

2018

Compendio de resoluciones generales en materia de derechos humanos

Dirección General de Derechos Humanos



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

2018

Compendio de resoluciones generales en materia de derechos humanos

Dirección General de Derechos Humanos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
I. EL MANDATO DEL MPF PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS. HERRAMIENTAS PARA CUMPLIR CON ESA OBLIGACIÓN	7
II. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD	9
A) Introducción	9
B) Pautas del MPF para agilizar y profundizar la persecución penal de crímenes de lesa humanidad.....	11
C) Pautas del MPF para investigar hechos de violencia sexual cometidos durante la última dictadura cívico militar	18
D) Pautas del MPF para investigar la apropiación de niños/as durante la última dictadura cívico militar.....	19
III. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL.....	21
A) Introducción	21
B) Pautas del MPF para fortalecer la persecución de delitos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad	23
C) Pautas del MPF para el monitoreo y control de las condiciones de detención	27
D) Pautas del MPF para controlar la legalidad de las sanciones disciplinarias de las personas privadas de la libertad	31
E) Pautas del MPF para la investigación de casos de violencia institucional cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes.....	32

IV. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS34

A) Introducción	34
B) Pautas del MPF para fortalecer la persecución penal del delito de trata de personas en todas sus modalidades	36
C) Pautas del MPF para fortalecer la persecución penal del delito de trata de personas con fines de explotación sexual	41
D) Pautas del MPF para fortalecer la persecución penal del delito de trata con fines de explotación laboral	43

V. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES 44

A) Introducción	44
B) Pautas del MPF para la persecución de la violencia de género y para garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación contra las mujeres	46

VI. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CONTACTO CON LA LEY PENAL 50

A) Introducción	50
B) Pautas del MPF para garantizar la aplicación de los estándares sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes	52
C) Pautas del MPF para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en los procesos penales en los que estén involucrados como víctimas o testigos	54

VII. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE DEBIDA PROTECCIÓN JUDICIAL A VÍCTIMAS Y TESTIGOS 60

A) Introducción	60
B) Pautas del MPF para asegurar la debida protección judicial de víctimas y testigos	61

PRESENTACIÓN

Desde la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio Público Fiscal (MPF) nos complace poner a disposición de los/as integrantes del organismo y de la sociedad en su conjunto este *Compendio de resoluciones generales en materia de derechos humanos* adoptadas por la Procuración General de la Nación en los últimos 25 años, y vigentes hasta la fecha.

Mediante esta nueva publicación, la Dirección General de Derechos Humanos cumple con uno de los mandatos asignados en su creación, que consiste en colaborar con magistrados y magistradas y con las diferentes áreas y dependencias del MPF para asegurar su actuación de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En particular, una de las funciones encomendadas a esta dependencia fue la de “sistematizar y mantener actualizada una base de datos, accesible para todos los integrantes del Ministerio Público Fiscal, sobre (...) instrucciones generales y otras producciones jurídicas de procuradurías y unidades fiscales especializadas”.

Para llevar adelante el cometido, se revisaron las resoluciones generales aprobadas por los diferentes Procuradores Generales en las últimas décadas que abordan cuestiones vinculadas con derechos humanos y que se encuentran vigentes. Estas resoluciones pueden contener *instrucciones generales*, *recomendaciones*, *pautas o protocolos de actuación*, y pueden estar dirigidas a todos/as los/as fiscales o a algunos/as de ellos/as, en función de sus competencias.

La compilación se encuentra dividida en capítulos temáticos que inician con una breve descripción de los estándares más importantes en la materia. En cada apartado, luego, se identifican y resumen los aspectos relevantes de cada una de las resoluciones generales vinculadas con esa temática. En todos los casos, se facilita al lector el vínculo al texto completo de la norma en estudio.

Entre los tópicos abarcados en esta publicación se incluyen resoluciones que guían el desempeño del Ministerio Público Fiscal en la persecución penal de crímenes de lesa humanidad, de delitos que implican violencia institucional, de trata de personas, violencia de género y discriminación contra las mujeres, así como resoluciones que abordan el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contacto con la ley penal y aquellas que tienen en miras robustecer la respuesta del organismo en la protección judicial.

Es importante destacar que la publicación no constituye un digesto completo del universo de resoluciones generales del MPF, pues se trata de una selección en ejes de derechos humanos y reúne solo aquellas disposiciones que establecen pautas de actuación para los/as fiscales.

El trabajo realizado permite extraer algunas conclusiones: en las últimas décadas el Ministerio Público Fiscal de Argentina ha sido prolífero en la producción de normas internas orientadas a fortalecer el

desempeño del organismo para garantizar los derechos humanos. La cantidad y diversidad temática de las resoluciones generales reseñadas —a las que deben agregarse, obviamente, otras regulaciones no específicas en derechos humanos pero de ineludible aplicación para muchos de los casos sobre derechos fundamentales— son una prueba de ello.

La publicación que se presenta, y que se actualizará periódicamente con las nuevas resoluciones generales que se dicten en el futuro, ha sido el fruto del trabajo colectivo de todo el equipo de la Dirección a mi cargo, bajo la coordinación de Victoria Flores Beltrán. A todos/as ellos/as, un reconocimiento especial.

Por todo esto, es una enorme satisfacción poner a disposición esta nueva producción de la Dirección General de Derechos Humanos, que esperamos pueda ser aprovechada por todos/as y utilizarse como un insumo de trabajo y consulta permanente. De esta manera, estamos convencidos/as, se estará profundizando en el camino de consolidar al Ministerio Público Fiscal de Argentina como un actor protagónico en la protección de los derechos humanos.

Andrea Pochak

Directora General de Derechos Humanos

Abril de 2018

I. EL MANDATO DEL MPF PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS. HERRAMIENTAS PARA CUMPLIR CON ESA OBLIGACIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos impone al Estado argentino intervenir con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones, así como la obligación de asegurar a todas las personas recursos judiciales sencillos y eficaces ante denuncias de violaciones a sus derechos y de garantizar una tutela efectiva. Este mandato no solo recae sobre el Poder Judicial sino que se encuentra también en cabeza del Ministerio Público Fiscal. En consecuencia, el MPF desempeña un papel central en el respeto y efectivización de los derechos humanos en general, y en los de protección judicial y debido proceso en particular.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (ley n° 27.148) estipula que una de sus misiones medulares es la de “velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes”¹. Para ello, prevé que el MPF “desarrollará su actuación de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, los tratados y convenciones internacionales, respetando los derechos humanos y garantizando su plena vigencia”².

Dentro de las herramientas de las que dispone el MPF para definir la política institucional se encuentra la posibilidad de fijar criterios uniformes para el desenvolvimiento de sus funciones. De este modo, la facultad del/la titular del organismo de emitir resoluciones generales con pautas para el proceder de los/as fiscales y los/as demás integrantes de la institución configura una atribución legal tendiente a fortalecer la autonomía del MPF y a cumplir con sus compromisos en materia de derechos fundamentales.

En este sentido es que cobra relevancia la autonomía funcional del MPF, que lo faculta a actuar sin sujeción a instrucción o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura³, pero en consonancia con una serie de principios a los que debe ajustar su obrar. Entre ellos se destaca el principio de unidad de actuación⁴, que impone que el marco de acción del MPF será único e indivisible y estará plenamente representado por cada uno/a de sus magistrados/as.

1. Ley n° 27.148, art. 1. Norma disponible en http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2013/09/Ley_organica_2015.pdf.

2. Ley n° 27.148, art. 9, inc. c.

3. Ley n° 27.148, art. 4.

4. Ley n° 27.148, art. 9, inc. a

El principio de unidad de actuación, así como los principios que se derivan de él⁵, conforman los rasgos identitarios del Ministerio Público Fiscal y se han consolidado a lo largo de su historia⁶. Por su parte, las sucesivas leyes orgánicas, así como las diferentes normas internas del MPF ratificaron y sostuvieron enfáticamente estos principios funcionales⁷. Además, estos principios no son exclusivos del diseño constitucional y legal argentino. Por el contrario, se trata de principios generales de organización de los ministerios públicos fiscales de validez universal en el derecho de cuño europeo-continental⁸.

En definitiva, del principio de unidad de actuación se desprende la facultad del/de la titular del MPF de emitir resoluciones generales.

