba llevando adelante una prueba piloto de la Oficina de Salidas Tempranas, mediante la cual se recibían denuncias relativas a salidas alternativas que ingresaban en dos CTD y gestionando todas las derivaciones de mediaciones realizadas por los órganos fiscales.

B. Malas Prácticas observadas en el funcionamiento de las Secretarías de Gestión.

1. Desnaturalización del rol.

Se ha observado en el presente monitoreo que en distintas Unidades Fiscales a los Secretarios de Gestión le son asignadas o derivadas responsabilidades que desnaturalizan el rol, ello se advierte en las siguientes circunstancias:

*En el marco de la realización de *turnos de flagrancia* según lo informado por al menos 6 Secretarios/as de Gestión Administrativa y Procesal asumen en forma personal dicha tarea.

Resulta inadecuado a criterio de esta Auditoría que dentro de los circuitos de trabajo de las Unidades Fiscales los Secretarios de Gestión realicen las tareas del turno fiscal, las cuales están relacionadas a evacuar las consultas en cuanto a la libertad o detención de las personas en forma personal, dirigir de forma autónoma al personal policial para que efectúe medidas investigativas y/o que este se constituya en el lugar del hecho, tareas que se corresponden a las responsabilidades funcionales del director de la investigación siendo éste el órgano fiscal a cargo del turno.

*Respecto a tareas de investigación, según lo informado por 12 Secretarios/as de Gestión Administrativa y Procesal, los mismos han manifestado procurar dicha tarea autónomamente con habitualidad.

En el marco de dicha facultad reglamentaria esta Auditoría observó la necesidad de mantenerse alertas respecto a la posible desnaturalización del rol del Secretario de Gestión en cuanto a delegarle, y dicho funcionario asumir, de forma autónoma la decisión sobre la realización de medidas investigativas en una suerte de reemplazo del responsable funcional de dicha tarea que es el Órgano Fiscal, lo que implicaría asumir un rol por parte del Secretario que no le corresponde.

Si bien es cierto que para una correcta clasificación de los casos requiere de averiguaciones

previas y recolección- *cuando corresponda*- de información necesaria que puede emanar del contacto con la/s víctima/s, denunciante/s y testigo/s, estas diligencias –*sin llegar a ser propiamente de índole investigativa*- constituyen evaluaciones que en su conjunto construyen la información necesaria a la hora de la valoración inicial de un caso (*por ejemplo en materia de lesiones culposas por accidente de tránsito, procurar por los canales pertinentes que la víctima –si está no lo ha indicado previamente- que manifieste su voluntad de instar o no la acción conforme lo establece el art. 72 del CP y 17 CPP*).

Pero ello en modo alguno puede entenderse como la delegación de facultades propias del órgano fiscal en otro funcionario cuyas incumbencias son otras, replicando de esa forma prácticas propias de los Juzgados de Instrucción.

*Tareas asignadas que deslegitiman el rol: Se observaron malas prácticas de asignación de tareas que se asemejan a actividades de secretario privado, extremo que no corresponde y que desnaturaliza el verdadero rol de la Secretaría de Gestión implicando un dispendio de recursos especializados y muy bien remunerados.

2. Cuestiones observables respecto a la resignación de legajos fiscales.

Si bien el artículo 18 de la ley 13.013 pone en cabeza de los Fiscales Regionales *"Fijar los criterios de asignación y distribución de los casos en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Acusación",* cierto es que luego la tarea en la práctica diaria de asignar un legajo de investigación se encuentra dentro de las incumbencias de las Secretarías de Gestión Administrativa y Procesal.

Ello, de conformidad con la Resolución FG N° 25/13 que plantea como responsabilidades primarias *"Clasificar los casos de acuerdo con los procedimientos establecidos por la jefatura*

del órgano fiscal" y *"Derivar y distribuir las causas ingresadas a las áreas competentes conforme los criterios y procedimientos dispuestos por las autoridades de la unidad fiscal"*, lo que en sentido análogo se reproduce en las diversas Resoluciones relativas al funcionamiento de las Secretarías.

Tal como ocurre en toda organización, pueden esperarse cambios en la conformación de los distintos equipos de trabajo, que en el caso del Ministerio Público de la Acusación se materializan por ejemplo en cambios de incumbencias por traspaso de un fiscal a otra Unidad Fiscal, licencias extensas, renuncias por jubilación o para asumir otro cargo dentro del Sistema de Justicia Penal, entre otras.

Estos extremos ponen de manifiesto la conveniencia de implementar mecanismos de reasignación eficientes mediante pautas objetivas, a fin de que las investigaciones no queden paralizadas.

