MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN

CON LAS VÍCTIMAS, POR UNA JUSTA APLICACIÓN DE LA LEY

RESOLUCIÓN Nº 000058

SANTA FE, *Cuna de la Constitución Nacional,* 24 FEB. 2014

**VISTOS:**

El Expediente N° FG – 00022/2014 del Registro del Sistema de Información de Expedientes del Ministerio Público de la Acusación por el cual se gestiona la aprobación del Primer Documento Base para la Implementación de una Política de Persecución Penal Democrática del Ministerio Público de la Acusación;

**CONSIDERANDO:**

Que, el Ministerio Público de la Acusación es ejercido por el Fiscal General y los demás órganos contemplados en la ley, con las funciones que en ella se establecen de acuerdo a lo normado por el art. 1 de la Ley 13.013.

Que, según el art. 16 inc. 8 de la Ley 13.013 es atribución del Fiscal General emitir los reglamentos necesarios para el funcionamiento de las diversas dependencias del Ministerio Público de la Acusación, fijando las condiciones de trabajo y de atención al público.

Que, el Fiscal General tiene dentro de sus atribuciones la de determinar la política general de la Institución y fijar los criterios generales para el ejercicio de la persecución penal según lo establecido en el inc. 1 del art. 16 del mencionado cuerpo legal.

Que, de acuerdo a lo establecido por el art. 3 del mismo cuerpo legal, el Ministerio de la Acusación ejerce sus funciones con arreglo a

Dr. MARIO M. BARLETTA
SECRETARIO GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN

Dr. JULIO de OLAZABAL
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE

principios de objetividad, transparencia, eficiencia, desformalización, accesibilidad, gratuidad y unidad de actuación, entre otros.

Que, en estos primeros momentos, de elaboración y organización de las estructuras necesaria para el funcionamiento del órgano, como así también el ejercicio de la persecución penal pública, es necesario llevar adelante dichos procesos con un plan orientador que contemple la misión del órgano con actuaciones a corto, mediano y largo plazo.

Que, es de buena planificación de gestión administrativa poseer una estrategia institucional que permita llevar adelante los objetivos de la Institución en forma eficiente y eficaz.

Que, para ello se ha elaborado un Plan de Desarrollo Institucional que fue aprobado en la Junta de Fiscales, acta N° 25 de fecha 27 de noviembre de 2013.

Que, por resolución N° 35/14 el Fiscal General ratificó la aprobación del Plan de Desarrollo Institucional.

Que, dentro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Institucional se encuentran el diseño, la coordinación y ejecución de la Política de Persecución Penal de la Institución.

Que, para ello se han definido proyectos y actividades estratégicas entre las que surgen la elaboración de un diagnóstico actualizado de la cuestión criminal provincial, la formulación de un plan estratégico de persecución penal, la implementación estratégica de persecución penal, la creación de un sistema de información criminal, evaluaciones periódicas de los resultados y rendiciones de cuentas a través de informes.

Que, como consecuencia de los objetivos planteados en el PDI y los proyectos y actividades específicas se ha confeccionado el Primer Documento Base para la Implementación de una Política de Persecución Penal Democrática.

Que, el mencionado documento tiene en su diseño e

Dr. MARIO M. BARLETTA
SECRETARIO GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN

Dr. JULIO de OLAZABAL
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE

implementación, el cumplimiento y uso de las potestades constitucionales y legales asignadas al MPA en cuanto a establecer y ejecutar los lineamientos de la política de persecución penal en la provincia, fijando prioridades y criterios de investigación de los delitos.

Que, asimismo se trata de un documento de implementación de una política pública de persecución penal en el marco de un Estado Democrático de Derecho, respetuoso de los Derechos Humanos.

Que, de acuerdo a las atribuciones conferidadas por los arts. 16, inc. 1 y 8, y 67, y concordantes de la Ley 13013.

**POR ELLO**

**EL FISCAL GENERAL**

**RESUELVE:**

ARTICULO 1°: Aprobar el Primer Documento Base para la Implementación de una Política de Persecución Penal Democrática del Ministerio Público de la Acusación que como anexo forma parte de la presente.

ARTICULO 2°: Regístrese, comuníquese a través de la página web oficial del Ministerio Público de la Acusación, notifíquese vía correo institucional a las cinco Fiscalías Regionales del MPA, archívese.

Dr. MARIO M. BARLETTA
SECRETARIO GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN

Dr. JULIO de OLAZABAL
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE

# Anexo

# Provincia de Santa Fe
# Ministerio Público de la Acusación
# Fiscalía General

**Primer Documento Base para la implementación de una Política de Persecución Penal Democrática**

**Santa Fe, Febrero de 2014**

## INTRODUCCIÓN

Presentamos aquí un Documento Base de Política de Persecución Penal del Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe.

No existe entre nosotros una tradición en tal sentido, porque la concreta actividad de los órganos de persecución, aunque en los hechos impone una política selectiva de penalización, niega generalmente su existencia. Bajo la pretendida justificación de que lo preceptuado en el Código Penal en sus artículos 71 (*"Deberán iniciarse de oficio todas las acciones penales..."*) y 272 (*"... El funcionario público que, faltando a la obligación de su cargo dejare de promover la persecución y represión de los delincuentes, será reprimido..."*), se constituye como impedimento para el establecimiento de políticas que pudieran llevar al descuido en la persecución de algunos delitos.

Como veremos al tratar a continuación el *"por qué"* es necesario delinear una política de persecución penal, hoy en día constituye para nosotros un imperativo legal hacerlo y esto presenta un primer problema que requiere una respuesta: *¿cómo se construye una política de persecución penal?*

Al respecto, y teniendo en claro que es al Congreso de la Nación y no al Ministerio Público de la Acusación (en adelante MPA) a quien constitucionalmente le corresponde a través del dictado de leyes penales

establecer la primera y fundamental política criminal del Estado satisfaciendo el reclamo constitucional de *"ley previa"*, consideramos sin embargo que muchos, sino todos, los contenidos conceptuales que deberían operar al momento de la fijación de esa política criminal estatal, resultan trasladables a la determinación de la política de persecución, como etapa secundaria que es de una política criminal concebida en un sentido amplio.

Así, compartiendo las pautas aconsejadas para la determinación de las políticas criminales primarias del Consejo de Europa (*"Informe del Comité Europeo sobre problemas de la criminalidad",* Estrasburgo, 1980), entendemos que, operando por supuesto dentro de los límites formales de la tipicidad legal, la política de persecución debe todavía apreciar: 1) ¿es problemática la situación planteada?; ¿ha generado socialmente un conflicto que necesite la intervención del poder punitivo?; 2) ¿qué resulta de la valoración de los beneficios (posibilidad de resolver el conflicto, de influir en el comportamiento, de proteger y desarrollar el derecho) y costos (daños que se causarán a la persona condenada, a su familia, a la sociedad) que se seguirían de la acción penal?, y 3) ¿qué capacidad tiene el sistema penal para asumir el problema conforme a las reglas legales de su aplicación?

Los extremos antes anotados servirán pues de guía para delinear en abstracto una política de persecución penal racional y democrática, pero además deberán adquirir una decisiva importancia al momento en que cada fiscal deba decidir acerca del modo de actuar, ya que conociendo en ese momento las concretas circunstancias del caso podrá dar respuesta a los interrogantes, decidiendo entonces si actúa y, en su caso, cómo.

***

¿Por qué consideramos necesario y relevante la confección y propuesta de un Documento Base de Política de Persecución Penal Democrática?

a) En primer lugar, porque su diseño e implementación significa, ni más ni menos, que dar cumplimiento y hacer uso de las potestades constitucionales y legales asignadas al MPA en tanto órgano autónomo e independiente, que debe "*establecer y ejecutar los lineamientos de política de persecución penal en el ámbito Provincial, fijando las prioridades y criterios de la investigación de los delitos*" (artículo 11, inciso 1, Ley N° 13013).

b) En segundo lugar, porque se trata del diseño e implementación de una "política pública" de persecución penal en el marco de un Estado Democrático de Derecho y, en tanto política pública democrática, deberá, además de ser conocida por la ciudadanía, ser objetiva, respetuosa de los Derechos Humanos, eficiente y transparente, así como constituirse como el marco de referencia que permita satisfacer la idea de uniformidad en la actuación mediante el establecimiento de pautas y criterios que orientarán las acciones de los órganos, funcionarios y empleados del MPA.

c) En tercer lugar, porque debemos tener presente que el MPA, como toda unidad organizacional, deberá cotidiana y regularmente tomar decisiones y emprender acciones, para lo cual es necesario establecer un horizonte de prioridades que nos permitirán generar una actividad racional y orientada que facilitará, en el futuro, el alcance de los objetivos institucionales proyectados en materia de persecución penal. De allí que este Documento Base está directamente conectado y por ello debe ser interpretado como derivación lógica de los lineamientos, objetivos y acciones estratégicos en materia de persecución penal que han sido plasmados en el Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017 del MPA.

d) Por último, porque mediante el presente Documento, aspiramos a consolidar un instrumento con una doble versatilidad: por un lado, pretendemos que se estructure como insumo innovador, en el sentido de que genere nuevas prácticas institucionales en el campo de la persecución penal a partir de la operatividad de las definiciones y las directrices plasmadas y,

por otro lado, que se constituya en un instrumento de monitoreo, control y evaluación de las prácticas de persecución penal desarrolladas en el ámbito de competencia del MPA. Estamos convencidos de que esta doble versatilidad del Documento Base nos posibilitará afianzar una estrategia de confrontación y desarticulación de las prácticas institucionales contrarias a una política de persecución penal democrática y constitucional, las que se encuentran muy arraigadas en los operadores del las agencias del sistema de justicia penal. En esta dirección, tenemos muy presente que la implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento penal no se desarrolla en un espacio institucional vacío, sino que por el contrario el mismo está impregnado de lógicas y prácticas asociadas al viejo sistema inquisitivo. De allí que nuestra apuesta con el diseño e implementación de este Documento consistirá, en primer término, en establecer un plexo de nuevas prácticas institucionales asociadas con el nuevo sistema constitucionalizado y, en segundo término, en confrontar y desplazar las viejas prácticas. Somos conscientes de que esta empresa no estará exenta de ciertos grados de conflictividad, pues dos de los grandes segmentos que componen las agencias del sistema penal, la organización judicial y la institución policial, históricamente han procurado perpetuar sus prácticas, ya sea a través de las resistencias a las reformas o mediante la colonización y proyección de sus prácticas a las nuevas instituciones y actores. Este constituirá sin dudas uno de los grandes desafíos de la implementación de la presente política pública de persecución penal democrática.