En cuanto al contenido, las instrucciones generales suelen abarcar diferentes ejes temáticos que se vinculen con la actividad jurisdiccional del Ministerio Público Fiscal. Por ejemplo, definir modalidades para encarar la persecución penal de determinado delito, la forma en que debe aplicarse cierta norma general o disponer cómo se debe interpretar un criterio jurídico⁹.

Por otra parte, ante determinados supuestos jurídico-fácticos similares, y con miras a garantizar la tutela judicial efectiva de las personas sometidas a proceso en igualdad de condiciones, además de instrucciones generales, el/la Procurador/a General de la Nación puede dictar otro tipo de reglamentaciones que organizarán pautas de actuación que, entre otras cuestiones, buscan armonizar, agilizar y fortalecer el desempeño de los/as magistrados/as y otros/as integrantes del Ministerio Público Fiscal.

En síntesis, se trata de resoluciones generales que recomiendan la utilización de ciertos criterios de intervención unificados. Estas resoluciones suelen aprobar *protocolos, guías, pautas o reglas mínimas de actuación* y aconsejan a los/as fiscales su utilización. Son normas internas que fijan estándares de trabajo puntuales, de contenido práctico, para mejorar el ejercicio de la función fiscal en ciertos campos, usualmente en materia penal, y, en muchos casos, estas disposiciones reflejan compromisos sobre derechos humanos.

5. Se trata de cuatro principios: el principio de organización jerárquica (el MPF se ordena verticalmente y tiene una autoridad máxima en cabeza del/la Procurador/a General de la Nación); el principio de control (cada funcionario/a controlará el desempeño de quienes lo/a asistan); el principio de responsabilidad (cada funcionario/a será responsable respecto del desempeño del personal a su cargo); y el principio de sujeción (cada uno/a de los integrantes del MPF ejercerá sus funciones conforme las instrucciones impartidas por los superiores, dentro del marco de las competencias legalmente atribuidas).

6. En 1886, una de las primeras leyes de organización de la justicia estipuló que “los agentes fiscales (...) procurarán la unidad posible en la acción del Ministerio” (Ley n° 1893, art. 126, de organización de los tribunales de la Capital Federal, citado en Huarte Petite, Alberto; “Las instrucciones en el ámbito del Ministerio Público Fiscal. Su validez constitucional en el marco de autonomía e independencia de sus integrantes”, en Revista del Ministerio Público Fiscal N° 11, Buenos Aires, 2002, pág. 39).

7. A modo de ejemplo, en la Resolución PGN N° 130/2004, el entonces Procurador General Esteban Righi, afirmó que la propia estructura jerárquica del MPF, por definición, “supone relaciones de subordinación, estando su funcionamiento regido por los principios de unidad y coherencia”. Allí se sostiene además que “la necesidad de establecer para el Ministerio Fiscal una actuación con características de unidad y coherencia resulta de la pretensión de asegurar la igualdad ante la ley que proclama nuestra Constitución Nacional”. Texto completo disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2004/pgn-0130-2004-001.pdf>.

8. Roxin, Claus; Derecho Procesal Penal, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2000, §10, A, pág. 50 y siguientes.

9. Es necesario destacar que esta atribución de emitir instrucciones solo se limita a aquellas con alcance general, en tanto no existe precepto que autorice el dictado de norma alguna de carácter particular, esto es, dirigida a un caso específico. Tales enunciados prescriptivos serían contrarios al principio de autonomía funcional consagrado constitucional y legalmente (conf. Huarte Petite, ob. cit., pág. 38).

II. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

A) Introducción

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar las violaciones de derechos humanos, entre las que se encuentran los crímenes de lesa humanidad. Este deber está contemplado en numerosos instrumentos que gozan de jerarquía constitucional (artículos 1.1 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos [CADH], artículos 2 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP], artículos 1, 4, 6 y 9 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas [CIDFP] y artículos 4 y 5 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes [CCT]).

Dicha prescripción se deriva de la obligación general de garantizar los derechos estipulados en los distintos tratados internacionales, y supone que el Estado debe iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva, orientada a la determinación de la verdad y al enjuiciamiento y eventual castigo de los responsables, utilizando para ello todos los medios legales disponibles¹⁰.

Estos principios y estándares también determinan que los casos de graves violaciones a los derechos humanos y específicamente los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles e inamnistiables, de modo que el Estado no puede alegar en estos casos disposiciones de derecho interno tales como la amnistía, la prescripción, la caducidad de la pretensión punitiva o el establecimiento de eximentes de reproche penal para eludir el deber de investigar y sancionar a los responsables¹¹.

En atención a ello, y tomando como guía la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y los principios que se derivan del derecho penal internacional, en el año 2005, en el marco de la causa “Simón”¹², la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final (n° 23.492 y 23.521, respectivamente) y consideró que no tendrían efecto alguno los actos fundados en ellas que pudieran oponerse al avance de los procesos o al juzgamiento y eventual condena, o que obstaculizaran de cualquier forma las investigaciones por crímenes de lesa humanidad cometidos en el territorio argentino durante la dictadura cívico militar. El tribunal sostuvo que no se había configurado una violación al principio de legalidad e irretroactividad de la ley penal porque a la fecha de los hechos también se encontraba en vigor una obligación internacional de perseguir esos graves delitos. Además, la CSJN

10. Cf. entre muchos otros, Corte IDH, caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, N° 4, párr. 166.

11. Corte IDH, caso “Barrios Altos vs. Perú”, Fondo, sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, N° 75; caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C, N° 154; caso “Gelman vs. Uruguay”, Fondo y Reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C, N° 221.

12. CSJN, Fallos 328:2056, “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc.”, causa n° 17.768, sentencia emitida el 14 de junio de 2005.

repitió el criterio adoptado en un caso anterior¹³, en el que había afirmado la imprescriptibilidad de estos crímenes, reconociendo la existencia de una norma ya vigente en función del derecho internacional público de fuente consuetudinaria¹⁴.

A su vez, el derecho internacional de los derechos humanos establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, sus familiares y la sociedad en su conjunto. En particular, debe asegurar el derecho a conocer lo ocurrido, la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que éstos acontecieron; y producir información, permitir acceder a ella y difundirla activamente como garantía para evitar su repetición.

El derecho a la verdad se encuentra contemplado en diversos instrumentos de protección de derechos humanos¹⁵. A su vez, son numerosos los pronunciamientos dictados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han reconocido el derecho a la verdad como un derecho implícito de la CADH¹⁶. Este derecho tiene una dimensión individual, que implica el derecho de las víctimas y sus familiares a recibir información sobre lo que aconteció y sobre el destino de sus seres queridos; y una social, relacionada con el derecho de la sociedad toda a conocer su pasado. Se trata además de un derecho imprescriptible.

Tomando como marco las obligaciones, principios y estándares jurisprudenciales del derecho internacional de los derechos humanos, y en atención a rol específico que tiene el MPF como titular de la acción penal, los sucesivos Procuradores Generales de la Nación han emitido una serie de instrucciones generales, recomendaciones y protocolos (en general a propuesta de la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad y la anterior Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado) para guiar la actuación de los/as fiscales que intervienen en causas por los crímenes perpetrados durante el terrorismo de Estado, y a fin de asegurar investigaciones efectivas que aporten al esclarecimiento histórico y judicial de esos hechos.

En este apartado, se abordarán las pautas para agilizar y profundizar la persecución penal de estos delitos en general (II.B); así como los criterios específicos adoptados para la investigación de delitos sexuales cometidos en el marco de la última dictadura cívico militar (II.C) y para la investigación del delito de apropiación de niños y niñas en el marco del terrorismo de Estado (II.D).

13. CSJN, Fallos 327:3312, “Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita y otros”, causa n° 259, sentencia emitida el 24 de agosto de 2004.

14. Estos principios fueron ratificados en la ley n° 27.156, sancionada en el año 2015, que establece específicamente que “las penas o procesos penales sobre los delitos de genocidio, de lesa humanidad y crímenes de guerra contemplados en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, no pueden ser objeto de amnistía, indulto o conmutación de pena, bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga”.

15. Entre ellos, vale la pena mencionar a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que es el primer instrumento internacional del derecho internacional de los derechos humanos que reconoce el derecho a la verdad como un derecho autónomo (Preámbulo y art. 24, párr. 2).