Al respecto el Fiscal General ha recomendado a los Fiscales Regionales a través de la Resolución 189/2020 la implementación de circuitos de trabajo a fin de proceder a una efectiva reasignación para los casos de licencias de órganos fiscales.

No obstante ello, en el marco de la tramitación de diversos legajos disciplinarios, esta Auditoría ha advertido cuestiones observables relativas a la reasignación y los alcances de estas cuestiones en la definición de la responsabilidad funcional de los órganos a cargo de las investigaciones.

La información generada en el Área Disciplinaria resulta aprovechable en este marco en razón de la retroalimentación de la información recabada en ambas áreas de esta Auditoría.

Se transcriben a continuación lo considerado oportunamente en los distintos casos:

* Resolución N° 58/19 de fecha 30/12/19: *"Esta Auditoría recomienda se arbitren los*

medios para garantizar que exista un órgano fiscal en actividad asignado a cada investigación, con la consecuente sujeción al régimen administrativo de responsabilidad. Ello podría lograrse con la fijación de claros criterios previos de reasignación subsidiaria o de respaldo para el caso de licencias/renuncias, siempre en el marco de pautas objetivas de actuación".

Asimismo *"entiende que la responsabilidad sobre la publicidad de las asignaciones de órganos fiscales se encuentra, en la actualidad, en un ámbito difuso por ello se recomienda que se arbitren los medios para ajustar estos circuitos de trabajo y así lograr que la asignación o reasignación de órganos fiscales sea transparente y se garantice la efectiva comunicación a los actores intervinientes, a los fines de no resentir el trámite de las investigaciones y poder delimitar las eventuales responsabilidades funcionales".* (Legajo Disciplinario AGG-000043/2019).

* Resolución N° 80/20 de fecha 15/07/20: *"...A los fines de posibilitar la debida rendición de cuentas de los órganos fiscales es necesaria una clara asignación de las investigaciones de los mismos, la que se formaliza a través del sistema informático de legajos del MPA. Incluso los propios órganos fiscales deben procurar controlar dichas asignaciones a los fines de gestionar correctamente sus cargas de trabajo, en el entendimiento también que son responsables funcionalmente de las mismas. Por parte el Fiscal General en fecha 24 de Junio de 2020, mediante Resolución N° 189/2020, efectuó recomendaciones a los Fiscal Regionales respecto a las asignaciones y reasignaciones de investigaciones especialmente en casos de licencias definitivas, transitorias o cambios de unidad fiscal, a la que esta Auditoría remite en razón de su pertinencia..."* (Legajo Disciplinario AGG-000070/2019).

* Resolución N° 89/20 de fecha 31/08/2020: *"...a. Circuitos claros y pautas objetivas de reasignación para los casos de licencia o renuncia de órganos fiscales. La orfandad del legajo ... durante 111 días, plazo durante el cual habría operado la prescripción de la acción penal,*

demuestra que la licencia temporal o renuncia de un órgano fiscal es una variable que afecta la asignación y consecuente responsabilidad en el desempeño sobre la que debe profundizarse su abordaje. Se reitera en lo pertinente la recomendación contenida en la Resolución Nro. 58/2019 dictada el 30 de diciembre de 2019...Asimismo, cabe tener presente la recomendación realizada por el Fiscal General a los Fiscales Regionales a través de la Resolución Nro. 189/2020 de fecha 24 de junio de 2020, en la cual recomienda que en casos de vacancia de órganos fiscales "se proceda a reasignar formalmente y en el sistema informático de legajos en curso a fin de continuar con las investigaciones, siempre que no se encuentre asignado a otro u otra fiscal adjunto. Asimismo, se recomienda la no asignación de nuevos casos al fiscal ausente" y que "en los casos en que la vacancia del o de la fiscal y/o fiscal adjunto sea de forma definitiva, el o la fiscal y/o fiscal adjunto saliente confeccione un informe detallado de los casos que deja para ser reasignados, y el o la fiscal y/o fiscal adjunto a quienes se le reasignan hacer un inventario de los casos que recibe, bajo control del Fiscal Regional…"(Legajo Disciplinario AGG-000007/2020).