Expresadas las motivaciones que fundamentan la generación del presente Documento, consideramos importante señalar que el mismo constituye un factor institucional y un insumo que posibilitará, en el campo del diseño e implementación de una política pública de persecución penal: a) fijar un rumbo o dirección institucional; b) conseguir coherencia interna para el logro de ciertos objetivos; c) organizar la orientación de los recursos

en consideración de las prioridades fijadas; d) establecer planes de acción por objetivos con el correspondiente monitoreo, control y evaluación, lo que permitirá en el futuro la profundización de las acciones en aquellos objetivos alcanzados y, de ser necesario, la adopción de medidas correctivas en los casos de no alcanzar algunos de los objetivos propuestos.

Asimismo, proclamamos que este Documento no se piensa como un instrumento con efecto abarcador, definitivo y totalizante, en el sentido de prever absolutamente todas las acciones que podrá desarrollar el MPA. En esta dirección, y considerando que estamos dando inicio a una etapa fundacional de la novel institución en el ámbito de nuestra provincia, solamente pretendemos consignar las principales directrices y definiciones generales en materia de política pública de persecución penal. En orden a lo expresado, debemos tener presente que la planificación en lo vinculado con la política pública es dinámica y variable, de allí la necesidad de que este Documento permita instancias de control, revisión y adaptabilidad.

***

El presente Documento se organizará en dos segmentos: el primero estará destinado a la explicitación de algunos presupuestos de carácter teórico-políticos que serán la plataforma argumentativa que orientará todo su desarrollo; y el segundo abordará el rol del MPA en materia de persecución penal, centrado en el análisis de los parámetros normativos actualmente vigentes en nuestra provincia (Ley 12734 y Ley 13013) y en la delimitación de lineamientos generales y orientadores de persecución penal a ejecutar en el ámbito de la Provincia de Santa Fe, fijando criterios y prioridades institucionales al efecto que deberán servir de guías a todos los órganos, funcionarios y empleados que integran el MPA, los funcionarios de la Policía de la Provincia de Santa Fe en función judicial y

todos los organismos e instituciones que colaboran en materia de persecución penal en al ámbito provincial.

## PRIMERA PARTE

### *I. Presupuestos teóricos y políticos*

La línea argumental del presente Documento estará sustentada en una serie de presupuestos teóricos y políticos que compartimos y que le darán sentido. Resulta pues preciso explicitarlos en el mismo inicio para otorgar coherencia y sentido al desarrollo subsiguiente del mismo:

1. Se asume que la criminalidad y las formas de reacción estatal frente a ella son de carácter "artificial", en el sentido de que, lejos de ser "*naturales*", son el producto de convenciones sociales; en otros términos, son "*invenciones humanas*" (Pavarini, 2006: 266 y sgtes). En orden a ello, siguiendo a Ferrajoli (1989), este presupuesto será la condición necesaria para sostener y fundamentar la posibilidad de diseñar e implementar criterios políticos de persecución penal innovadores y ajustados a los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos que la integran y las leyes vigentes que regulan las misiones, competencias y actuaciones del MPA.

2. Consideramos que todas las organizaciones sociales histórica y regularmente han construido formas y modalidades institucionalizadas de persecución penal con sus consecuentes intentos de legitimación. Esta regularidad social de la persecución penal se patentiza, en palabras de Zaffaroni (2002:7), por el hecho de que "… *todas las sociedades contemporáneas que institucionalizan o formalizan el poder (Estados), seleccionan a un reducido grupo de personas, a las que someten a su coacción con el fin de imponerles una pena. Esta selección penalizante se llama*

*criminalización y no se lleva a cabo por azar sino como el resultado de la gestión de un conjunto de agencias que conforma el sistema penal*". En orden a ello, debemos tener presente la historicidad del poder punitivo, lo que implica la existencia de un conjunto de tradiciones y estructuras que se heredan del pasado, por lo cual "*nunca se diseñará una política criminal en un espacio social vacío o inocuo, sino que siempre lo será en el espacio social configurado históricamente, es decir, atravesado por estructuras de arrastre y por tradiciones más o menos conscientes*" (Binder 2011:15 y sgtes).

3. Reconocemos que, en los "hechos", la penalidad, o sea cuánto y cómo se castiga, adquiere manifestaciones muchas veces divorciadas y distanciadas de los presupuestos imaginados y teorizados por los filósofos, juristas y legisladores. La llamada "*penalidad material*" se caracteriza por ser desigual, selectiva, estigmatizante y muchas veces generadora de daños y altos costos sociales.

4. Propendemos a que esta distancia entre la penalidad legal y la penalidad real sea perentoriamente acotada y en el mediano plazo abolida. Se deben plasmar estrategias certeras y concretas que respondan a "… *la necesidad de cerrar la brecha entre el estatuto de derechos humanos que se encuentra establecido en la legislación internacional y nacional y que es de la esencia de la justicia penal, y la realidad de su funcionamiento, en la que estos derechos son sistemáticamente violados. La tarea es muy difícil, y para acometerla sin caer en el desaliento ni en la hipocresía, es importante estar claros sobre la verdadera esencia del sistema de justicia penal y sobre las limitaciones estructurales que hacen que funcione de la manera en que lo hace*." (Carranza, 1991:62 y sgtes)

5. Advertimos que el sistema de administración de justicia penal se estructura como una forma "organizada", que se plasma en un entramado de normas legales, instituciones, recursos financieros, agencias, funcionarios, etcétera. que materializan formas de pensar y actuar la persecución penal, o en otros términos, materializan "políticas" de administración y distribución de dicha persecución. Este carácter "*político y organizado*" de la persecución penal es un insumo o un antídoto importante frente a aquella ilusión que representa a la persecución penal como un "fenómeno particular dirigido a una persona". Esta forma de "pensar la penalidad" se inscribe bajo la llamada lógica analítica del "caso penal" o "caso individual" y oculta la visión de la "penalidad material" como un proceso concentrado en determinados "hechos" y que tiene como destinatarios a determinados "grupos o sectores poblacionales" (Binder, 2011:10).

6. Reconocemos que el poder punitivo históricamente se ha ejercido a través de políticas de persecución penal a veces explicitadas, a veces ocultas o solapadas, y en ocasiones plasmadas en formas coherentes o contradictorias. Desde su emergencia hasta la actualidad, la persecución penal, es esencialmente y por sobre todas las cosas, un "*hecho político y paradojal*", en sentido de que al mismo tiempo que "*sanciona, también tolera o encubre o participa de diversos ilegalismos. Esta gestión diferencial de las conductas ilegales es una contradicción permanente con el 'Estado de Derecho', siempre invocado y deseado pero nunca alcanzado*" (Pegoraro 2008:17 y sgtes).

7. La premisa de que el poder penal es un "hecho social de carácter político" explica que se manifieste con ciertas regularidades pero también de manera variable y circunstancial. Por lo tanto, debemos

desprendernos de la idea de su necesariedad, de su fatalidad y hasta de su carácter ineluctable, para inscribirlo en un hecho que se puede gobernar y orientar políticamente. Si consideramos que casi la totalidad de los recursos legales, humanos y materiales que histórica y regularmente ha utilizado el sistema de justicia penal, están orientados a seleccionar y gestionar solo un cierto tipo de eventos cometidos por determinados individuos, los llamados por Ruggiero (2005) "*delitos de los débiles*", podremos comprender que ello no es producto de un fenómeno natural sino de decisiones específicas que han tomado instituciones y agentes que materializan las políticas de persecución penal. Al respecto, Binder nos ilustra gráficamente esta situación al afirmar que "*... si el 100% de los recursos que puede utilizar el Estado para su Política Criminal, un 20% se aplica a homicidios, un 50% a robos y hurtos y el restante se reparte entre agresiones de distinto tipo y delitos del comercio (…) ¿quién dice que ello deba ser necesariamente así*? ..." (Binder, 2011:219)

8. Teniendo en cuenta el proceso de desarrollo histórico de las políticas de persecución penal en nuestros contextos, claramente podemos observar una marcada desconexión y falta de planificación o coordinación entre los actores e instituciones que la materializan. Seguramente por ello es que gran parte de las políticas de persecución penal han sido gobernadas por las rutinas y prácticas burocráticas tradicionales, generando efectos y resultados de los que nadie se responsabiliza y por los cuales existe una ausencia total de exigir y rendir cuentas. Esto podría interpretarse, en palabras de Binder (2011:199), como la "*organización no dirigida o desorden*" de las políticas de persecución penal. Ahora bien, esto no debe hacernos perder de vista que tales políticas, en muchas oportunidades, han estado orientadas a "*... asegurar sólo algunos bienes y para intervenir a favor de algunos sectores (…) El rumbo inscripto en las rutinas, la falta de dirección y*

*de capacidad de gobierno de las principales instituciones involucradas, la selectividad provocada por factores oscuros, la insensiblización de los propios operadores de la política criminal, provocada por la burocratización, así como un conjunto de otros factores pequeños, invisibles, indeterminados, son los que mantienen predominantemente el uso de esta forma de intervención en los conflictos que afectan mayormente a ciertos sectores sociales, marginados, de menores recursos y que le otorga preeminencia a los intereses de otros sectores sociales por encima de los intereses colectivos*" (Binder, 2011:199).