16. Cf. entre muchos otros, Corte IDH, caso “Goiburú y otros vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de septiembre de 2006, Serie C, N° 153, párr. 89; caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, N° 4, párr. 181; caso “González Medina y familiares vs. República Dominicana”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de febrero de 2012, Serie C, N° 240, párr. 209.

B) Pautas del MPF para agilizar y profundizar la persecución penal de crímenes de lesa humanidad

Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que garanticen el derecho a la verdad: Resolución PGN N° 73/98¹⁷

El 23 de septiembre de 1998, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, aprobó la Resolución PGN N° 73/98, mediante la cual se establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales de todos los fueros e instancias que investiguen “ilícitos vinculados con violaciones a derechos humanos fundamentales producidas entre 1976 y 1983”. Allí, se instruye a los/as representantes del Ministerio Público a que realicen todas las medidas procesales a su alcance para colaborar con los familiares de personas desaparecidas que busquen información sobre el destino de las víctimas y que “eviten la realización de planteos que cuestionen las competencias jurisdiccionales que se han ejercido hasta la actualidad y que puedan provocar obstaculización de las tareas de investigación o una indebida dilación”.

Se trata de la primera resolución general en materia de crímenes de lesa humanidad, en un contexto en el que el juzgamiento de aquellos delitos se hallaba vedado y existía una fuerte resistencia por parte del sistema de administración de justicia a avanzar en ese sentido. Es preciso advertir que, para entonces, aún se encontraban vigentes las leyes de punto final y obediencia debida, de modo que las víctimas, los familiares y los organismos de derechos humanos estaban intentando abrir el camino de la justicia por medio de los denominados “juicios por la verdad”.

Esta instrucción general se dictó luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación pretendiera clausurar también este tipo de procesos por la verdad. En efecto, pocas semanas antes, el máximo tribunal del país había declarado improcedente el recurso extraordinario interpuesto¹⁸ por una madre de Plaza de Mayo, Carmen Aguiar de Lapacó, confirmando así la decisión de la Cámara Federal de Apelaciones que se negaba a seguir investigando lo sucedido con su hija desaparecida¹⁹.

17. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1998/pgn-0073-1998-001.pdf>.

18. Fallo completo disponible en <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=441864>.

19. En el año 1995, Lapacó había solicitado a la Cámara Federal que continuara investigando el destino final de su hija Alejandra, quien había sido detenida-desaparecida durante la última dictadura cívico militar. La Cámara Federal resolvió que sus poderes jurisdiccionales habían quedado agotados con el dictado de las normas de Obediencia Debida, Punto Final e indultos. Al dictaminar en este caso, el Procurador Becerra se expidió a favor de la pretensión de Lapacó. En aquel pronunciamiento, el Procurador sostuvo que “en lo que respecta a los familiares de las víctimas desaparecidas durante el régimen del último gobierno de facto (sic), el sistema de justicia debe atender en forma eficaz a la necesidad de hacer un duelo y ello comienza con la verdad”. Es importante resaltar que a raíz de esa sentencia de la Corte Suprema, Lapacó realizó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado argentino. Pocos meses después, el 15 de noviembre de 1999, se suscribió un acuerdo de solución amistosa entre las partes, en el cual el Estado reconoció la responsabilidad y se comprometió a garantizar el derecho a la verdad, y a adoptar diversas medidas para ello. Desde entonces los juicios por la verdad tornaron más fuerza en el país, y fueron el camino que permitió finalmente la nulidad de las leyes de impunidad y la reapertura de las causas por los crímenes de lesa humanidad.

No obstante aquel fallo de la Corte Suprema, en esta resolución se indicó que “e[ra] preciso reafirmar la necesidad de que el sistema de administración de justicia sea respetuoso del deber de reconstrucción histórica de los hechos que han sido sometidos a juzgamiento y de la búsqueda ineludable de la verdad material”.

 Instrucciones generales dirigidas a los/as fiscales con competencia penal para que agilicen las investigaciones por graves violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado y para que prioricen sostener la acción pública: Resolución PGN N° 138/05²⁰

El 10 de noviembre de 2005, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N°138/05, que establece dos instrucciones de carácter general a los/as fiscales con competencia penal para que agilicen las investigaciones por crímenes de lesa humanidad y para que mantengan el criterio de priorizar el sostenimiento de la acción pública.

La primera instrucción dispone que los/as magistrados/as deben “extremar los recaudos necesarios para agilizar las investigaciones que se sustancien por violaciones a los derechos humanos durante el último gobierno de facto y sus conexas, propiciando en los procesos en que resulte pertinente, la elevación a juicio o la sustanciación de los debates correspondientes, a efectos de esclarecer la responsabilidad penal de las personas implicadas en dichos procesos judiciales”.

En la segunda instrucción se reafirma la vigencia de resoluciones previas que prescribían el deber de los/as fiscales de hacer prevalecer el criterio de sostener la acción pública²¹. Para el Procurador, ese principio persecutorio cobra especial relevancia en el caso de crímenes de lesa humanidad. Según la resolución, los/as magistrados/as deben observar “el criterio según el cual ‘si bien los fiscales no están obligados a hacer prevalecer el fin persecutorio por encima del interés en la fiel y justa aplicación de la ley, ellos deben, en principio, cuando la inteligencia de las normas en juego se encuentra seriamente controvertida, preferir la interpretación que conduzca al mantenimiento y no a la extinción de la acción pública’”.

En la instrucción se destaca que la exigencia de justicia “no sólo debe ser satisfecha en los casos en los que existen personas privadas de libertad, sino también en procesos complejos que, precisamente por esta característica, requieren una dedicación mayor, y en muchas ocasiones involucran intereses sociales de suma importancia”.

20. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2005/pgn-0138-2005-001.pdf>.

21. Las resoluciones mencionadas son la Resolución PGN N° 03/86 (<http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1986/pgn-0003-1986-001.pdf>); la Resolución PGN N° 25/88 (<http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1988/pgn-0025-1988-001.pdf>) y la Resolución PGN N° 96/93 (<http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1993/pgn-0096-1993-001.pdf>).

Es importante resaltar que el 14 de julio de ese año, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había declarado la invalidez e inconstitucionalidad de las leyes de punto final y obediencia debida. Al momento del dictado de la resolución, había en trámite 1406 causas, con 1406 imputados, 170 de ellos privados de su libertad, 34 con procesamiento firme y 26 prófugos²².

 Instrucción general destinada a todos/as los/as fiscales para que denuncien las amenazas que reciban quienes intervienen en las causas donde se investigan graves violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado: Resolución PGN N° 143/06²³

El 28 de septiembre de 2006, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, aprobó la Resolución PGN N° 143/06, en la que establece una instrucción de carácter general dirigida a todos/as los/as fiscales para que denuncien o promuevan la investigación de los hechos de hostigamiento o represalia que reciban quienes intervienen en las causas por crímenes de lesa humanidad.

Según la resolución, el objetivo de esta instrucción es que, “en caso de recibir amenazas con motivo de su intervención o de la intervención de algún otro miembro de este Ministerio Público en las causas en las que se investigan violaciones de los derechos humanos cometidas durante el último gobierno de facto, o de tomar conocimiento de hechos de amenazas sufridas por otra personas con motivo del trámite de las causas referidas, inmediatamente formulen la correspondiente denuncia”.

En la resolución también se instruye al Fiscal General a cargo de la entonces Unidad de Asistencia para Causas por Violaciones a los Derechos Humanos durante el Terrorismo de Estado para que “elabore y mantenga actualizado un listado de testigos convocados en las causas, así como un calendario de juicios orales a celebrarse próximamente, a fin de que el Poder Ejecutivo Nacional pueda garantizar su seguridad a través de las medidas que estime conveniente, en el marco de los programas de su competencia”.

Es dable destacar que esta resolución fue emitida semanas después de la desaparición de Jorge Julio López, testigo en el juicio que se seguía, en la ciudad de La Plata, contra el ex Director de Investigaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires —y actualmente condenado por delitos de lesa humanidad— Miguel Etchecolatz. Al día de hoy, López continúa desaparecido.

22. Al 10 de octubre de 2017 se registran 613 causas, 2971 imputados, 1064 detenidos, 818 condenados y 754 procesados. Ver datos completos y actualizados en <http://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/?tipo-entrada=estadisticas>

23. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2006/pgn-0143-2006-001.pdf>.

** Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que adopten ciertos criterios para determinar qué delitos deben ser considerados de lesa humanidad: Resolución PGN N° 158/07²⁴**

El 29 de noviembre de 2007, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, aprobó la Resolución PGN N° 158/07 mediante la cual se establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal, para que tengan en cuenta ciertos criterios específicos al momento de definir qué delitos cometidos durante la última dictadura cívico militar deben ser considerados como de lesa humanidad o crímenes de guerra.

Entre los criterios, se sostiene que la categoría de crímenes de lesa humanidad a la fecha de agosto de 1975 “estaba formulada sólo para ilícitos cometidos por el Estado o por organizaciones vinculadas a él”. También se afirma que los hechos cometidos por la guerrilla armada durante aquel período tampoco pueden ser considerados como “crimen de guerra” pues no se verificaba entonces un contexto de guerra o conflicto armado.

Los parámetros fueron elaborados por la entonces Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, actual Procuraduría de Crímenes de Lesa Humanidad, a partir de una consulta efectuada por el titular de la Unidad de Asistencia para Causas por violaciones a los Derechos Humanos durante el Terrorismo de Estado, sección Rosario, Ricardo Vázquez. En efecto, la Unidad advertía un conflicto con la postura expuesta por el Fiscal General de Rosario en la causa “Larrabure Argentino del Valle s/ su muerte”, quien había dictaminado que los hechos que damnificaron a Argentino del Valle Larrabure constituían delitos de lesa humanidad, que habrían sido cometidos en el marco de un conflicto armado interno y por lo tanto, resultaban imprescriptibles.

** Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que en las causas por crímenes de lesa humanidad con procesamientos firmes promuevan la pronta elevación a juicio: Resolución PGN N° 13/08²⁵**

El 3 de marzo de 2008, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 13/08, que prescribe una instrucción de carácter general a los/as fiscales con competencia penal, para que promuevan sin demora la elevación a juicio de las investigaciones por crímenes de lesa humanidad.

24. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2007/pgn-0158-2007-001.pdf>.

25. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2008/pgn-0013-2008-001.pdf>.

Según la resolución, los/as magistrados/as deberán instar “la elevación a juicio de la totalidad de las causas por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado en las que el auto de procesamiento (art 306 CPPN) haya quedado firme o, apelado que fuera, haya sido confirmado por la Cámara de Apelaciones respectiva, sin perjuicio de la existencia de recursos pendientes de resolución de cualquier índole ante la Cámara Nacional de Casación Penal [actual Cámara Federal de Casación Penal] o la Corte Suprema de Justicia de la Nación”.

Para ello, los/as fiscales que intervienen en esas causas “deberán realizar los planteos correspondientes a fin de que (i) se corra el traslado previsto por el art. 346 CPPN, o, en su caso, (ii) efectuar la presentación directa del requerimiento de elevación a juicio previsto por el artículo 347 CPPN; y (iii) oponerse a todo planteo dirigido a impedir la elevación a juicio cuyo carácter dilatorio surja evidente, propiciando, cuando así corresponda, su rechazo in limine”.

Esta resolución se integra con una serie de pautas más detalladas que elaboró la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado —actual Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad—²⁶. A su vez, según los fundamentos, esta norma es complementaria de las Resoluciones PGN N° 138/05, ya desarrollada, y PGN N° 14/07²⁷.

 Instrucción general destinada a los/as fiscales con competencia penal para que aseguren que se informe a las autoridades migratorias acerca de la prisión domiciliaria de imputados: Resolución PGN N° 71/12²⁸

El 11 de julio de 2012, el entonces Procurador General subrogante, Luis Santiago González Warcalde, emitió la Resolución PGN N° 71/12, mediante la cual prescribe una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal, para que en los procesos donde haya imputados con prisión domiciliaria, cualquiera sea la etapa procesal que transiten, “se aseguren de que exista —por parte del tribunal interviniente o por parte de la propia fiscalía— una debida comunicación a las autoridades competentes en materia migratoria”, a los fines de que se evite su salida del país.

Es importante destacar que esta instrucción es aplicable respecto de todos los imputados que se encuentren bajo prisión domiciliaria, no solo de los acusados por crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, el origen de esta resolución está estrictamente relacionado con la inquietud transmitida

26. Documento completo disponible en <http://www.mpf.gov.ar/Institucional/UnidadesFE/pautas-para-la-impl-13-08.pdf>.

27. Allí se dispone la creación de la Unidad de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos durante el Terrorismo de Estado. Ver resolución completa en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2007/pgn-0014-2007-001.pdf>.

28. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/PGN/2012/PGN-0071-2012-001.pdf>.

por la entonces Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento para causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado —actual Procuraduría de Crímenes de Lesa Humanidad— en cuanto a la situación de estos imputados. En ese sentido, la Unidad Fiscal manifestó que “a raíz de la fuga de algunas personas que se encontraban bajo arresto domiciliario se pudo observar que en muchos casos la autoridad migratoria nacional no había sido notificada de las detenciones domiciliarias dispuestas”, y que por ello resultaba imprescindible garantizar la debida comunicación a las autoridades competentes, para que se extremen los recaudos para hacer efectiva la prohibición de salir del país²⁹.

 Recomendación dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que observen la Guía para los Ministerios Públicos de Mercosur para la interpretación y aplicación de los tratados de asistencia jurídica mutua en asuntos penales relativos a casos de graves violaciones a los derechos humanos adoptada en el marco de la REMPM: Resolución PGN N° 3655/15³⁰

El 11 de noviembre de 2015, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 3655/15, que contiene una recomendación a los/as fiscales y demás integrantes del Ministerio Público Fiscal que intervienen en investigaciones sobre graves violaciones a los derechos humanos o crímenes internacionales a los fines de que observen las guías de actuación adoptadas por la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur y Estados Asociados (REMPM).

La Guía para los Ministerios Públicos de Mercosur para la interpretación y aplicación de los tratados de asistencia jurídica mutua en asuntos penales relativos a casos de graves violaciones a los derechos humanos, aprobada por la REMPM en su Reunión XVII, celebrada en Buenos Aires, los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2014, apunta a facilitar y agilizar la cooperación jurídica entre los Ministerios Públicos del bloque regional en el desarrollo de investigaciones y procedimientos judiciales relacionados con asuntos penales sobre graves violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, las disposiciones previstas en este instrumento establecen pautas generales para la interpretación y aplicación del Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales del Mercosur y del Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile “así como de cualquier otro tratado de cooperación jurídica bilateral o multilateral en materia penal que vincule a los Estados Parte y Asociados del Mercosur”.

29. Efectivamente, la problemática abordada por esta resolución sigue siendo central para la persecución de los crímenes de lesa humanidad. Según datos actualizados al 2 de marzo de 2017, sobre un total de 1055 detenidos por estas causas, 518 se encuentran bajo el régimen de prisión domiciliaria, lo que representa un 49,61% del total. Ver informe completo en http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2017/03/LH_Informe-Estadistico_2017.pdf.

30. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2015/PGN-3655-2015-001.pdf>.

En esa línea, la Guía incorpora el principio de amplia y pronta cooperación para casos que involucren graves violaciones a los derechos humanos, a la vez que introduce herramientas de cooperación que fueron diseñadas por la comunidad internacional para efectivizar la asistencia recíproca de los Estados en la lucha contra el crimen organizado transnacional, o para la investigación y juzgamiento de graves crímenes internacionales, como la desaparición forzada de personas o la tortura. Además, el documento promueve realizar una interpretación restrictiva de las excepciones para brindar la asistencia jurídica prevista en los tratados de cooperación vigentes, a la vez que habilita a los/las fiscales a realizarse consultas informales y directas, a crear equipos conjuntos de investigación y unidades de búsqueda de documentación y a utilizar el sistema de videoconferencias para obtener declaraciones, intercambiar informaciones y para coordinar líneas de investigación entre los Ministerios Públicos intervinientes.

 Recomendación destinada a los/as fiscales con competencia penal para que consideren las *Pautas para la Actuación en la Investigación de Crímenes de Lesa Humanidad*: Resolución PGN N° 1154/16³¹

El 29 de abril de 2016, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 1154/16, en la que establece una recomendación a los/as fiscales y demás integrantes del MPF que trabajen en causas de crímenes contra la humanidad ocurridos durante la última dictadura cívico militar, a fin de que consideren las *Pautas para la actuación de los y las fiscales en la investigación de crímenes de lesa humanidad*.