* Resolución N° 141/21 de fecha 29/04/21: *"...se pone de manifiesto la preocupación de esta Auditoría esgrimida tanto desde el Área de Control de Gestión como del Área disciplinaria, por cuanto se ha sostenido que: "...A los fines de posibilitar la debida rendición de cuentas de los órganos fiscales es necesaria una clara asignación de las investigaciones de los mismos, la que se formaliza a través del sistema informático de legajos del MPA. Incluso los propios órganos fiscales deben procurar controlar dichas asignaciones a los fines de gestionar correctamente sus cargas de trabajo, en el entendimiento también que son responsables funcionalmente de las mismas. Por su parte el fiscal General en fecha 24 de junio de 2020, mediante Resol. N° 189/2020, efectuó recomendaciones a los Fiscales Regionales respecto a las asignaciones y reasignaciones de investigaciones especialmente en caso de licencias, transitorias o cambios de unidad fiscal, a*

la que esta Auditoría remite en razón de su pertinencia." (Legajo Disciplinario AGG-000076/2020).

* Resolución N° 193/21 de fecha 6/12/21: *"...IV.1. Registro de Asignación de Legajos. Rendición de Cuentas. Resulta vital como manera de asegurar la forma republicana de gobierno y el consecuente deber de rendición de cuentas de los funcionarios públicos determinar la responsabilidad de los órganos fiscales y para ello registrar debidamente su actuación. Como primer paso es necesario clarificar e institucionalizar, dentro del ámbito de la Fiscalía Regional de la Tercera Circunscripción, los criterios de asignación de legajos y el método para el registro de las mismas. Si bien la Secretaria de Gestión Administrativa y Procesal de la Unidad Fiscal (...) manifestó en su declaración testimonial que cuentan con un mecanismo de asignaciones y registración de las mismas que implementó desde que entró en funciones, resulta necesario institucionalizar dichos mecanismos a nivel de la Fiscalía Regional para poder unificar los criterios de registro de asignaciones a los fines de transparentar los mismos y evitar que la carencia de registro dé lugar a que las responsabilidades funcionales de los órganos fiscales se tornen difusas. Todo ello no obstante que la ley 13.013 consagra la unidad de actuación como principio al considerar que el Ministerio Público de la Acusación es único para toda la provincia y se encuentra plenamente representado en la actuación de cada uno de sus funcionarios, ya que no puede permitirse que esta disposición sea interpretada a los fines de desnaturalizar las responsabilidades funcionales individuales respectivas."* (Legajo Disciplinario AGG-000035/2021).

Se observó de la información recolectada que corresponde realizar un seguimiento a la consolidación de circuitos de trabajo como los recomendados por la Resolución FG Nro. 189/2020 en relación a la reasignación de legajos de investigación para evitar estas malas prácticas, lo que

será objeto de monitoreo constante.

Asimismo, considerar cuál debe ser el alcance de la responsabilidad funcional de los Secretarios de Gestión Administrativa y Procesal en estos procesos a los fines de garantizar la supervisión efectiva del mismo, todo ello, a los fines de no resentir el trámite de las investigaciones y poder delimitar las eventuales responsabilidades funcionales.

3. Gestión de dinero:

En las visitas *in situ* se observó que dos Secretarías de Gestión a las cuales se les asigna la función de gestionar las reparaciones económicas destinadas a las víctimas, disponían de dinero en efectivo dentro de la sede del MPA, bajo la justificación de que ello facilita la entrega del mismo a las víctimas.

Dicha práctica debe ser canalizada a través de bancos estatales, debiendo propender a consolidar el mecanismo establecido en la Resolución N° 228/2014 de la Fiscalía General, por la cual se indica dicho proceder.

En relación a esta práctica, debe decirse que la Resolución N° 228/2014 de la Fiscalía General reglamenta en forma clara el mecanismo que debe seguirse para la gestión del dinero destinado a las reparaciones económicas, motivo por el cual corresponde remarcar la necesidad de que dicha práctica se reajuste en función de los estándares contenidos en la normativa citada.

V.- Conclusiones y propuestas de mejora.

Creemos absolutamente necesario traer a colación que para diversos autores "... *la función más básica que un sistema de persecución penal debe estar en condiciones de satisfacer es la capacidad de manejar razonablemente los casos que conoce, o bien, hacerse cargo del flujo de casos que recibe. Así, la variable principal que condiciona el correcto funcionamiento de un Ministerio Público, y del sistema de justicia criminal en su conjunto, es el manejo y el control de este flujo de casos. En la medida que el sistema no desarrolle una política de control del mismo que le permita dominar la carga de trabajo, resulta difícil que pueda operar dentro de parámetros mínimos de racionalidad y calidad*…"[6]

Siguiendo este razonamiento y a sabiendas que para alcanzar la misión y los objetivos propuestos no resulta suficiente establecer solamente un digesto procesal, se avanzó en el diseño de un Ministerio Público de la Acusación capaz de orientar esa selectividad de un modo estratégico, proyectándose un Ministerio Público que pueda responder a la lógica de la teoría organizacional y a la del sistema procesal que funda su diseño

Como consecuencia de ello, y en esta función esencial de controlar y gestionar debidamente el control de flujo de casos que ingresa a conocimiento del Ministerio Público de la Acusación, en el organigrama de la institución y el flujograma que se desprende del mismo, nos encontramos con que los Secretarios de Gestión Administrativa y Procesal cumplen una misión neurálgica en el funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación.