9. La propia especificidad de la política de persecución penal, esto es, la instrumentalización de acciones para intervenir sobre determinados conflictos, es el propio sustento para establecer estrategias para no expandir su uso. Esto debe entenderse, según Binder, como el "*carácter autorrestrictivo*" de la política de persecución penal, en el sentido de que no solamente debe ser el "*último recurso*", ser de carácter "*excepcional*", sino que su utilización concreta y específica debe estar plenamente justificada y, aún en este último supuesto, debe expresarse en forma "*mínima*" (Binder, 2011:203 y sgtes).

10. La política de persecución penal no puede abandonar su potencial crítico, pues debe tomar en consideración insumos empíricos construidos científicamente y la evolución de los efectos y productos del ejercicio de su implementación, y en base a ello deberá rediseñar las formas y modalidades orientativas de la conflictividad social criminalizada (Zaffaroni, 2002:148).

12. Siguiendo a Baratta (1998:20 y sgtes) deberíamos intentar

transitar desde una política de persecución penal "*hacia una política integral de defensa de los derechos*", pues la evidencia histórica y empírica ha demostrado cómo "… l*a violencia de los conflictos barbariza el Derecho Penal y a su vez la violencia punitiva –fuera de los límites del Estado Social de Derecho- barbariza los conflictos. El programa de un Derecho Penal Mínimo, del Derecho Penal de la Constitución, no es solo un programa de un Derecho Penal más justo y eficiente, es también un gran desafío de justicia social y pacificación*".

13. A pesar del peso significativo dado por la amplia movilización de recursos económicos y humanos (policías, fiscales, defensores, jueces, etc.) y de los efectos de su materialización, las políticas de persecución penal han carecido históricamente de un marco analítico que les otorgue rigurosidad y las racionalice en términos de minimización. Por el contrario, han sido gestionadas por las intuiciones o emociones, y muy pocas veces abiertas al escrutinio público. Estos son indicadores de la ausencia tanto de "*herramientas conceptuales más útiles para la descripción de su ejercicio o para diseñar o controlar su uso*", así como de la falta de mecanismos de control, monitoreo y evaluación, todo lo cual conduce a "*a naturalizar su ejercicio*" (Binder 2011:23 y sgtes).

14. No debemos finalizar estas reflexiones sin antes remarcar que los principios teórico-políticos anotados no están orientados a deslegitimar in totum al Derecho Penal, sino que lo que pretendemos es avanzar en su constitucionalización (De Olazabal, 2010:11-18). En esta dirección, debemos tener muy presente que, como afirma Zaffaroni (2009:30), "... *el derecho penal no se legitima programando las decisiones jurídicas para acompañar el ejercicio de un poder punitivo que las agencias jurídicas no ejercen, sino*

*que debe programarse para contener y limitar su ejercicio. De que el poder jurídico ejerza esta función contenedora y reductora depende nada menos que la subsistencia del estado de derecho. El derecho penal en este sentido, es un apéndice del derecho constitucional del estado constitucional de derecho. El derecho penal y el poder jurídico se legitiman en la medida en que ejercen este control limitador. Cuando renuncian a esta función pierden toda legitimidad*."

## SEGUNDA PARTE

Afirmábamos en la "Introducción" que este Documento procura establecer una línea de base para generar una política democrática de persecución penal orientada por nuevos principios, que a su vez deberá nutrir las acciones emprendidas en este campo por los funcionarios del MPA. Reconocemos que esto será singularmente complejo y no estará exento de conflictos, avances y estancamientos, pues apunta a modificar formas de pensar y de actuar en el terreno de la persecución penal que se han consolidado a lo largo del tiempo, configurando entramados normativos e institucionales muchos de los cuales se encuentran en tensión con los principios y derechos constitucionales. Sin embargo, estamos convencidos de que los cambios y transformaciones que se pueden operar en el marco de una política de persecución penal respetuosa de los derechos fundamentales, racional, minimalista y democrática deben producir efectos, con cierta inmediatez, en la forma actual de cómo, sobre qué y sobre quiénes se ejerce mayoritariamente la penalidad material.

***

Habiendo hasta aquí señalado los presupuestos teóricos y políticos sobre los que actuaremos, seguidamente se especificarán algunos criterios generales que orientarán los planes y acciones de persecución penal en el ámbito de competencia del MPA.

### I. Asumir los delitos como conflictos sociales procurando sus resoluciones pacíficas mediante mínimas intervenciones penales

Todos los órganos, funcionarios y empleados del MPA deberán

observar, en el cumplimiento de sus competencias y funciones, lo preceptuado en los artículos 1 y 3, inciso 4 de la Ley Nº 13013. El primero de ellos indica que este Ministerio "*...Tiene por misión el ejercicio de la persecución penal pública procurando la resolución pacífica de los conflictos penales...";* en tanto el segundo establece que le compete al MPA la "*Gestión de conflictos"* procurando *"la solución del conflicto surgido a consecuencia del delito, con la finalidad de restablecer la armonía entre sus protagonistas y la paz social"*.

Los preceptos normativos son precisos y contundentes, en primer lugar, al sostener que los comportamientos definidos como delitos son, mayoritariamente, expresiones de determinados conflictos y contradicciones sociales, económicas y culturales, y, en segundo lugar, al señalar que si bien es al MPA al que le corresponde el ejercicio de la persecución penal pública, esta debe estar orientada en su ejercicio hacia la búsqueda de "l*a resolución pacífica de los conflictos penales*". Por lo tanto, al momento de concretizar la persecución penal los miembros del MPA deberán economizar y minimizar el recurso propiamente punitivo como forma de intervención sobre los conflictos sociales, privilegiando en lo posible otras formas de resolución; en esta dirección, deben tener presente que uno de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017 del MPA es "establecer políticas de gestión racional y resolución pacífica de conflictos".

En virtud de lo expresado, los órganos del MPA procurarán recurrir y aplicar primariamente y cuando legalmente corresponda todos los institutos, mecanismos y herramientas jurídicos 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.

Sin lugar a dudas uno de los objetivos prioritarios que tendrá por delante el MPA en el campo de la materialización de una política de persecución penal democrática será racionalizar en el corto plazo y contener en el mediano y largo plazo, "*... el incremento de la severidad del castigo legal que se transformó progresivamente en una receta fundamental para las estrategias de control del delito...*" (Sozzo, 2009). Solo a los efectos de ilustrar el impacto de este proceso en la Provincia de Santa Fe se puede observar que en el período 1996-2013 se ha experimentado un crecimiento exponencial, casi duplicando la población encarcelada en Unidades Penitenciarias pasando de un total 1400 presos en 1996 a 2868 en 2013. Si estos guarismos constituyen en sí mismos un dato preocupante, debemos destacar que el sistema institucional de prisionalización en nuestra provincia, de la misma forma que en muchas otras jurisdicciones provinciales, posee un elemento o factor muy importante, dado por la impresionante cantidad de ciudadanos privados de la libertad en espacios policiales (alcaidías, comisarías, subcomisarías, destacamentos, etc.). Los volúmenes de prisionalización en estos espacios son similares o levemente menores a los observados en unidades penitenciarias.

## II. Respeto estricto de los derechos humanos

Todos los órganos del MPA deberán respetar estrictamente lo preceptuado en el artículo 3, inciso 2 de la Ley N° 13013, que consagró, bajo el indicativo "*Respeto por los derechos humanos*", que el MPA *"desarrollará su actuación de acuerdo a los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución de la Provincia, Constitución Nacional y Pactos*

*Internacionales que la integran, respetando los derechos humanos y su plena vigencia".*

En orden a ello, los órganos del MPA, deberán considerar los principios rectores del Estado de Derecho donde se engloba el plexo de los Derechos Humanos, como el "límite infranqueable" de la investigación, de la persecución y sustanciación de los procesos penales. Las instrucciones y acciones particulares en materia de persecución penal por parte del MPA deben propender a que las reglas y principios que establecen el corpus de Derechos Humanos se operativicen como límite y como horizonte de actuación.

Los órganos del MPA en el ejercicio de sus funciones deberán respetar los derechos fundamentales así como fiscalizar estrictamente su cumplimiento y respeto por parte de todos los sujetos del procedimiento, incluyéndose en las mencionadas acciones de fiscalización a las actuaciones desarrolladas por funcionarios de la Policía de la Provincia de Santa Fe y del Servicio Penitenciario Provincial, debiendo utilizar los recursos constitucionales y legales en tutela de sus respeto. En orden a ello, se procurará implementar "Planes y Acciones de Persecución Penal Orientados" a fenómenos delictivos graves y de violación estructural de derechos fundamentales tales como homicidios, torturas y abusos policiales, delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes y mujeres.

