

Título: El Ministerio Público Fiscal y su obligación de procurar la mejor resolución del conflicto penal

Autor: Zurueta, Federico

País: Argentina

Publicación: Revista Institucional de AFFUN - Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Nación - Número 1 - Noviembre 2021

Fecha: 19-11-2021 - Cita: IJ-MMLXXV-579

El Ministerio Público Fiscal y su obligación de procurar la mejor resolución del conflicto penal

Federico Zurueta*

Sanción e implementación del Código Procesal Penal Federal [\[arriba\]](#)

En el año 2015 se sancionó el nuevo Código Procesal Penal de la Nación (Ley N° 27.063). Se preveía su puesta en marcha en 2016, pero un decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo a fines de 2015 lo suspendió. Posteriormente se le introdujeron reformas y se le cambió el nombre por Código Procesal Penal Federal.

La decisión sobre la implementación quedó en manos del Congreso de la Nación en cuyo ámbito estaba prevista la creación y funcionamiento de una comisión bicameral. Dicha comisión dispuso la entrada en vigencia desde el 10 de junio de 2019 para las causas federales de Salta y Jujuy. Para las demás jurisdicciones del Poder Judicial de la Nación, la Comisión dispuso la entrada en vigencia de algunos institutos del nuevo Código. Se trata de normas correspondientes a la disponibilidad de la acción penal pública, prisión preventiva, revisión de sentencias y ejecución[1]. Es decir, esas normas ya rigen en la justicia federal del resto del país y el fuero nacional de Buenos Aires, pero se mantiene vigente el código procesal de tipo mixto vigente desde la década del 90 hasta su progresiva sustitución.

Los fundamentos de esa implementación parcial sui generis que dio la Comisión, fueron los siguientes[2]:

a) Se verificaron numerosos planteos judiciales en diversas jurisdicciones del país, tendientes a la aplicación a los procesos en trámite bajo la Ley N° 23.984 de diversos institutos previstos en el nuevo Código Procesal Penal Federal, que permiten un mayor resguardo de las garantías constitucionales que protegen los derechos de los justiciables.

b) Evitar que el sistema de progresividad territorial fijado para una mejor y más adecuada transición hacia el nuevo sistema procesal, genere y consolide interpretaciones disímiles y contradictorias que provoquen situaciones de desigualdad ante la ley en relación con el goce de las garantías constitucionales.

c) La desigualdad se puede neutralizar implementando aquellos institutos procesales y/o artículos del nuevo Código Federal que no resulten incompatibles con el sistema mixto vigente, permitiendo así un mejor aprovechamiento de las garantías de manera uniforme en todo el territorio nacional.

d) El art. 22 del Código Procesal Penal Federal establece que los jueces y los representantes del Ministerio Público procurarán resolver el conflicto surgido a consecuencia del hecho punible, dando preferencia a las soluciones que mejor se adecuen al restablecimiento de la armonía entre sus protagonistas y a la paz social.

e) La norma citada precedentemente permite a los jueces y fiscales contar con una herramienta procesal para la implementación de métodos alternativos de resolución de conflictos, tal como el previsto en el art. 34 del Código Procesal Penal Federal que faculta la celebración de acuerdos conciliatorios entre la víctima y el imputado, que son herramientas propias de los sistemas acusatorios para gestionar eficazmente la carga del trabajo.

f) Los institutos de la conciliación y la reparación integral del perjuicio producido por el delito se encuentran previstos en el inciso 6 del artículo 59 del Código Penal de la Nación como causa de extinción de la acción penal, con la salvedad que se registrará de conformidad con lo previsto en las leyes procesales correspondientes.

g) Actualmente el código vigente (ley N° 23.984) no prevé ninguna pauta procesal para el ejercicio de esta causal de extinción de la acción penal. Lo mismo ocurre con el art. 31 del Código Procesal Penal Federal al regular los criterios de oportunidad previstos en el inciso 5 del artículo 59 del Código Penal de la Nación.

h) Resulta necesario implementar el artículo referido anteriormente para que los representantes del Ministerio Público Fiscal[3] cuenten con la herramienta legal para poder prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal pública exclusivamente en los casos allí establecidos, incorporación que les permitirá gestionar la carga del trabajo de forma más efectiva y orientar mayores esfuerzos de investigación a los casos complejos.