Entre estas Pautas, se enumeran las medidas útiles para la captura de prófugos, para el acortamiento de la extensión de la instrucción y los debates, para revertir la falta de sentencias firmes, para asegurar un trato correcto a los testigos-víctimas (en particular en casos de violencia sexual), para la incorporación de nueva prueba al debate o la ampliación de la acusación, para lograr declaraciones anticipadas, para la unificación y acumulación de juicios, y para evaluar criterios racionales de priorización de casos, entre otros temas. En cuanto a los nuevos desafíos, se destaca la necesidad de esclarecer la responsabilidad de civiles (funcionarios judiciales y empresarios, entre otros), y de avanzar en el juzgamiento de los delitos sexuales y los delitos económicos.

Las Pautas fueron elaboradas por la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad. Este instrumento constituye un compendio sobre buena parte de los obstáculos atravesados y los medios más aptos para abordarlos. La resolución especifica que “las herramientas presentadas fueron construidas, fundamentalmente, a partir del intercambio con los/as fiscales involucrados/as en estos casos, pero también en función de los aportes indispensables —y las demandas y expectativas— de todo el resto

31. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2016/PGN-1154-2016-001.pdf>.

de las personas e instituciones implicadas en el proceso general de juzgamiento, especialmente las víctimas y los profesionales y asociaciones de la sociedad civil especializadas...”.

C) Pautas del MPF para investigar hechos de violencia sexual cometidos durante la última dictadura cívico militar

Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para la investigación de casos de violencia sexual cometidos durante el terrorismo de Estado: Resolución PGN N° 557/12³²

El 14 de noviembre de 2012, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó aprobó la Resolución PGN N° 557/12, en la que se establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal a fin de que tengan en consideración una serie de pautas para el juzgamiento de los abusos sexuales perpetrados durante la última dictadura cívico militar³³.

La resolución prescribe que los/as magistrados/as deberán ajustar su actuación a una serie de parámetros enumerados en un documento elaborado por la entonces Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, actual Procuraduría, que apunta a profundizar y fortalecer el tratamiento judicial que reciben los delitos contra la libertad sexual cometidos durante el terrorismo de Estado. A su vez, este documento identifica los aspectos problemáticos de la práctica judicial al momento de tratar estos delitos y ofrece distintas pautas de actuación.

Por ejemplo, aborda el modo en el que subsumir los abusos sexuales al tipo penal de “tormentos” constituye un mecanismo que invisibiliza la especificidad de la agresión. Por otro lado, el documento analiza las dificultades en torno a la autoría en este tipo de delitos y brinda herramientas para el trato que corresponde dar a las víctimas.

Recomendación destinada a los/as fiscales con competencia penal para que observen la Guía de actuación para los Ministerios Públicos en la investigación de casos de violencia sexual perpetrados en el marco de crímenes internacionales, en particular de crímenes de lesa humanidad: Resolución PGN N° 3655/15³⁴

32. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2012/PGN-0557-2012-002.pdf>.

33. Documento completo disponible en http://www.mpf.gov.ar/docs/RepositorioW/DocumentosWeb/LinksNoticias/Delitos_sexuales_terrorismo_de_Estado.pdf.

34. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2015/PGN-3655-2015-001.pdf>.

El 11 de noviembre de 2015, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 3655/15, que contiene una recomendación a los/as fiscales y demás integrantes del Ministerio Público Fiscal que intervienen en investigaciones sobre graves violaciones a los derechos humanos o crímenes internacionales a los fines de que observen las guías de actuación adoptadas por la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur y Estados Asociados (REMPM).

La *Guía de actuación para los Ministerios Públicos en la investigación penal de casos de violencia sexual perpetrados en el marco de crímenes internacionales, en particular de crímenes de lesa humanidad* aprobada por la REMPM en su Reunión XVIII, en Ouro Preto, Brasil, los días 9, 10 y 11 de junio de 2015, ratifica el deber de los Ministerios Públicos de impulsar de oficio investigaciones diligentes, orientadas a la determinación de la verdad y al enjuiciamiento y eventual castigo de los responsables de hechos que constituyan crímenes de violencia sexual, a la vez que otorga pautas generales para la actuación de los/as fiscales en la investigación penal de estos casos.

Entre estas pautas, se brindan herramientas concretas para guiar la actividad probatoria y se fijan lineamientos básicos para orientar la toma de testimonios a víctimas de violencia sexual. Asimismo, la Guía insta a incorporar la perspectiva de género en la investigación y judicialización de estos hechos, de manera tal de poder analizar y dar cuenta del impacto diferencial de aquellas prácticas sobre hombres y mujeres.

D) Pautas del MPF para investigar la apropiación de niños/as durante la última dictadura cívico militar

 **Instrucciones generales dirigidas a los/as fiscales con competencia penal para que sigan el Protocolo de Actuación para casos de apropiación y para que participen personalmente en momentos clave de la investigación: Resolución PGN N° 398/12³⁵.**

El 19 de octubre de 2012, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 398/12, en la que se establecen dos instrucciones de carácter general dirigidas a los/as fiscales que intervienen en casos de apropiación de niños/as durante el terrorismo de Estado. Por un lado, se instruye a los/as magistrados/as para que adecuen su actuación a las pautas previstas en el *Protocolo de actuación para causas por apropiación de niños durante el terrorismo de Estado*. Asimismo se los/as instruye a que participen personalmente en cada uno de los momentos claves de estas

35. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2012/PGN-0398-2012-002.pdf>. Esta resolución resulta complementaria de la Resolución PGN N° 435/12 mediante la cual se creó, pocos días después, la Unidad especializada para casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado (<http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2012/PGN-0435-2012-002.pdf>).

investigaciones “tales como, por ejemplo, los actos en los que se procura la obtención de ADN (audiencias en la que se proceda a la extracción de sangre u otra clase de muestras, requisas, allanamientos, etc.) y adecúen su proceder a los lineamientos señalados en los considerandos de esta resolución general”.

El Protocolo, elaborado por la entonces Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado —actual Procuraduría de Crímenes Contra la Humanidad—, fija pautas para la investigación penal de estos delitos. Concretamente, incluye precisiones para acortar el plazo entre la presentación de una denuncia y la orden judicial de hacer el cotejo de ADN, a la vez que describe en detalle cómo se debe proceder para obtener muestras biológicas, con las debidas garantías.

Según la resolución, mediante este Protocolo, el Ministerio Público Fiscal pretende dar cumplimiento al compromiso asumido por el Estado argentino en el Acuerdo de Solución Amistosa suscripto con la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, en el marco de la petición nº 242/03 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁶. En efecto, en el punto 2.2 del acuerdo homologado por la CIDH se sostiene que “el Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina se compromete a trabajar en la adopción de medidas tendientes a optimizar el uso de la facultad que le confiere el art. 27 de la Ley N° 24.946 (Ley Orgánica del Ministerio Público) a fin de proponer al Procurador General de la Nación: 1) que dicte instrucciones generales a los fiscales instándolos a concurrir a los registros domiciliarios que se practiquen en los casos en que se investigue la apropiación de niños; y 2) que diseñe y ejecute un Plan Especial de Investigación sobre la apropiación de niños durante la dictadura militar a fin de optimizar la resolución de casos, disponiendo de fiscales especiales para ello en las jurisdicciones donde tramite una cantidad de casos que lo justifique”.

36. Acuerdo disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/87.ARSA242-03ES.doc>.

III. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL

A) Introducción

Se entiende por violencia institucional todo acto u omisión que implique el uso indebido del poder coercitivo estatal por parte de fuerzas de seguridad o penitenciarias, así como por fuerzas armadas, operadores judiciales y efectores de salud en contextos de encierro, entre otros³⁷. Estos hechos configuran ciertas conductas delictivas, tales como —y sin tratarse de un listado taxativo— los apremios ilegales, las torturas, las detenciones arbitrarias, las ejecuciones sumarias y las desapariciones forzadas de personas.