[6] Centro de Estudios de Justicia de las Américas "*Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*", año 2005.

En efecto, estos funcionarios tienen la misión sistémica de ser los responsables de toda el área de gestión administrativa y procesal de la Unidad Fiscal respectiva, que incluye –entre otros diseños- *el sector de admisión y clasificación, trámites comunes y atención al público en general*,- y que por ende, debe velar por respetar y hacer cumplir las pautas y los procesos de trabajo establecidos, tanto a la hora de admitir y clasificar un caso penal, como a la hora de brindar información a los denunciantes y/o víctimas.

Esto también surge conforme a los lineamientos estratégicos establecidos en su oportunidad en el Plan de Desarrollo Institucional vigente (2017-2023), el cual establece como directriz el diseño de procedimientos para una clasificación adecuada, depuración temprana y una distribución uniforme de casos entre los acusadores públicos.

Así las cosas, al procurarse la organización de sectores bajo criterios de procesos de trabajo similares, conlleva o permite que los integrantes del MPA vayan adquiriendo experiencia en las pautas uniformes de trabajo creadas a los efectos de lograr una persecución y desempeño eficaz y eficiente de la institución.

Debemos tener presente que, en razón de su misión institucional, y de los procesos de trabajo que se desprenden del estudio pormenorizado de las Resol. FG 25/2013 y sus modif. (*más allá de las particularidades de cada Circunscripción Judicial)* a cargo de dicha Secretaría se encuentran las áreas y sectores encargados tanto de la admisión y clasificación de casos, e influye como consecuencia de ello en los diversos procesos de trabajo concatenados que:

a) Realizan la detección temprana de aquellos hechos que no constituyen delitos,

b) Detectan aquellas denuncias que no poseen proyección de condena;

c) Derivan a las áreas respectivas aquellas causas que ameritan una salida alternativa al conflicto penal,

d) Luego de efectuarse ese análisis estratificado, remiten el universo restante de casos a conocimiento e intervención del órgano fiscal que estará a cargo de la investigación del caso.

Inclusive, queremos destacar que la tarea encomendada a estos funcionarios -*a nuestro parecer*- es de radical importancia a la hora de plantear una selectividad racional y el debido control de la carga de trabajo de los fiscales, cuestión está que desatendida provoca aquello que con una envidiable claridad expositiva Binder[7] anuncia de la siguiente manera: "…*el efecto de la sobrecarga endémica es la anulación de hecho de toda eficacia posible de la política posible de política criminal. Si ella, en condiciones normales, regula los medios idóneos para intervenir en los conflictos según los objetivos propios de la política de gestión de la conflictividad, en las condiciones de sobrecarga endémica es prácticamente imposible que pueda cumplir alguna función positiva. Como podemos ver no se trata solamente de regular la "sobrecarga de trabajo". La idea de "sobrecarga endémica" no es un simple problema organizacional; se trata de un modo de configurar la política criminal*…".

Así al procurarse mediante el establecimiento de la organización de sectores bajo criterios de procesos de trabajo similares, lo cual permite que los integrantes de dicha área de gestión administrativa y procesal vayan adquiriendo experiencia en las pautas uniformes de trabajo creadas en pos de una persecución y desempeño eficaz.

Estas cuestiones organizacionales mencionadas con antelación, entendemos que son esenciales para comprender que cada uno de los distintos niveles, áreas y sectores que están bajo

[7] BINDER, Alberto "*Análisis político criminal. Bases Metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*", pág. 230/231 Buenos Aires, Editorial Astrea, 2011

las directivas de la Secretaria de Gestión Administrativa y Procesal, posee diseñado su proceso de trabajo, el cual cual debe ser monitoreado de forma constante, propendiéndose a su evaluación en base a metas u objetivos prefijados, en atención de la implicancia que un funcionamiento defectuoso de un sector, área o nivel acarrea para el funcionamiento integral del sistema.