## III. Priorizar y orientar los recursos y acciones de investigación y persecución penal hacia los comportamientos delictivos generadores de altos daños sociales y económicos

El artículo 11 inciso 1 de la Ley N° 13013, al regular las funciones del MPA en materia de persecución penal, contempló que el mismo deberá

"*establecer y ejecutar los lineamientos de la política de persecución penal en el ámbito provincial, fijando las prioridades y criterios de la investigación y persecución de delitos*"; esta función deviene a su vez reforzada por la previsión del inciso 2 del mencionado artículo, que especifica que al MPA le compete "*dirigir la investigación de los delitos de acción pública y ejercer la acción penal ante los tribunales, preparando los casos que serán objeto de juicio oral y resolviendo los restantes según corresponda".*

Amparados en los preceptos legales mencionados y en consonancia con lo expresado en los puntos 3, 6 y 7 de la Primera Parte del presente Documento, concebimos que uno de los grandes desafíos de la implementación de una política de persecución penal democrática estará dado por la posibilidad concreta de modificar los tradicionales y regulares patrones de selectividad del sistema de justicia penal a los que hemos aludido. El sistema de justicia penal argentino mantiene una marcada regularidad respecto a sus modalidades de selectividad; un dato ilustrativo de ello es que el año 1998, el 53,4% de las condenas aplicadas versaban sobre delitos contra la propiedad (hurtos y robos) a los que se les debe anexar los encubrimientos por robos menores que alcanzaba 4,48% de las sentencias. De su sumatoria obtenemos un 57.88% del total de sentencias. Para el año 2007 (último año de acceso a estadísticas oficiales), las proporciones se mantienen constantes, ya que las condenas por robos y hurtos comprenden el 54,80% del total, y los encubrimientos 6,25 %. Es decir que entre ellos suman el 62,2% de las sentencias condenatorias. En consonancia con ello, el 61% de las personas privadas de la libertad lo está por delitos contra la propiedad, el 15% por delitos de homicidios y tentativas y el 8,4% por delitos vinculados con las drogas (Gutierrez, 2011:4).

Los incisos 1 y 3 del artículo 11 de la Ley N° 13013, ligados a los incisos 1 y 2 del artículo 3 de la misma ley, llaman al reconocimiento y consecuente intento de corrección del funcionamiento selectivo y desigual

del sistema de persecución penal, correspondiendo al Fiscal General la función/deber de fijar políticas adecuadas y más justas de persecución penal. En ese cometido, las actuales distorsiones del sistema penal proporcionan, por vía negativa, pautas interesantes para definir una política de persecución penal que tire sus redes sobre los delitos graves (homicidios, torturas, abusos policiales), los delitos de funcionarios públicos, los delitos vinculados o que pueden proyectarse sobre los hechos de corrupción (tanto pública como privada), los delitos económicos de sectores poderosos y con consecuencias sociales económicas graves, etc., es decir, aquellos hechos que permiten generar credibilidad en un sistema de justicia penal y que, suele integrar el estado de impunidad (Erbetta et al, 2008:220).

En definitiva, lo que pretendemos desarrollar, amparados en el marco normativo referenciado, es un control de la criminalidad mediante la una *"persecución penal estratégica"*. En orden a ello, se recomienda a los órganos del MPA que procuren concentrar sus esfuerzos, priorizando y dirigiendo los recursos y acciones de investigación y persecución penal hacia la efectivización de la tutela penal de aquellos derechos e intereses fundamentales y colectivos de la ciudadanía santafesina tales como la vida, la libertad, la salud, el medio ambiente y los recursos públicos y económicos.

En consonancia con lo anterior se insta a todos los órganos del MPA a desarrollar acciones y estrategias de colaboración, cooperación y ejecución conjunta en materia de persecución penal de delitos complejos y organizados con organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. Específicamente se deberá avanzar en acciones de cooperación y ejecución conjunta con Ministerios Públicos Provinciales y con la Procuración General de la Nación respecto a áreas temáticas como la narcocriminalidad, los delitos económicos y complejos, así como los vinculados a trata de personas.

## IV. Hacer un uso racional y excepcional de la prisión preventiva priorizando la aplicación efectiva de medidas alternativas a la privación de la libertad

En el "Libro I. Disposiciones Generales. Título I- Normas Fundamentales" del Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe (Ley N° 12734, en adelante CPPSF) encontramos los primeros principios rectores de las actuaciones del MPA en materia de la aplicación de medidas de coerción personal. Comienza en su artículo 5, titulado *Estado de inocencia* estableciendo que *"nadie podrá ser considerado ni tratado como culpable mientras una sentencia firme no lo declare como tal";* continúa en el artículo 10, titulado *Restricción a la libertad,* precisando que *"la libertad personal solo podrá ser restringida en los límites absolutamente indispensables para evitar el entorpecimiento probatorio en la investigación o el juicio y asegurar la actuación punitiva";* luego, y en muestra de una coherencia normativa, en el artículo 11, titulado *Interpretación restrictiva*, consagra en forma categórica que *"será interpretada restrictivamente toda disposición legal que coarte la libertad personal, límite del ejercicio de un poder conferido a los sujetos del proceso o establezcan invalidaciones procesales o exclusiones probatorias."*

En orden a lo expresado, los órganos integrantes del MPA, en primer lugar, deberán considerar como principios insoslayables los preceptos normativos premencionados al momento de avanzar hacia la adopción de medidas de coerción personal contra todo ciudadano sometido a proceso. Todas las medidas deberán tener como única finalidad procurar la actuación de la ley penal, evitando estrictamente que su utilización opere como adelanto de pena, toda vez que el imputado es reputado inocente durante el procedimiento. La adopción de estas medidas deberá ser de carácter

excepcional y además temporalmente limitadas, ya que "… *no bien se logre la realización de los fines a que propendía (descubrimiento de la verdad y actuación de la pretensión punitiva) debe ella cesar (…) Aplicándosele la medida restrictiva de libertad a un sujeto a quien se reconoce dignidad personal y a quien se tiene aún por inocente, forzoso es que se procure resguardarlo tanto de las indeseables consecuencias que para su honra puede acarrearle el conocimiento o difusión de ella, cuanto de otro perjuicio en su propia persona, que sea evitable*" (De Olazábal, 1991:23-24).

En segundo lugar, los órganos del MPA deberán tener muy presente, y por lo tanto orientar sus actuaciones, a la aplicación de medidas alternativas o menos gravosas que la privación de la libertad consagradas en los artículos 221 y 222 de la Ley N° 12734. En esta dirección, todos los integrantes del MPA propenderán a la utilización efectiva de las alternativas de la prisión preventiva; sin embargo – y esto no es muestra de contradicción, sino de profunda coherencia-, al mismo tiempo orientarán sus esfuerzos y recursos a la construcción de un sistema, también efectivo, de control del cumplimiento de las medidas alternativas que se dispongan, de modo tal que se logre la armonización de los derechos en juego.

Todos los miembros del MPA deberán tener muy presente que el encarcelamiento preventivo en nuestro país y nuestra provincia se ha convertido en una regla más que una excepción, lo que ha derivado en innumerables denuncias de organismos de derechos humanos ante instancias jurisdiccionales nacionales e internacionales y de fallos judiciales emblemáticos (solo para mencionar uno, el reciente "Vertbisky"). A fin de ilustrar la alta recurrencia a la aplicación de la prisión preventiva en la Provincia de Santa Fe, señalemos que al 31 de diciembre de 2013 existían en nuestra jurisdicción 5025 personas privadas de la libertad, de las cuales 2721- es decir al 54,2%- lo estaban en calidad de procesados. A este guarismo, en sí mismo problemático, hay que anexarle la circunstancia no

menor y acuciante de que para esa misma fecha, 1859 de esas personas privadas de la libertad en calidad de procesados estaban alojados en espacios policiales (alcaidías, comisarías, etc), implicando muchos de estos espacios, lugares de encierro en condiciones seriamente cuestionables.

En términos concretos la prisión preventiva ha transitado un camino que la condujo a manifestarse en la práctica como "un anticipo de la pena", que en gran medida responde a necesidades punitivas de carácter simbólico o comunicativo ("justicia expresiva") dirigidas hacia la "sociedad", desplegadas por los operadores del sistema como una muestra, falaz, de que el mismo funciona y es eficaz.

Los objetivos- desafíos que tendrá por delante el MPA en esta materia consistirán en: a) incidir en la disminución del uso efectivo de la prisión preventiva; b) procurar acortar al máximo su tiempo de duración en el caso de ser aplicada y c) propender a la aplicación de medidas alternativas con la consecuente implementación de un sistema efectivo de control de cumplimiento de las mismas.

## V. Uso racional del Procedimiento Abreviado

Los fiscales procurarán realizar un uso racional del instituto del procedimiento abreviado, reglado el artículo 339 del CPPSF, Ley N° 12734, orientando sus esfuerzos para que los casos de hechos presuntamente delictivos bajo su intervención y competencia se resuelvan, cuando así corresponda, por vía de la resolución pacífica de los conflictos (aplicación de reglas de disponibilidad, mediación, conciliación y suspensión del procedimiento a prueba) y en su defecto mediante los institutos del juicio oral y público y del procedimiento abreviado.