i) A los fines de garantizar debidamente los derechos de las víctimas en el marco del ejercicio de esta facultad de disposición de la acción penal, como también respecto de la correcta y justa aplicación del instituto previsto en el art. 34 citado precedentemente, que prevé la celebración de acuerdos conciliatorios entre la víctima y el imputado, resulta necesario implementar los arts. 80 y 81 del Código Procesal Penal Federal, que regulan y garantizan los derechos y facultades de las víctimas en el marco de la aplicación de estos institutos, tales como la garantía de contar con un adecuado asesoramiento técnico, la forma en que les corresponde intervenir en el proceso, el derecho a ser escuchada antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, entre otras, de conformidad con los derechos ya acordados por el Congreso a la víctima mediante la Ley N° 27.372 de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos.

Por tal motivo la Comisión decidió implementar los arts. 19 -lineamientos de la sentencia-, 21 -derecho al recurso amplio-, 22 -solución alternativa de conflictos-, 31 -criterios de oportunidad-, 34 -conciliación-, 54 -jueces de casación en función de revisión-, 80 -derechos de las víctimas-, 81 -asesoramiento de la víctima-, 210 -medidas de coerción-, 221 y 222 -prisión preventiva por riesgo procesal-[4], 285 -publicidad-, 286 -acceso del público-, 287 -medios de comunicación- y 366 inc. f -el

dictado en el caso concreto de una sentencia de la CIDH o una decisión de un órgano de aplicación de un tratado en una comunicación individual como causal de revisión de una sentencia firme[5], 366, 367, 368, 369, 370 -revisión de sentencia condenatoria firme- y 375 -ejecución de sentencia firme- [6]del CPPF.

Criterios de disponibilidad de la acción penal - Rol del Ministerio Público Fiscal [\[arriba\]](#)

De manera muy sintética, podemos señalar que los pilares que sustentan este nuevo régimen procesal penal federal están dados por la marcada división de funciones entre la actividad jurisdiccional y la investigativa y requirente; oralidad plena; desaparición del expediente en papel; desinformalización de las actuaciones; clara diferenciación entre funciones jurídicas y administrativas; reconocimiento expreso del rol de la víctima en el proceso; búsqueda de eficiencia en la gestión e implementación de criterios de disponibilidad de la acción penal.

Es justamente en este último punto en el que queremos enfocar este breve análisis, intentando poner de resalto las nuevas herramientas que brinda la ley procesal para alcanzar soluciones alternativas al conflicto penal y que en algunos supuestos permiten incluso que las consecuencias de esas salidas alternativas generen de manera inmediata un beneficio para la sociedad en general.

El legislador ha previsto determinados supuestos en los que el Ministerio Público Fiscal puede disponer fundadamente del ejercicio de la acción penal pública[7]: criterios de oportunidad[8], conversión de la acción[9], conciliación[10], suspensión del proceso a prueba[11] y reparación, aunque esta última opción solamente como causal de sobreseimiento[12].

Hace ya muchos años que el pensamiento penal aceptó el fracaso del principio de legalidad de la acción penal, enunciado de manera genérica y simplificada como la regla por la cual todo delito debería ser perseguido hasta la sentencia definitiva. Esta aceptación estuvo acompañada del cambio de concepciones sobre el delito, que ha ido mutando de la visión infraccional (el ilícito como atentado a la autoridad) hacia la teoría del conflicto.

La imposible realización práctica del castigo de todo delito, más aún en las complejas sociedades modernas, evidenció la imposibilidad general de los sistemas de justicia penal de dar respuesta punitiva a todo caso que se presenta. Para ilustrar esta utopía, Zaffaroni decía que, si se criminalizaran todos los hurtos, adulterios, abortos, cohechos, todas las defraudaciones, falsedades, lesiones, amenazas, etc., “prácticamente no habría habitante que no fuese varias veces criminalizado”[13]

Así, la introducción de criterios de disponibilidad de la acción es una de las alternativas que se proponen como remedio o paliativo de los problemas que genera el principio de legalidad y la respuesta punitiva a toda infracción. Al facultar al Ministerio Público a no perseguir ciertos delitos en las hipótesis previstas por ley se produce un nuevo paradigma que apunta a un cambio procesal y penal. Por un lado, se intenta una mejor gestión de casos en procura de lograr mayor eficacia de resultados y racionalidad. Por otra parte, se intenta evitar el castigo penal clásico (pena de prisión) cuando no tenga sentido o se puedan lograr sus fines con medidas menos lesivas.