Así, a modo de ejemplo, la importancia de una tarea tan rutinaria como lo es la carga inicial de un legajo fiscal en el sistema informático, tiene serias implicancias luego en la correcta clasificación del caso, lo que luego incidirá en su incorrecto abordaje, en los tiempos de la investigación, en la calidad de respuesta, y por último, siendo los sistemas informáticos el insumo de mayor importancia a la hora de realizar estudios estadísticos y trazar líneas de acción sobre los fenómenos delictivos en particular, una fuente de poca fiabilidad.

En este sentido, como se mencionó en el informe preliminar, surge la preocupación de que un cargo con tamaña misión institucional, en el 75% de los Secretarios/as de Gestión se desempeñan dentro de los circuitos de trabajo propuestos por la normativa, a diferencia de un 25% que además realiza tareas distintas a las incumbencias establecidas y que deslegitiman el rol.

Particularmente, esta Auditoría no desconoce las complejidades existentes en la disponibilidad de recursos humanos para cumplir con la misión institucional del MPA, no obstante lo cual, debe procurarse evitar la desnaturalización de las responsabilidades funcionales de cada órgano.

Si bien esta debilidad de recursos, que ha sido puesta de manifiesto en todos los Informes de Gestión de los sucesivos Fiscales Generales y Fiscales Regionales, es una circunstancia que permite comprender las causas de las observaciones que se realizan, debe estarse alerta para evitar que las mismas se consoliden en el tiempo.

Esta Auditoría entiende efectuar en esta oportunidad las siguientes propuestas de mejora:

1. Propender a la readecuación funcional de aquellos Secretarios/as de Gestión que se encuentren efectuando prácticas y funciones distintas, al rol para el cual han concursado y han sido designados, previo a una evaluación de las necesidades particulares de cada Unidad Fiscal.

2. Prevenir desnaturalizaciones del rol de las Secretarías de Gestión, ya sea por exceso de asignación de funciones (asumir funciones que le incumben a los órganos fiscales) o por defecto de asignación (asumir funciones menores) para lo cual deberán continuarse los relevamientos y monitoreos por parte de esta AGG del MPA,

3. Propender a la consolidación de circuitos de trabajo como los recomendados por la Resolución FG Nro. 189/2020 en relación a la reasignación de legajos de investigación.

Asimismo clarificar el alcance de la responsabilidad funcional de los Secretarios de Gestión Administrativa y Procesal en estos circuitos de trabajo a los fines de garantizar la supervisión efectiva del mismo, todo ello, a los fines de no resentir el trámite de las investigaciones y poder delimitar las eventuales responsabilidades funcionales.

4. Procurar el diseño de procesos de trabajos claros de supervisión de cargas y asignaciones de legajos en forma equitativa entre los acusadores públicos, procurando dar publicidad, agilidad y transparencia a la asignación o reasignación de investigaciones como así también la correspondiente carga en el Sistema de Apoyo a las Investigaciones y Gestión de Causas Heimdall.

5. Recordar a los integrantes del MPA que atento al marco normativo actual (*art. 242 del CPP cfr. redacción cfr. ley 13.579 y su decreto reglamentario*) los bienes que son objeto de secuestro, deposito, cautela previa o decomiso, encontrándose entre ellos el dinero el cual debe depositarse en la cuenta bancaria respectiva, deben quedar a disposición de la APRAD (con las salvedades del destino de las armas de fuego) y que en virtud de la Resolución de la Fiscalía General Nro. 255/2017 “Instructivo para la determinación de costas y gastos del Ministerio

Público de la Acusación" por la cual se dispone que las sumas provenientes de multas y costas sean depositadas en cuenta judicial en el Nuevo Banco de Santa Fe, todo ello a los fines a evitar que se deposite dinero físico cualquiera sea su origen (conciliaciones, mediaciones, reparaciones, costas, decomiso, multas y/o otros procedimientos judiciales) en las dependencias del Ministerio Público de la Acusación, como así también que dichas sumas dinerarias sean individualizadas fácilmente en el marco de una investigación penal preparatoria.

Por último, en razón de las propuestas y hallazgos efectuados en el presente documento, como así también los que oportunamente se dejaron señalados en la R.INI de la AGG N°03/18 vinculadas a la gestión de armas de fuego, se deja debidamente aclarado que los ejes allí abordados serán motivo de nuevas inspecciones a realizarse en el Área de Gestión Administrativa y Procesal de las Unidades Fiscales por parte de esta AGG, para de esa forma monitorear permanentemente el seguimiento de las instrucciones emanadas de las autoridades superiores del organismo en esa área, y como consecuencia de ello, propender a la mejora continua del desempeño del Ministerio Público de la Acusación.

Firmado digitalmente por Leandro Luis Mai
el día 14/07/2023