En aquellos supuestos en que los órganos del MPA consideren

oportuno solicitar la aplicación del procedimiento abreviado, previamente se esmerarán en: 1) cumplimentar con todos los recaudos y medidas previstas para la conformación de la Investigación Penal Preparatoria, asegurándolos en lo posible con el propósito de evitar la pérdida de elementos probatorios y, 2) prestar principal atención al desarrollo de acciones y medidas probatorias tendientes a determinar la existencia de elementos positivos o incriminantes que objetivamente superen cuantitativamente y cualitativamente a los negativos o desincriminantes de el o los potenciales imputados.

Se recomienda que a los fines de cumplimentar con los requisitos de los incisos 2 y 3 del artículo 339 del CPPSF, Ley N° 12734, se considere lo dispuesto en los artículos 40 y 41 del Código Penal. Esto posibilitará que, al momento de presentación del escrito en forma conjunta de solicitud al tribunal competente de la apertura del procedimiento abreviado, se pueda dejar expresa y fundada constancia de cada una de las pautas que fueron consideradas para la determinación de la especie y el monto de la pena solicitada.

En los supuestos de solicitud de apertura de procedimiento abreviado con casos de delitos contra la integridad sexual o graves contra las personas, se procurará arbitrar los medios necesarios para otorgarle a la víctima la oportunidad de ser escuchada. Respecto de los casos donde existan niños, niñas y/o adolescentes en calidad de víctimas, se debe siempre privilegiar el interés superior del niño, sin perjuicio de la opinión de sus representantes legales.

Si bien consideramos que la aplicación del instituto del procedimiento abreviado, formalizado con el debido respeto de los derechos y garantías constitucionales, constituye una herramienta que podría permitir la reducción del desgaste de los diferentes recursos del MPA, la descongestión del sistema y la reducción de los plazos y los presos sin condena, permitiendo al mismo tiempo concentrar los recursos disponibles en hechos

de mayor complejidad, es preciso tener presente que en el ámbito comparado se ha observado un excesivo uso del instituto, generándose situaciones tales como el aumento de la punitividad, desarrollo de prácticas coactivas o extorsivas a los fines de la obtención de la conformidad de los imputados, ausencia de publicidad, ausencia de información y desconocimiento de los imputados de los extremos del instituto, etc.

En estas motivaciones se fundamenta la recomendación para que los órganos fiscales procuren realizar un uso racional y apropiado del mencionado instituto, recordando que la piedra basal de un sistema de enjuciamiento penal democrático es la sustanciación de procesos orales y públicos.

## VI. Control de la fase de ejecución de las penas privativas de la libertad

El artículo 12 del CPPSF, Ley N° 12734, bajo la nominación *Condiciones carcelarias*, consagra que *"la privación de la libertad sólo puede cumplirse en establecimientos que satisfagan las condiciones previstas en la Constitución Nacional y Tratados Internacionales de Protección de Derechos Humanos. Ningún detenido podrá ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes de su dignidad"*. Por otro lado, el artículo 431 y cc. de la misma ley, en consonancia con lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley Nacional N°24660, habilita al MPA a plantear incidentes relativos a la ejecución o extinción de la pena, es decir, se alinea detrás de la iniciativa de judicialización y permanente control judicial de la etapa de ejecución de las penas privativas de la libertad. En consonancia el artículo 11 inciso 6 de la Ley N° 13013 estipula que es función del MPA *"intervenir en la etapa de ejecución de la pena en la forma que prevean las leyes"*.

En virtud de los preceptos normativos referidos se recomienda a los órganos del MPA, en primer lugar, que al momento de solicitar ante los tribunales competentes la efectiva aplicación de una pena privativa de la libertad se procure observar lo ordenado en el artículo 12 de la Ley N° 12734; en segundo lugar, que se tienda al desarrollo de planes y acciones concretas y regulares de monitoreo y control de la fase ejecutiva de las penas privativas de la libertad. En este orden, se contemplará la articulación y coordinación institucional de los planes y acciones con la judicatura penal y el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal.

Históricamente ha existido una ausencia absoluta de mecanismos de control de aplicación de la pena privativa de la libertad por parte de los operadores del sistema de justicia penal. Ello a pesar de las palmarias evidencias de violación de los derechos fundamentales de las personas alojadas en espacios penitenciarios y policiales. Es oportuno al respecto recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del fallo "Vertbitsky" (30-05-2005) determinó la aplicación interna de las *"Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos"* de las Naciones Unidas, y asimismo exhortó a los poderes ejecutivos y legislativos provinciales a adecuar sus respectivas normativas en materia de prisión preventiva, excarcelación y ejecución penal a los estándares constitucionales y de los plexos de derechos humanos.

## VII. Rigurosidad en la dirección y control funcional de la Policía Santa Fe durante el desarrollo de actividades vinculadas a la investigación de delitos

El presente criterio general se encuentra ampliamente fundado, en primer término, en lo reglado en el la Ley N° 13013, en sus artículos 1 (*"el Ministerio Público de la Acusación promoverá y ejercerá la acción penal en la forma establecida por la ley, dirigiendo al Organismo de Investigaciones y a la Policía en función judicial, siendo responsable de la iniciativa probatoria tendiente a demostrar la verosimilitud de le imputación delictiva"*); 4 (*Potestades. El Ministerio Público de la Acusación, en ejercicio de sus funciones, podrá pedir la colaboración de cualquier funcionario y autoridad administrativa del Estado y de las personas privadas físicas o jurídicas, estando estos obligados a prestar sin demora y a proporcionar los documentos e informes que le sean requeridos, dentro de los límites legales"*); y 11, incisos 2 y 4 (" *Son funciones del Ministerio Público* (…): *dirigir la investigación de los delitos de acción pública* (…); *dirigir funcionalmente al Órgano de Investigación y a cualquier organismo de seguridad en lo concerniente a la investigación".* Asimismo en el CPPSF, Ley N° 12734, se establecieron pautas normativas en idéntico sentido, tales como la primera parte del artículo 270 (*"Subordinación- Los funcionarios policiales a cargo de la Investigación Penal Preparatoria estarán bajo la autoridad del Ministerio Público Fiscal, en lo que se refiere a dicha función."*); y en el artículo 272 (*"Fiscalización de la Investigación Penal Preparatoria- El Fiscal de Distrito deberá fiscalizar todas las actuaciones que cumpliera la Policía en función judicial en el ámbito de su competencia territorial, con la finalidad de decidir sobre su mérito").*

La satisfacción de lo estipulado en las normas detalladas implicará también uno de los mayores desafíos que tiene por delante el MPA en particular y en general todo el nuevo sistema de enjuiciamiento penal santafesino. En esta dirección, se deberá tener presente que uno de los "lineamientos estratégicos" del Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017 es

"*consolidar los procesos de investigación criminal para la averiguación de delitos*".

Los órganos del MPA deben considerar que una política de persecución penal se despliega a través de tres grandes dispositivos institucionales: a) la Policía; b) los operadores judiciales (incluidos el MPA y el SPPDP) y c) el Sistema Penitenciario (corresponde aclarar que el criterio ordenador antes utilizado no es casual, pues en términos de materialización de la persecución penal ese es generalmente el proceso o recorrido que los hechos y sujetos seleccionados por el sistema penal transitan). Teniendo en cuenta que la institución policial sigue, y lo seguirá siendo dadas sus conformaciones históricas, culturales y organizacionales, la principal puerta de entrada al sistema penal, cualquier diseño e implementación de una política de persecución penal democrática debe considerar que deberá llevarse adelante con la intervención y participación directa de la institución policial, previendo en consecuencia planes y acciones para dirigirla y controlarla.

En el caso de la Provincia de Santa Fe la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia (Ley Nº. 7395/75), distingue sus "funciones" en "*funciones de policía de seguridad*" y "*funciones de policía judicial*", que se deben desarrollar en el territorio provincial. Estos dos conjuntos de actividades no se encuentran tajantemente separados en la cotidianeidad de las prácticas y discursos policiales, primando lo que Ferrajoli (1990:801) denomina una suerte de "*promiscuidad*", tanto en el plano "organizativo" como "funcional". Esta "*promiscuidad funcional*", "*…provoca serios obstáculos para el desarrollo de un sistema eficaz y garantista de investigación criminal; primero, porque la tendencia autoritaria proveniente de la actividad preventiva invade a menudo las tareas de investigación procesal; segundo, porque las actividades preventivas arrastran a las funciones investigativas aumentando el nivel de*

*autonomía en relación con el control del Ministerio Público Fiscal y de la función jurisdiccional*" (Rusconi, 2004:194).

Es necesario que desde el MPA se implementen estrategias que permitan direccionar la actividad de la policía hacia una política de persecución penal que no seleccione siempre los mismos hechos y sujetos, ni reproduzca actuaciones típicamente inquisitivas. La inacción de los órganos del MPA en este sentido, haría meramente abstracta la obligación normativa de "dirección funcional de la policía en función judicial". En el marco de los sistemas acusatorios no se discute que la investigación ejercida en forma autónoma o delegada por la Policía debe ser dirigida y controlada por los fiscales, y es lo que justifica el conjunto de normas que imponen la obligación de comunicar el inicio de una investigación policial a los fiscales. La "*supremacía fáctica*" u operativa de la Policía debe encontrar un equilibrio en la actividad controlante del Ministerio Público (Mendaña, 2005:12).