Además de constituir delitos graves tipificados en el Código Penal, estas prácticas implican violaciones a derechos fundamentales como la vida, la integridad, la libertad personal y la dignidad, entre otros, y su comisión puede comprometer al Estado frente al orden jurídico internacional, con el consecuente deber de hacer cesar y reparar las consecuencias de esos hechos³⁸. De esta manera, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone al Estado argentino una serie de obligaciones en materia de prevención, investigación y sanción de casos de violencia institucional que, asimismo, se erigen como un mandato ineludible para el Ministerio Público Fiscal.

En este sentido, existen diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que establecen la prohibición de estas prácticas y el deber del Estado de perseguir y sancionar a sus responsables. Entre estos instrumentos se encuentran algunos que en nuestro país tienen jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22, de la Constitución Nacional), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (CCT), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP³⁹) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD⁴⁰). Hay otros instrumentos internacionales sin esa jerarquía, como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belem do Pará” y el Protocolo Facultativo de la CCT, que instaura un sistema de prevención de la tortura conformado por un Subcomité contra la Tortura, integrado por expertos internacionales, y los mecanismos nacionales de prevención de la tortura, que los Estados deben crear internamente⁴¹.

37. No hay un concepto unívoco de “violencia institucional”, pues éste se encuentra en constante evolución. Para la ley n° 26.811, que establece el 8 de mayo como “Día Nacional de la Lucha Contra la Violencia Institucional”, se trata de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad.

38. Solo a modo de ejemplo, ver Corte IDH, caso “Bulacio vs. Argentina”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, N° 100, párr. 7.

39. Obtuvo jerarquía constitucional a través de la ley n° 24.820.

40. Adquirió jerarquía constitucional mediante la ley n° 27.044.

41. En cumplimiento de este mandato internacional, se sancionó la ley n° 26.827, que establece el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, que aún no se ha implementado.

También resultan de aplicación una serie de normas internacionales de *soft law*, que contienen declaraciones, guías o principios vinculados con la prevención del uso abusivo de la fuerza por parte de funcionarios estatales. Nos referimos, por ejemplo, a la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*⁴²; los *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*⁴³; las *Directrices de Naciones Unidas sobre la función de los fiscales*⁴⁴; el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conocido como Protocolo de Estambul*⁴⁵; el *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, también conocido como Protocolo de Minnesota*⁴⁶; y las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, conocidas como Reglas Mandela*⁴⁷. Estas últimas son obligatorias en nuestro país en tanto se encuentran receptadas expresamente en la Ley de Ejecución Penal⁴⁸. A su vez, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos* de las Naciones Unidas —si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal— se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad y “configuran las pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención”⁴⁹.

En este apartado, se reseñarán las instrucciones generales, recomendaciones, protocolos y reglas mínimas de actuación emitidos por sucesivos Procuradores/as Generales de la Nación, desde 1991 hasta la fecha. Estas resoluciones incluyen pautas para orientar a los/as fiscales en la persecución de los delitos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad (III.B); criterios para que los/as fiscales se involucren en el monitoreo y control de las condiciones de detención (III.C); pautas para guiar la intervención del Ministerio Público Fiscal en el régimen disciplinario de las personas privadas de la libertad (III.D); y criterios para la persecución de casos de violencia institucional cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes (III.E).

42. Aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución n° 40/34, en 1985. Resolución completa disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/40/34&Lang=S>.

43. Aprobados por la Resolución n° 1989/65 del Consejo Económico y Social de la ONU, en 1989. Resolución completa disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0765/02/IMG/NR076502.pdf?OpenElement#page=63>.

44. Aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. A modo de ejemplo, prescriben que “Los fiscales prestarán la debida atención al enjuiciamiento de los funcionarios públicos que hayan cometido delitos, especialmente en los casos de corrupción, abuso de poder, violaciones graves de derechos humanos y otros delitos reconocidos por el derecho internacional y, cuando lo autoricen las leyes o se ajuste a la práctica local, a la investigación de esos delitos” (párr. 15). Documento completo disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>.

45. Presentado a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 9 de agosto de 1999, adoptado mediante documento HR/P/PT/8. Documento completo disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf>.

46. Este documento de Naciones Unidas también fue adoptado en el año 1991 por medio del documento oficial doc. ST/CSDHA/12, pág. 41. Se trata de una guía sobre cómo llevar a cabo una autopsia para determinar si una persona fallecida ha sido torturada y ha sido víctima de una ejecución sumaria. Documento completo disponible oficialmente solo en versión en inglés en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/UNManual2015/Annex1_The_UN_Manual.pdf.

47. Aprobadas por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución n° 70/175, en 2015. Resolución completa disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/175>.

48. Ley n° 24.660.

49. Ver fallo completo en <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=582458>.

B) Pautas del MPF para fortalecer la persecución de delitos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad

 **Instrucción general dirigida a los/as fiscales de Cámara para que encomienden a los/as magistrados/as de primera instancia agotar los esfuerzos probatorios en causas sobre apremios ilegales, torturas y privaciones ilegítimas de la libertad: Resolución PGN N° 36/91⁵⁰**

Con fecha 24 de octubre de 1991, el entonces Procurador General de la Nación, Aldo Montesano Rebón, dictó la Resolución PGN N° 36/91, mediante la cual se establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales de Cámara con competencia penal, para que en las causas en las que se investiguen apremios ilegales, torturas y privaciones ilegítimas de la libertad, encomienden a los/as magistrados/as de primera instancia la realización de todas las medidas de prueba necesarias para lograr el esclarecimiento del hecho y la sanción de sus responsables.

En particular, se prescribe que en los casos donde se hayan denunciado presuntos apremios ilegales, torturas y privaciones ilegítimas de la libertad, en los que aparecen implicados agentes de la Policía Federal Argentina o del Servicio Penitenciario Federal, los/as fiscales de Cámara deberán encomendar a los/as fiscales de primera instancia con competencia penal la realización de investigaciones exhaustivas, agotando todas las medidas de prueba disponibles.

Se trata de la primera resolución general que aborda la temática de la violencia institucional, lo que demuestra que el interés del Ministerio Público Fiscal por la persecución y sanción de estos delitos se remonta a hace más de 25 años. Llama la atención, por lo demás, la fórmula escogida por la instrucción general, pues se dirige a los/as fiscales de Cámara para que estos, a su vez, instruyan a los/as fiscales de instrucción. Es posible que esta técnica legislativa responda al contexto normativo en el que fue dictada la resolución, esto es, con anterioridad a la sanción del Código Procesal Penal de la Nación, que entró en vigencia en 1992 y a la reforma constitucional del año 1994⁵¹.

Según los fundamentos de la resolución, esta instrucción general se motivó en un informe producido por la entonces Dirección Nacional de Derechos Humanos —antes dependiente del Ministerio del Interior—, que relevaba una serie de causas penales en trámite sobre casos de violencia institucional que no habían recibido una respuesta jurisdiccional adecuada.

50. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1991/pgn-0036-1991-001.pdf>.

51. La resolución es anterior incluso a la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley n° 24.946), que prohibió —al igual que la LOMPF vigente— las instrucciones particulares. Es por ello que la resolución mantiene su vigencia mediante el establecimiento de un mandato dirigido a los/as fiscales de primera instancia encaminado a agotar las medidas probatorias en esta clase de investigaciones.

 Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal con el objeto de que ajusten su actuación al Protocolo para la investigación de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: Resolución PGN N° 3/11⁵²

El 18 de febrero de 2011, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 3/11, mediante la cual se establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que ajusten su intervención al *Protocolo de actuación del Ministerio Público Fiscal para la investigación de severidades, vejaciones, apremios ilegales y torturas*.

El Protocolo brinda herramientas concretas para guiar la actividad probatoria y determina lineamientos básicos para orientar la investigación de estos casos. Entre ellas, se destacan la necesidad de apartar a los integrantes de la fuerza de seguridad involucrada de la pesquisa, el deber de prestar atención a la situación de especial vulnerabilidad en la cual se encuentran las víctimas y testigos de estos delitos; la perspectiva de género a la hora de abordar los interrogatorios; el resguardo y la relocalización del denunciante; y el deber de proteger el material probatorio, por ejemplo, solicitando que las declaraciones de las víctimas y de los testigos sean filmadas y que se realicen previa notificación a las otras partes, a fin de evitar posibles planteos de nulidad durante la etapa de juicio. A su vez, este Protocolo incorpora como parte integrante las pautas proporcionadas por el Protocolo de Estambul.