Asumiendo que los sistemas de justicia modernos no pueden dar respuestas a todos los casos, se trata de separar, en base a criterios legales y razonables, aquellos que más merecen ser enjuiciados y reprimidos (criminalidad de tipo violenta, sexual, organizada, corrupción, grandes fraudes, narcotráfico, terrorismo, trata de personas, lavado de dinero, etc.), de aquellos otros que pueden quedar en el camino (por la insignificancia, falta de necesidad o importancia de la pena, superación del conflicto).[14]

Es indudable que, con la incorporación de estas reglas de disponibilidad de la acción penal pública, el nuevo orden procesal brinda una diversificación de respuestas por parte del Derecho Penal ante la hipótesis delictual, otorgando la posibilidad de que los fiscales, en ejercicio de la titularidad de la acción pública, puedan abstenerse de ejercer la misma en algunos de los supuestos expresamente establecidos o impulsarla de una manera alternativa a la que hasta la actualidad era la habitual.

Esto, independientemente del digesto procesal que rige en plenitud en la jurisdicción Salta/Jujuy, también resulta respaldado por la propia Procuración General de la Nación, que mediante la resolución[15] que torna operativa la decisión de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del nuevo Código Procesal de la Nación acerca de la aplicación de criterios de oportunidad en las restantes provincias en las que aún rige el Código de Procedimiento Penal Ley N° 23.984[16], señala que el representante del Ministerio Público Fiscal “podrá prescindir de la persecución penal en presencia de la noticia de un hecho punible o, inclusive frente a la prueba más o menos completa de su perpetración, por motivos de utilidad social o razones de política criminal. Este cambio de paradigma lleva a suponer que se le podrá otorgar prioridad al tratamiento de aquellos casos que deberán ser resueltos indiscutiblemente por el sistema penal, gestionando la carga de trabajo de forma más efectiva, de modo de orientar mayores esfuerzos de investigación a los casos complejos, como una forma de consolidar una clara y direccionada política de persecución penal...”

Más allá de las particularidades, condiciones, requisitos de procedencia, etc. que caracterizan a cada una de las salidas alternativas previstas por el legislador como supuestos de disponibilidad de la acción por parte de los representantes del Ministerio Público Fiscal, lo cierto es que todas ellas se enmarcan, de una manera u otra, en uno de los principios rectores del proceso penal en este concepto acusatorio: la solución del conflicto que aparezca como más razonable frente al caso concreto.

Recordemos que el código en su art. 22 prevé expresamente que “los jueces y los representantes del Ministerio Público procurarán resolver el conflicto surgido a consecuencia del hecho punible, dando preferencia a las soluciones que mejor se adecuen al restablecimiento de la armonía entre sus protagonistas y la paz social”.

Es justamente este principio procesal el que opera como norte en la búsqueda de una opción a la aplicación de la pena como única consecuencia frente a un hecho presuntamente delictivo. Esto no implica bajo ningún aspecto la adopción de una postura abolicionista de la pena[17], sino simplemente reconocer una realidad por todos conocida y mucho más aún por los operadores judiciales, independientemente del rol desempeñado. Me refiero a ese objetivo ficticio, irracional y absolutamente inalcanzable de pretender que el derecho penal en su expresión más radical, como es la aplicación de una pena, abarque todos y cada uno de los casos.

El código procesal penal (Ley N° 23.984) lamentablemente brinda muy pocas opciones de solución frente a ello. Y si bien es cierto que tal solución no se alcanza simplemente con una modificación legislativa, es innegable que el nuevo régimen procesal federal acusatorio vigente en plenitud en la jurisdicción Salta/Jujuy y parcialmente en el resto del país, con la incorporación de los institutos referenciados, sí aporta, al menos, mayores herramientas en ese sentido.

Éstas recaen esencialmente en cabeza de los fiscales y no solo permiten que el sistema pueda dar respuestas a casos que anteriormente no lo hacía, sino que además facilitan una mejor organización de la política criminal priorizando la resolución de aquellos casos que deban ser necesariamente resueltos. El priorizar esfuerzos de investigación y juzgamiento de unos casos por sobre otros también deber formar necesariamente parte de una política criminal inteligente y más eficiente.