Sin perjuicio de ser reiterativos, resaltamos que reside aquí uno de los grandes objetivos-desafíos del MPA en su conjunto; no se trata de un mero cambio de actores (ahora la policía ya "no responde" a los jueces penales sino a los fiscales) sino de prácticas; de no ser así se corre el riesgo de reproducir una política de persecución penal de "arrastre" y típicamente inquisitiva (Binder, 2011:319).

Recomendamos pues a los fiscales concentrar sus esfuerzos a los fines de alcanzar la dirección, coordinación y control jurídico de las actividades y tareas de investigaciones de los hechos presuntamente delictivos que desarrollen los funcionarios de la Policía de la Provincia de Santa Fe, así como también las desplegadas por otras instituciones que colaboren con las funciones de investigación. Los funcionarios de la Policía en función judicial deberán subordinar sus actuaciones a los criterios técnicos y jurídicos de los órganos del MPA, evitándose el proceso inverso. Esto no quita, y por el

contrario se recomienda como buena política de integración de los recursos del Estado, que en el desarrollo de las actividades de investigación los fiscales recurran al acervo de experiencias de los funcionarios policiales, especialmente de los integrantes de la recientemente creada Policía de Investigaciones, a los fines de nutrirse de información para sustentar sus criterios técnicos y jurídicos.

Los órganos del MPA deberán tener presente que la finalidad de la dirección funcional de la investigación es la preparación del caso para activar el ejercicio de la acción penal o prescindir de la misma. En virtud de ello, las acciones desarrolladas, tanto por los funcionarios policiales como los fiscales, en los actos iniciales de investigación (tareas investigativas, detenciones, aprehensiones, allanamientos, secuestros, obtención y producción de pruebas, etc.) generarán efectos permanentes e impactarán decididamente durante todas las etapas del proceso penal.

En orden a lo manifestado, se recomienda a los fiscales plasmar acciones concretas de dirección y control de las actuaciones policiales en función judicial, especialmente las regladas en los artículos 167 (“Registro”); 168 (“Requisa”); 169 y 170 (“Allanamientos”); 199 y 200 (“Reconocimiento o exhibiciones fotográficas”; 212 (“Aprehensión”); 213 (“Flagrancia”); 262 (“Denuncia”) y 268 (“Actos de policía”). Asimismo se les insta a cerciorarse y controlar las actuaciones policiales en función judicial que coarten la libertad personal de los ciudadanos, procurando verificar las modalidades de los actos de privación de la libertad personal, las condiciones de los lugares de detención y alojamiento y el respeto de los límites y plazos temporales permitidos.

Por último, debemos tener presente lo preceptuado en el artículo 271 del CPPSF, Ley N° 12734, que bajo la nominación *“Poder disciplinario”*, ordena que *“cuando los funcionarios policiales violaran disposiciones legales o reglamentarias, omitieran o retardaran la ejecución de un acto propio de*

*sus funciones o lo incumpliera negligentemente, el Ministerio Público solicitará al Ministerio de Gobierno* (ahora al Ministerio de Seguridad) *imponga la sanción disciplinaria que corresponda, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal de aquellos"*. En este sentido, se aconseja que ante el incumplimiento de las obligaciones legales de subordinación de los funcionarios de la Policía de la Provincia de Santa Fe a las directivas erogadas desde el MPA en materia de investigación, se activen todas las medidas pertinentes a fin de posibilitar la aplicación de sanciones administrativas por parte del Poder Ejecutivo.

A la par de lo antes señalado, en los casos que corresponda se actuará presta, enérgica e incondicionalmente para determinar la existencia de responsabilidad penal de los funcionarios policiales involucrados.

Sin perjuicio de todo lo anterior, en todo caso y a fin de identificar y determinar responsabilidades ante la ciudadanía y los demás poderes del Estado, se recomienda a los órganos fiscales que enfrenten situaciones de incumplimientos administrativos y potenciales comisiones de delitos en el desarrollo de actividades en función judicial por parte de funcionarios de la Policía de Santa Fe, elevar un informe detallado a la Fiscalía General del MPA.

## VIII. Orientar y asistir a víctimas y testigos de delitos

Del conjunto de regulaciones contenidas en el CPPSF, Ley N° 12734, en sus artículos 9, 80, 81 y 82 (que dada su extensión no consideramos conveniente reproducir aquí), así como las contempladas en Ley N° 13013, en sus artículos 3 (incisos 3 y 7 ), 5 y 11 (incisos 4 y 5), resulta que uno de los objetivos institucionales cardinales a alcanzar por parte del MPA, está dado

por la orientación y asistencia a víctimas y testigos de delitos. Respondiendo a este deber, desde el MPA lo hemos incluido como una de las "líneas estratégicas" contenidas en el recientemente plasmado Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017. A fin de no redundar remitimos a los órganos del MPA a considerar lo expresado respecto a este tópico en dicho Plan, fundamentalmente lo atinente a la "implementación del sistema de atención de víctimas y testigos y del régimen de protección" de los mismos.

Más allá de este reenvío institucional, consideramos oportuno establecer algunas pautas orientativas a ser consideradas por parte de los órganos, funcionarios y empleados del MPA en esta materia, a saber:

- Obligación de informar y escuchar: se deberá suministrar a víctimas y testigos información clara y precisa respecto a los derechos que les asisten, atendiendo sus opiniones respecto del proceso.
- Derecho a un trato digno: las víctimas y testigos deben recibir un buen trato y cuidado, considerando sus situaciones personales, sus necesidades, su edad, grado de madurez, etc.
- Protección de la salud: en todos los casos se debe priorizar el cuidado, respeto y protección de víctimas y testigos, procurando orientarlos a los fines de que pueda estar garantizando el acceso a servicios integrales de salud.
- Evitar la revictimización: Este principio obedece a la experiencia emergente de la práctica judicial que demuestra que diversas y sucesivas intervenciones profesionales respecto a víctimas y testigos a lo largo de todo el proceso, desde la denuncia hasta la audiencia de debate, resultan perjudiciales para su salud e integridad psicofísica, a la vez que atentan contra la calidad de la prueba obtenida en base a sus testimonios. No se debe desconocer la naturaleza traumática del hecho ofensivo original, a lo que el Estado, a través de sus distintos operadores, no puede contribuir a agravar irrazonable e

innecesariamente.

- Derecho a la seguridad: Para la adopción, cuando sea necesario, de medidas dirigidas a evitar la revictimización, venganza, intimidación o amenazas, se consensuará y coordinará con la Policía de la Provincia de Santa Fe, organismos del Poder Ejecutivo Nacional, Provincia y/o Municipal, la adopción de medidas de protección que garanticen la integridad física y psíquica de víctimas y testigos durante y después del proceso judicial.
- Derecho a la privacidad: toda información relativa a la participación de las víctimas y testigos dentro del proceso debe ser protegida, asegurando la confidencialidad y restringiendo la divulgación de cualquier información que permita la identificación de los mismos o su utilización para fines inapropiados.
- Procurar compatibilizar las garantías del imputado y los derechos de las víctimas: se debe evitar la generación de formas de enfrentamiento simbólicos y materiales entre los derechos de la víctima y los derechos de los imputados, que llevarían a un juego de "suma cero", en el que erróneamente se presentaría que lo que "gana" el imputado lo pierde la "víctima" y viceversa.
- Relaciones entre objetivos del MPA e intereses de las víctimas: es preciso recordar a los órganos del MPA que las funciones y objetivos del MPA, no necesariamente serán idénticos y coincidirán con los de las víctimas; de allí el claro acierto del CPPSF, Ley N°12734, al regular las potenciales situaciones cuando estas diferencias se manifiesten. De allí que se recomienda tomar todos los recaudos institucionales y legales a los fines de informar adecuadamente las competencias y funciones del MPA a las víctimas, así como indicar las medidas que éstas tienen disponibles en el caso de no compatibilizar las acciones y estrategias frente a un determinado caso.

Por último, se recomienda a todos los órganos de MPA utilizar, como insumo orientativo en esta materia, las llamadas "*100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*", las que fueron elaboradas en el 2008 durante la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en Brasilia (Brasil) y de la cual participó activamente nuestro país.

## IX.Actuar con objetividad, eficiencia y responsabilidad

El presente criterio general de actuación se fundamenta en las previsiones normativas contenidas en la Ley N° 13013, específicamente sus artículos 3 (incisos 1 y 6) y 10. El requerimiento hacia los órganos del MPA de la necesidad de observar los principios de objetividad, eficiencia y responsabilidad en la ejecución de la investigación y persecución penal implica, tal cual lo hemos manifestado en el "Comentario a la Ley del MPA N° 13013", la recomendación de abandonar tanto la idea de que en materia penal hacer Justicia es lograr condenas, cuanto la de que buscar salidas alternativas necesariamente implica desamparar a las víctimas.

Exhortamos a que los órganos del MPA conciban el ejercicio de la persecución penal no como una actividad ciega u obstinada sino como una función legal objetiva y responsable, lo cual exige que en todos los casos se actúe conforme a la ley y en forma motivada. Será obligación de los fiscales constatar antes de formular una imputación que exista: información legalmente obtenida y/o evidencia auténtica sobre la ocurrencia de un hecho punible, sobre la individualización o identificación del o los sujetos activos y la probable autoría o participación culpable.

Aunque volveremos sobre el tema, se recomienda actuar con criterios de justicia, proporcionalidad y razonabilidad al momento de solicitar, ante

el tribunal competente, el monto y especie de sanción penal a aplicar al o los potenciales imputados.