Según se fundamenta en la resolución, el *Protocolo de actuación del Ministerio Público Fiscal para la investigación de severidades, vejaciones, apremios ilegales y torturas* fue elaborado por la Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios, con miras a adecuar el desempeño del MPF a los compromisos internacionales en la materia; y a fin de cumplir con la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso “Bayarri vs. Argentina”⁵³, en la que se condena a nuestro país por no haber efectuado una investigación judicial eficaz en un caso de torturas y privación ilegítima de la libertad.

Es importante resaltar que este Protocolo fue destacado por el Comité contra la Tortura (CAT por sus siglas en inglés) en sus “Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina”⁵⁴ como una medida positiva para cumplir con los compromisos internacionales en la materia.

52. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2011/pgn-0003-2011-001.pdf>.

53. Corte IDH, caso “Bayarri vs. Argentina”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de octubre de 2008, Serie C, N° 187.

54. Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina, CAT/C/ARG/5-6, aprobadas el 10 de mayo de 2017. Informe completo disponible en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_COC_ARG_27464_S.pdf.

** Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que dispongan o soliciten el apartamiento de una fuerza de seguridad de investigaciones en las que no pueda descartarse la responsabilidad de alguno de sus miembros en el delito investigado: Resolución PGN N° 10/11⁵⁵**

Con fecha 10 de marzo de 2011, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 10/11, en la que establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que dispongan o soliciten el apartamiento de la investigación de aquella fuerza de seguridad respecto de la cual existan sospechas de que alguno/s de sus miembros se encuentra involucrado en la presunta comisión del delito investigado.

La resolución obliga a los/as fiscales a instar el apartamiento de una fuerza de seguridad de las tareas investigativas de un ilícito, cuando no pueda descartarse una eventual responsabilidad activa, omisiva, dolosa o culposa de uno o más de sus miembros. En su lugar, el/la magistrado/a deberá designar o solicitar la designación de otra fuerza que reúna las condiciones de imparcialidad e idoneidad requeridas para la tarea. Según la resolución, hasta ese momento, la decisión de disponer o solicitar el apartamiento dependía exclusivamente del criterio de cada fiscal en función de las circunstancias del caso concreto. En este sentido, la instrucción convierte en pauta general ese temperamento en consonancia con la obligación estatal de proceder a una investigación pronta e imparcial establecida en el artículo 12 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Es importante destacar que con posterioridad al dictado de esta resolución, el 5 de mayo de 2011, el Congreso de la Nación sancionó la ley n° 26.679 que, entre otras reformas, incorpora el artículo 194 bis al Código Procesal Penal de la Nación que dispone apartar a “las fuerzas de seguridad que intervengan en la investigación cuando de las circunstancias de la causa surja que miembros de las mismas pudieran estar involucrados como autores o partícipes de los hechos que se investigan, aunque la situación sea de mera sospecha”⁵⁶.

55. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2011/pgn-0010-2011-001.pdf>.

56. Ver artículo 3 de la ley n° 26.679.

 Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que ajusten su desempeño a las Reglas mínimas de actuación en investigaciones de lesiones y homicidios cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad: Resolución PGN N° 4/12⁵⁷

El 6 de marzo de 2012, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 4/12, a través de la cual se establece una instrucción de carácter general destinada a la totalidad de los/as fiscales con competencia penal, para que ajusten sus pesquisas a las *Reglas Mínimas de Actuación del Ministerio Público Fiscal para la Investigación de Lesiones y Homicidios Cometidos por Miembros de las Fuerzas de Seguridad en Ejercicio de sus Funciones*.

Las Reglas Mínimas prescriben algunos lineamientos que deberán observar los/as fiscales ante la noticia de la muerte o lesiones de una persona, supuestamente causadas por el accionar preventivo de un agente de las fuerzas de seguridad. Entre ellos, se destacan la obligación de pedir el apartamiento de la investigación a la fuerza de seguridad interviniente en el hecho y, en su lugar, designar a otra fuerza⁵⁸; indagar respecto de la posible relación entre la víctima y sus agresores y si esta relación está vinculada con la agresión o fue motivo de ella; y la obligación de constatar las transcripciones de comunicaciones realizadas por el personal interviniente y del comando radioeléctrico de la Policía Federal Argentina, así como el secuestro de celulares y armas.

Se trata ésta de una versión actualizada de las Reglas Mínimas que habían sido aprobadas poco tiempo antes —por medio de la Resolución PGN N° 114/11—, elaboradas por la Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios, a partir de los aportes realizados por fiscales en un taller de trabajo. Merced a nuevos comentarios de otros/as magistrados/as, se decidió actualizar ese documento, con otras medidas de prueba sugeridas⁵⁹.

Según los fundamentos de la resolución, para la elaboración de las Reglas se tuvieron en cuenta, además de las consideraciones vertidas en el taller de trabajo mencionado, las guías, principios y directrices de Naciones Unidas en la materia. En este sentido, es importante resaltar que estas Reglas fueron destacadas por el Comité contra la Tortura (CAT por sus siglas en inglés) en sus “Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina” como una medida positiva para cumplir con los compromisos derivados de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁶⁰.

57. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2012/pgn-0004-2012-001.pdf>.

58. Esta nueva versión de las Reglas Mínimas, especificó que una vez producido el apartamiento, se deberá notificar a los interesados y a los auxiliares de la administración de justicia, especialmente a las dependencias que resguardan los efectos secuestrados, informando quiénes serán los autorizados para el retiro del material.

59. Entre otros aportes, la actualización dispone la aplicación supletoria de los términos del Protocolo de Minnesota, de Naciones Unidas, como parte integrante de estas Reglas Mínimas.

60. Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina, ya citado.

📄 Recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales, a fin de que adopten los métodos de investigación de la Guía práctica para la búsqueda de personas: Resolución PGN N° 740/14⁶¹

El 28 de abril de 2014, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 740/14 en la que se prescribe una recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales, para que adopten los métodos de investigación dispuestos en la *Guía práctica para la búsqueda de personas*.

Si bien el eje central del documento elaborado por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas es la hipótesis de personas desaparecidas por supuestos hechos de trata, lo cierto es que la Guía reseña una serie de pautas que también resultan de utilidad para los casos de desaparición forzada de personas.

La Resolución PGN N° 740/14 se encuentra desarrollada en el apartado IV.B del capítulo de Trata de personas, al que remitimos.

C) Pautas del MPF para el monitoreo y control de las condiciones de detención

📄 Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que resguarden los derechos humanos de las personas detenidas con enfermedades terminales; y recomendación para que adopten determinados criterios médicos para cumplir con la instrucción: Resolución PGN N° 18/97⁶²

Con fecha 17 de junio de 1997, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, dictó la Resolución PGN N° 18/97, que determina, por un lado, una instrucción de carácter general y, por el otro, una recomendación, dirigidas ambas a todos/as los/as fiscales con competencia penal, para que protejan los derechos humanos de las personas privadas de su libertad —procesadas o condenadas— que padezcan una enfermedad terminal.

En tal sentido, en primer lugar, la resolución instruye a los/as magistrados/as nacionales y federales para que adopten los recaudos necesarios para garantizar un trato digno y humanitario a estos detenidos. En particular, se impone a los/as fiscales para que, “en todos los casos de personas

61. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/protex/files/2016/03/PGN-0740-2014-gu%C3%ADa-de-b%C3%BAsqueda-de-personas.pdf>.

62. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1997/pgn-0018-1997-001.pdf>.

privadas de su libertad con salud severamente comprometida —ya sea por efecto del síndrome de inmunodeficiencia adquirida o por cualquier otra enfermedad de carácter terminal—, agoten los medios legales a su alcance para el resguardo de sus derechos humanos, en particular los vinculados a un trato humanitario y a una muerte digna, efectuando todas las peticiones que resulten necesarias ante las autoridades judiciales y administrativas que correspondan”.

Es importante resaltar que entre los fundamentos de la resolución se aclara que “ante tales cuadros, se torna imperativa la adopción de los recaudos necesarios para lograr la libertad de quienes se encuentran sometidos a proceso o cumpliendo condena en tales condiciones, y, eventualmente, intentar la conclusión anticipada de las causas judiciales o la finalización de las condenas en curso, mediante pedidos de gracia al Poder Ejecutivo Nacional”.