Relación directa entre soluciones alternativas al conflicto penal y beneficios inmediatos para la sociedad [\[arriba\]](#)

A la par de ello, como ya lo esbozáramos líneas arriba, la búsqueda de soluciones alternativas al conflicto penal también posiciona al Ministerio Público Fiscal como un órgano que puede operar como “nexo” entre el propio conflicto y los beneficios a la sociedad en general que su solución conlleva. Y con esto me refiero básicamente a que muchas de esas salidas alternativas vienen acompañadas de reparaciones (en dinero, en bienes, en prestaciones de servicios, etc.) que inmediatamente se transforman en una innegable ayuda para la comunidad.

Más aún, esa faceta se puede incluso advertir con mayor nitidez quizás en situaciones excepcionales como las que nos toca atravesar en la actualidad a raíz de la pandemia por Covid19. Cabe recordar que, en lo que respecta a los lineamientos que se han establecido relativos a la intervención de los fiscales en causas asociadas a infracciones de normas destinadas a proteger la salud pública como consecuencia de la propagación del virus, desde la Procuración General de la Nación se han emitido diversas resoluciones de carácter general[18], como así también guías orientativas encaminadas a asegurar el efectivo cumplimiento del rol que compete al Ministerio Público Fiscal, y en particular, se ha remarcado la necesidad de abordar integralmente la problemática en función de la protección de la salud de la sociedad en general y, en ese contexto “extremar los esfuerzos para asegurar el efectivo cumplimiento de la misión que la Constitución Nacional encomienda a este organismo en la promoción de la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República”.

En ese entendimiento entonces y dando preferencia a las soluciones que mejor se adecuen al restablecimiento de la armonía entre los protagonistas del conflicto y a la paz social[19], en supuestos menores con escasa afectación al bien jurídico y que por ende ameritan la consideración por parte de la fiscalía de una alternativa a la pena como sanción penal, se pueden lograr -y de hecho ha ocurrido desde el inicio de esta pandemia- soluciones que viene acompañadas de reparaciones del daño causado, que no solo resultan proporcionales al hecho cometido sino que además redundan en un verdadero beneficio social que la transforman en una opción viable encaminada a contrarrestar los perjuicios ocasionados no solo desde el punto de vista de la salud pública sino también como modo de hacer frente a la compleja situación socioeconómica que atraviesan ciertos sectores de la sociedad y que se ha

visto claramente acrecentada a raíz de la pandemia global generada por el virus COVID-19.

Estamos convencidos que ésta también es otra forma de cumplir con la premisa que debe guiar la actuación del Ministerio Público en su afán de defender los intereses generales de la sociedad y velar por la efectiva vigencia de los derechos humanos fundamentales.

Notas [\[arriba\]](#)

**Fiscal Federal a cargo de la Unidad Fiscal Jujuy; Abogado especialista en Derecho Penal, Doctorando en Derecho Penal; Profesor titular de Derecho Penal II (UCSE - Jujuy). Becario IVLP - US Department of State. Autor de libros y artículos jurídicos.*

[1] Resoluciones 2/2019; 1/2020 y 1/2021 de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal.

[2] Hairabedián, Maximiliano y Zurueta, Federico, La disponibilidad de la acción penal en el Código Procesal Penal Federal, Ad-Hoc, 2020, p. 26 y ss.

[3] En adelante MPF.

[4] Resolución 2/2019 de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal

[5] Resolución 1/2020 de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal

[6] Resolución 1/2021 de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal

[7] C.P.P.F. art. 30

[8] C.P.P.F. art. 31

[9] C.P.P.F. art. 33

[10] C.P.P.F. art. 34

[11] C.P.P.F. art. 35

[12] C.P.P.F. art. 269 inc. g tercer supuesto

[13] Hairabedián, Maximiliano y Zurueta, Federico, ob. cit. p. 15/16.

[14] Hairabedián, Maximiliano y Zurueta, Federico, ob. cit. p. 17/18

[15] Resolución PGN 97/2019

[16] Resolución 02-P/2019

[17] Cuyo análisis demanda, además, un estudio mucho más profundo y exhaustivo que no solo excede largamente estas líneas, sino que además está muy lejos de mi intención plantear cualquier tipo de debate al respecto en este contexto

[18] PGN 17/2020, 18/2020, 19/2020, 20/20, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 25/2020, 27/2020, 33/2020 y 34/2020, entre otras

[19] C.P.P.F., art. 22

Recibido: 15.9.2021. Aceptado: 26.10.2021.