Los principios de objetividad, eficiencia y responsabilidad se conectan con el deber recíproco entre las partes (Artículo 132 del CPPSF, Ley N° 12734), que tiende a transparentar y hacer efectivamente accesible toda información que pueda resultar de valor positivo para ellas, cuando legalmente corresponda.

Sin olvidar los derechos y garantías contemplados en la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos que la integran (artículo 75, inciso 22), debemos tener presente que el legislador santafesino en el CPPSF, Ley N° 12734, ha establecido pautas normativas en pro del respeto estricto de los derechos y garantías de los imputados, específicamente en sus artículos 1 ("*Juicio previo*"); 2 ("*Inobservancia de reglas de garantía*"); 3 ("P*rincipios y reglas procesales*"); 4 ("*Jueces naturales y jurados*"); 5 ("*Estado de inocencia*"); 6 ("*Non bis in idem*"); 7 ("*In dubio pro reo*"); 8 ("*Inviolabilidad de la defensa en juicio*"); 10 ("*Restricción a la libertad*"); 11 ("*Interpretación restrictiva*"); 12 ("*Condiciones carcelarias*") y 13 ("*Reglas particulares de actuación*").

Tal cual lo hemos manifestado en nuestro "Comentario a la Ley del MPA N° 13.013", el Ministerio Público de la Acusación pese a su nombre y a lo que pueda socialmente entenderse que debe hacer, no es un vengador ni un acusador a toda costa, sino un un órgano que debe velar por la realización de la justicia consagrada en la ley; por ello los órganos fiscales deberán procurar la justa aplicación de la ley. Como la ley contiene disposiciones penales, y respecto de ese segmento es que se ha confiado al MPA una particular actividad de aplicación, debemos perseguir y acusar, pero sin por ello olvidar que la ley penal se inserta dentro de todo un sistema legal y que es por todo él, y no solo por la punición, por lo que debemos velar. Por eso es que el fiscal debe tener siempre presente que

aunque acuse está acusando a una persona que legalmente es inocente, por eso puede archivar investigaciones o pedir sobreseimientos, por eso puede desistir de acusaciones. Es por esto que ha de tenerse en cuenta el papel de garante de los Derechos Humanos que al MPA asigna la ley (artículo 3, inciso 2 de la Ley N° 13013), ya que significa no solo la prohibición de violarlos, sino además el deber de controlar y asegurar su respeto y vigencia.

De los fiscales no puede pretenderse, como de los jueces, imparcialidad. Son por naturaleza parciales, investigan, persiguen y acusan, aunque con la razón y la ley. Sí en cambio puede exigírseles que actúen con objetividad, es decir que investiguen atendiendo a todos los hechos y no solo a los que pueden ayudar a un triunfo de su tesis, que siempre tengan presente la totalidad del sistema legal, que actúen con lealtad para con las demás partes del proceso. Respecto a esta referencia orientadora de las actuaciones de los fiscales, es prioritario tener presente lo regulado en el artículo 132 del CPPSF, Ley N° 12734, en el sentido de que la adversariedad del proceso deberá desarrollarse en el marco del respeto al deber de lealtad, *"evitando incurrir en actitudes sorpresivas o en conductas que impliquen un abuso del derecho procesal. Superado el período de reserva, los integrantes del Ministerio Público Fiscal deberán permitir a las partes y a su solicitud, todos los elementos de convicción, de cargo y de descargo que se hubieren reunido o conocido a los largo de todo el procedimiento penal, considerándose falta grave su ocultamiento".*

## X. Brindar información pública de las actuaciones del MPA en forma racional y responsable. Deber de rendir cuentas

Estos criterios de actuación se encuentran comprendidos en los parámetros normativos de la Ley N° 13013, específicamente en sus artículos 3, inciso 5 (*"Transparencia. El MPA sujetará su actividad a pautas de transparencia, informando los criterios que orientan la persecución penal y los resultados de su gestión"*); 6 ("*Información. A fin de facilitar el conocimiento público de su labor y de posibilitar su control, el Ministerio Público de la Acusación deberá: 1. Informar sobre los principales asuntos, siempre que ello no implique poner en peligro las investigaciones en curso, afectar el principio de inocencia o comprometer injustificadamente el derecho a la intimidad, la dignidad o seguridad de las personas. 2. Recopilar y publicar los reglamentos, las instrucciones generales, los dictámenes y resoluciones administrativas de mayor relevancia");* 7 (*"Publicidad de gestión") y 48 ("Deberes. El fiscal y fiscal adjunto, así como quienes ejerzan la función de máxima autoridad de cualquiera de los órganos de apoyo tendrán las siguientes obligaciones: ...3. Mantener reserva sobre los asuntos de la función fiscal cuando no estén facultados para informar sobre esto").*

Consideramos que para el MPA esta malla normativa, nos impone la obligación de transparentar los planes y objetivos institucionales así como rendir cuentas por el cumplimiento de las funciones acordadas legalmente. De esta forma, la política general de persecución penal debería dejar de ser un objeto opaco, circunscripto al saber y entender de sus operadores, para convertirse en un insumo de acceso público.

En segundo lugar, tenemos muy presente el rol relevante que cumplen en este campo los medios masivos de comunicación y la opinión pública. Por un lado, se constata el condicionamiento de esta última por parte de los medios y, por otro lado, que entre ambos se genera un espacio de interacción en el cual el modo en el que se produce información sobre la criminalidad y sobre los aspectos a ella relacionados busca responder a las demandas y

expectativas sociales a través de la fácil sugestión, la descomplejización y la utilización de un lenguaje básico, sencillo, lo cual resulta determinante en la construcción social del problema y en los sentimientos de inseguridad relacionados a ella (Mosconi, 2005: 21 y sgtes) En esta dirección, y tal cual ha sido plasmado en una de las Líneas Estratégicas del Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017, una política de persecución penal democrática deberá tener claramente estrategias comunicacionales que contribuyan a desmontar prejuicios, preconceptos y simplificaciones respecto de la criminalidad que circulan por los medios masivos de comunicación y que impactan negativamente en la opinión pública. Por otro lado, estas estrategias deberán ser un mecanismo de rendición de cuentas hacia la ciudadanía por parte del MPA.

Se recomienda que el cumplimiento de esta obligación legal por parte del los órganos del MPA se haga en forma responsable, esto es, evitando por un lado que se pongan en peligro las estrategias de investigación o acusación que se hallen en curso, pero también, por otro, que se afecte el principio de inocencia, se comprometa injustificadamente el derecho a la intimidad, la dignidad o la seguridad de las personas o se contribuya a ampliar injustificadamente las ansiedades sociales respecto a la inseguridad personal frente a los delitos.

Asimismo, se deberá tener presente que la Ley N° 13013 impone a los Fiscales un deber de reserva (artículo 48 inciso 3: "*Mantener reserva sobre los asuntos de la función fiscal cuando no estén facultados para informar sobre éstos")*, cuya violación constituye falta grave (artículo 52 inciso 2: "*Violar el deber de reserva respecto de los asuntos que así lo requieren y en los que actúa el Ministerio Público de la Acusación; o extraer, duplicar o exhibir documentación que debe permanecer reservada").* En este sentido, una pauta primordial a la que deben ajustar su proceder los Fiscales es la de reserva sobre los asuntos de su gestión, constituyendo una excepción la

revelación, excepción que deberá fundarse en la reglamentación que al respecto pueda dictarse o en instrucciones generales o particulares impartidas por los capacitados al efecto. No ha de verse en lo anterior una inesperada reaparición del secreto característico de los procedimientos inquisitivos en violación del derecho de defensa del imputado, de los propios de la víctima o de cualquier otro legitimado. La ley -especialmente el Código Procesal Penal- señala claramente cuales son esos derechos, de qué debe darse conocimiento y cuáles las oportunidades en que debe hacérselo, y todo ello se respetará. Superar en cambio el marco de la ley, facilitando informaciones cuando ella no lo establece, implicaría no solo poner en peligro las estrategias de la Fiscalía, frustrando quizás la posibilidad de hallar una solución al conflicto, de restablecer la armonía entre sus protagonistas y de lograr la paz social, sino además colocar casi inevitablemente en crisis el principio de inocencia de terceros, comprometiendo injustificadamente el derecho a la intimidad, la dignidad o la seguridad de las personas.

## XI. Utilizar los principios de justicia, proporcionalidad y razonabilidad al momento de solicitar la aplicación de una sanción penal

Todos los integrantes del MPA, debemos tener presente lo que con claridad meridiana afirmó Bustos Ramírez respecto a que "*... el eje del derecho penal y procesal radica en la pena, lo demás son sólo presupuestos de ella. Lo que en definitiva va a afectar directa y concretamente al ciudadano es la pena que se le va a aplicar y, por lo tanto, necesariamente dentro del proceso tiene que dársele la significación e importancia que merece. Todas*

*las garantías penales sustanciales y procesales carecen de sentido si la determinación de la pena está desprovista de toda salvaguarda respecto del procesado*" (Bustos Ramírez, 1989:329).

En esta dirección, se debe tener presente que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el significativo fallo "Gramajo" (CSJN, 5/09/2006, G.560.XL), produjo una serie de pautas elementales sobre este tópico al sostener, en primer término, que al momento de imponer una sanción penal se está retribuyendo la lesión a un bien jurídico ajeno causada por un acto y que, en consecuencia, debe medirse la lesión a un bien jurídico determinado (Considerando N° 17); en segundo término, señaló que la pena no puede ser cruel, en el sentido que no debe ser desproporcionada respecto del "contenido injusto del hecho", precisando que ella debe guardar proporcionalidad con la magnitud del contenido ilícito del hecho, o sea, con la gravedad de la lesión al bien jurídico concretamente afectado por el hecho (Considerando N° 19); en último término, remarcó que la peligrosidad no es un criterio que pueda ser computado para individualizar una sanción de este tipo pues, cuando es considerada como pronóstico de conducta siempre es injusta o irracional en el caso concreto y cuando no tiene por base una investigación empírica carece de cualquier contenido válido y pasa a ser un juicio arbitrario de valor (Considerando N° 24).

Asimismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha avanzado en la fijación de pautas básicas sobre la determinación de las sanciones penales, que es importante que los órganos del MPA tengan en consideración. Específicamente ha dicho que en todos los casos se debe individualizar la pena de conformidad con las características del delito -que permitan fijar su particular gravedad- y la participación y culpabilidad del acusado (Casos "Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago" sentencia de 21/06/2002. Serie C No. 94, párr. 106; "Caso Raxcacó Reyes vs. Guatemala" sentencia de 15/09/2005, párr. 68. y "Boyce y otros vs.

Barbados" sentencia de 20/11/2007, párr. 50), principios que encuentran adecuado reflejo en las normas de nuestro país.

Es por ello que en base al análisis de  de las normas constitucionales, convencionales y legales que regulan la materia, con las necesarias referencias a la jurisprudencia local y regional sobre el tema, recomendamos a los órganos del MPA que al momento de solicitar ante los tribunales competentes una respuesta punitiva concreta, procuren fundarse en la gravedad del hecho, considerada como afectación concreta a un bien jurídico ajeno y en la reprochabilidad o culpabilidad del agente por el mismo.

Deberá tenerse presente que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del fallo "Gramajo" antes citado, se encolumnó detrás el criterio adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Fermín Ramírez vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas", 20/06/2005) en el sentido de que la invocación de la peligrosidad, como criterio para la individualización de la sanción penal: "...94) ...*constituye claramente una expresión del ejercicio del ius puniendi estatal sobre la base de las características personales del agente y no del hecho cometido, es decir, sustituye el Derecho Penal de acto o de hecho, propio del sistema penal de una sociedad democrática, por el derecho penal de autor, que abre la puerta al autoritarismo precisamente en una materia en la que se hallan en juego los bienes jurídicos de mayor jerarquía*". En esta sentencia la Corte Interamericana remarcó que la peligrosidad del agente no es más que una apreciación del juzgador acerca de la probabilidad de que el acusado cometa otros delitos en el futuro y que, al recurrir a ese criterio, se sanciona al individuo por lo que es y no por lo que ha hecho, lo que resulta absolutamente inaceptable desde la perspectiva de los derechos humanos e incompatible con el principio de legalidad expresamente consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos" (párrs. 95 y 96).

## XII. Monitoreo, control y evaluación permanente

La implementación de los criterios generales contenidos en el presente Documento, que orientarán las acciones de persecución penal en el ámbito de competencia del MPA, requerirá necesariamente la instalación progresiva y continua de un riguroso mecanismo de monitoreo, control y evaluación. La decisión político-criminal que subyace a este objetivo radica en nuestro convencimiento de que resulta insostenible que una política pública que tiene a su cargo nada menos que el ejercicio del poder punitivo del Estado quede librado a una forma de aplicación aleatoria o irracional, sin control y evaluación.

En concordancia con los motivos expuestos en la "Introducción" y lo plasmado en el Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017, otro de los importantes desafíos institucionales que tiene por delante el MPA en su conjunto es consolidar una gestión institucional orientada por la consecución de "objetivos". La implementación de la misma procurará evitar la reproducción de las ya denunciadas formas de gestión, típicamente burocráticas, basadas en la identificación y resolución del "caso particular" y que atienden a la coyuntura y la "urgencia". Somos conscientes de que estas indeseables prácticas institucionales estarán siempre presentes, pero pese a ello reiteramos con firmeza la necesidad de un accionar institucional orientado por "objetivos".

La concreción de una política pública de persecución penal orientada nos posibilitará, en primer término, instaurar procesos de monitoreo y control para constatar fundadamente la medida en que las acciones que desarrollen los órganos del MPA están perfiladas hacia la realización de los criterios generales y objetivos plasmados en este Documento. En segundo

término, en los supuestos de no concreción de los mismos, ello nos permitirá poner en marcha acciones concretas para corregir y modificar estas situaciones.

La implementación de mecanismos de monitoreo, control y evaluación permanentes constituirá una herramienta de gestión fundamental al permitir evaluar y controlar nuestras propias acciones, fortaleciendo las "buenas prácticas" y modificando las equivocadas, habilitando de esa forma el diseño de nuevas planificaciones que posibiliten efectiva y eficientemente el alcance de los objetivos institucionales proyectados.

Estos mecanismos de monitoreo, control y evaluación se instalarán paulatinamente por medio de diversos espacios e instrumentos de contacto, diálogo y relevamiento directo con los diferentes órganos del MPA, siendo para ello de vital importancia contar con información sistematizada acerca de las actividades de persecución penal desarrolladas. En esta dirección pretendemos jerarquizar la actividad de producción de información cuantitativa y cualitativa, generando instrumentos a tales efectos, los que serán electrónicamente sistematizados para generar datos relevantes acerca de los efectos y resultados de la implementación de la política de persecución penal proyectada.

## Conclusión

Como se anticipara, no es este un documento cerrado, sino abierto y sujeto a reconsideración permanente. Empero, nos proponemos que provisoriamente sirva como guía para el accionar de los órganos del MPA.

Sugerimos completar la lectura del mismo con la del ya difundido texto *"El Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe"* (de Olazabal) y con la del "*Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017*" que se aprobara para este Ministerio, con el convencimiento de que de la integración de ellos surgirá un panorama adecuado para encaminar la

inminente puesta en marcha del MPA.

Sabemos que para que no quede todo en un mero ejercicio intelectual, debemos confirmar, como lo hacemos, en que se hará una lectura reflexiva y con especial buena fe, que permitirá el posterior traslado de las ideas y principios a la concreta actividad cotidiana.

## Bibliografía


1. Baratta, A. (1998): "Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos" en Revista "El Cotidiano. Violencia y Administración de Justicia", Universidad Autónoma Metropolitana, Campeche, México.
2. Binder, A. (2011): "Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática". Astrea, Buenos Aires, Argentina.
3. Carranza, E. (1991): "Política criminal y humanismo en la reforma de la justicia penal". Revista Nueva Sociedad Nro. 116, Buenos Aires, Argentina.
4. De Olazábal, J. (1991): "La libertad del imputado". Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, Argentina.
5. De Olazábal, J.(2010): "Constitucionalización del Proceso Penal santafesino". Centro de Ediciones, UNL, Santa Fe, Argentina.
6. Duce, Mauricio (2005): "El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina. Visión general acerca del Estado de los Cambios", en Revista Sistemas Judiciales, Nro. 8, CEJA/INECIP.
7. Erbetta, Daniel; Orso, Tomás; Franceschetti, Gustavo y Chiara Díaz, Carlos (2008): "Nuevo Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe comentado", Editorial Zeus, Rosario, Argentina.
8. Ferrajoli, L. (1989): "Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal". Ed. Trotta, Madrid, España.
9. Gutierrez, M. (2011): "La urgencia (y los horizontes) de una política criminal humanista" en Revista Brasileira de Ciencias Criminais, vol.92, año 19.
10. Informe del Comité Europeo sobre Problemas de Criminalidad. Descriminalización, Estrasburgo 1980. Traducción de M. Ciafardini y Bondanza, M. Ediar, Buenos Aires, 1987, Argentina.
11. Mendaña, R. (2005): "El ministerio público y la dirección de la investigación criminal" en www.pensamientopenal.com.ar.
12. Mosconi, G. (2005): "La prevención de la desviación. Hipótesis teóricas

y cuestiones de métodos" en Revista "Delito y Sociedad", Nro. 21, Centro de Publicaciones, UNL, Santa Fe, Argentina.
13. Pavarini, M. (2006): "Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad", Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina.
14. Pegoraro, J. (2008): "Las paradojas del control social punitivo" en Revista "Delito y Sociedad", Nro. 25, Centro de Publicaciones, UNL, Santa Fe, Argentina.
15. Bustos Ramírez, J. (1989); "Medición de la pena y proceso penal", en "Hacia una nueva justicia penal", Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1989, t. I, p. 329, citado por Magariños, M.: "Hacia un criterio para la determinación judicial de la pena", en AAVV, "La determinación judicial de la pena", Julio Maier (comp.), Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1993.
16. Ribera Beiras, I. (2010): "Política Criminal. Elementos para una aproximación epistemológica" en Revista "La Cuestión Criminal. Una aproximación pluridisciplinar", EUDEM, Mar del Plata, Argentina.
17. Ruggiero, V. (2005): "Delitos de los débiles y de los poderosos". Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina.
18. Rusconi, M. (1998): "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y Policía" en *Revista Pena y Estado*, nº 3, INECIP, Buenos Aires, Argentina.
19. Sozzo, M. (2009): "Populismo Punitivo, proyecto normalizador, y prisión-depósito en Argentina" en Revista "Sistema Penal y Violencia" PUCRS, Porto Alegre, Brasil.
20. Zaffaroni, E. (2002): "Derecho Penal. Parte General". Ediar, Buenos Aires, Argentina.
21. Zaffaroni, E. R. (2009)."Estructura básica del derecho penal". Ediar, Buenos Aires, Argentina.