En segundo lugar, la resolución recomienda a los/as fiscales con competencia penal la consideración de los parámetros médicos sugeridos en un acta anexa⁶³, a fin de determinar el carácter terminal de las enfermedades⁶⁴. En tal sentido, en ese documento se proponen criterios orientadores para establecer si la salud de las personas privadas de su libertad se encuentra severamente comprometida y su permanencia en prisión implica un padecimiento extraordinario.

 Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal, en particular fiscales de instrucción, para que controlen las condiciones de detención de las personas privadas de su libertad: Resolución PGN N° 54/98⁶⁵

El 31 de agosto de 1998, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, dictó la Resolución PGN N° 54/98 mediante la cual se establece una instrucción de carácter general, dirigida a los/as fiscales de instrucción con competencia nacional o federal, con el objeto de que intervengan activamente para garantizar condiciones de detención dignas de las personas privadas de su libertad⁶⁶.

Al respecto, se ordena a los/as fiscales de instrucción para que en los casos en que se “sospeche” alguna irregularidad concurren a los lugares de detención y verifiquen personalmente las condiciones físicas de alojamiento, el correcto registro de la detención y el cumplimiento estricto de los derechos y garantías

63. Se trata de un acta suscripta por representantes del Ministerio de Justicia de la Nación y del Servicio Penitenciario Federal, el 4 de noviembre de 1992.

64. El acta establece que será enfermo terminal el que reúna al menos dos de los siguientes tres parámetros: a) pacientes que tengan daño irreversible que les impida conducirse por sus propios medios, ya sea por daño neurológico (parálisis, complejo demencial, SIDA, etc.) o por mal estado general (caquexia terminal); 2) pacientes que tengan infecciones oportunistas recurrentes o reiteradas y/o tumores malignos relacionados al HIV que no respondan a la terapéutica habitual y científicamente aceptada; 3) pacientes que no respondan a terapia antiviral específica, ya sea como monoterapia o combinada para HIV. Además, se dispone que los pacientes deberán contar con estudios de CD 4 por debajo de 50, reiterado por lo menos en dos oportunidades realizados en centros de referencia reconocido oficialmente.

65. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1998/pgn-0054-1998-001.pdf>.

66. A su vez, la resolución contiene una segunda instrucción general, para que en los casos de urgencia, gravedad o conmoción social, y a fin de ejercer las funciones reconocidas en el artículo 26 2° párrafo de la entonces vigente ley n° 24.946, los/as fiscales se constituyan personalmente en el lugar de los hechos.

de las personas privadas de su libertad. La resolución prescribe que los/as magistrados/as deberán labrar actas sobre la situación de las personas detenidas y sobre los bienes secuestrados o entregados.

Según los fundamentos de la resolución, esta instrucción general se presenta como reglamentaria del artículo 25, incs. h y l, de la entonces Ley Orgánica del Ministerio Público (ley n° 24.946)⁶⁷, que disponía el deber del Ministerio Público de velar por el respeto al debido proceso y por la defensa de los derechos humanos en establecimientos carcelarios, judiciales, policiales y psiquiátricos.

** Instrucción general dirigida a los/as fiscales de primera instancia con competencia penal para que se presenten periódicamente en las comisarías de la jurisdicción en la que intervengan: Resoluciones PGN N° 28/99⁶⁸ y 34/99⁶⁹**

El 23 de abril de 1999, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, dictó la Resolución PGN N° 28/99 en la que dispone una instrucción de carácter general, dirigida a los/as fiscales de primera instancia de todos los fueros, para que asistan periódicamente a las dependencias policiales de su jurisdicción. Posteriormente, la Resolución PGN N° 34/99 estableció límites a esa obligación para los/as fiscales con competencia correccional (hoy competencia criminal y correccional⁷⁰) y ante la justicia nacional de menores.

La resolución establece que los/as fiscales federales y nacionales, durante los turnos que les correspondan, deberán asistir al menos una vez por semana a las comisarías de la jurisdicción en la que intervengan, con el fin de “tomar las medidas pertinentes”. A su vez, la resolución prescribe que la obligación mencionada “se hará efectiva a través de las instrucciones que formulen los/as fiscales generales ante las Cámaras de Apelaciones y de Casación”.

Es importante advertir, en primer lugar, que la resolución no aclara cuáles son las “medidas pertinentes” que deberán tomar los/as fiscales, aunque por los fundamentos expuestos se colige que el objetivo de estas visitas sería el de velar por el respeto de los derechos humanos de las personas allí alojadas. Por otro lado, en cuanto a cuáles son las dependencias policiales abarcadas en la instrucción, la resolución se refiere a las “comisarías de la jurisdicción que corresponda”, de modo que en el caso de los/as fiscales federales, éstas incluirían también a las dependencias provinciales.

En efecto, con posterioridad al dictado de la resolución bajo análisis, se emitió la Resolución PGN N° 34/99 dirigida a los/as fiscales con competencia correccional (hoy competencia criminal

67. Deberes previstos en los artículos 9 inc. c y 20 inc. c de la actual ley n° 27.148.

68. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1999/pgn-0028-1999-001.pdf>.

69. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1999/pgn-0034-1999-001.pdf>.

70. La unificación de fueros criminal y correccional fue dispuesta mediante la ley n° 27.308.

y correccional) y ante la justicia nacional de menores, para reducir el ámbito de aplicación de la Resolución PGN N° 28/99.

Esta nueva disposición aclara que este grupo de fiscales sólo deberán concurrir a las dependencias policiales en los supuestos en que existan dudas acerca de la posible irregularidad en las detenciones o cuando tomen conocimiento de detenciones en el marco de actuaciones de la prevención⁷¹.

 Instrucción general dirigida a todos/as los/as fiscales para que tengan en cuenta las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: Resolución PGN N° 58/09⁷²

El 2 de junio de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 58/09 que establece una instrucción de carácter general, para que todos/as los/as fiscales del Ministerio Público ajusten su actuación a las pautas establecidas en las *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*⁷³.

Estas Reglas iberoamericanas proporcionan pautas para la atención de las personas que no pueden acceder de forma efectiva al sistema de justicia, y por ello incluyen, entre otros colectivos, a las personas privadas de su libertad.

La Resolución PGN N° 58/09 se encuentra desarrollada en el apartado VII.B sobre debida protección judicial a víctimas y testigos, al que remitimos.

 Recomendaciones destinadas a los/as fiscales con competencia penal con el objeto de hacer cesar las condiciones de detención que generan enfermedades en las personas privadas de su libertad: Resolución PGN N° 166/05⁷⁴

El 27 de diciembre de 2005, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 166/05 a través de la cual se establecen dos recomendaciones a todos/as los/as fiscales con competencia penal para que intervengan a fin de interrumpir las condiciones de

71. Al respecto, la Resolución PGN N° 34/99 remite a la Resolución PGN N° 64/98, que establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal, particularmente los/as que intervienen en la etapa instructoria, para unificar criterios en los casos donde se encuentran dirigiendo las actuaciones de la prevención en los términos del artículo 186 CPPN. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1998/pgn-0064-1998-001.pdf>.

72. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0058-2009-001.pdf>.

73. Aprobadas por la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, que transcurrió los días 4, 5 y 6 de marzo de 2008. Resolución completa disponible en http://www.cumbrejudicial.org/html-cumbres/xiv_cumbre_judicial/Reglas.pdf.

74. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2005/pgn-0166-2005-001.pdf>.

detención que generan enfermedades en las personas privadas de su libertad en dependencias de fuerzas de seguridad federales.

En tal sentido, en primer lugar, se aconseja a los/as magistrados/as interponer las acciones judiciales pertinentes para hacer cesar de inmediato las condiciones generadoras de enfermedades. Asimismo, se propone a los/as fiscales que en los casos en que se constaten situaciones extremas, soliciten la aplicación de medidas alternativas de encierro, como la prisión domiciliaria, discontinua o el régimen de semidetención.

Esta recomendación se propone evitar que las dolencias sufridas por las personas privadas de su libertad alcancen la magnitud de enfermedades incurables en los términos del decreto n° 1058/97, reglamentario del artículo 33 de la ley n° 24.660. La resolución sostiene que no es razonable aguardar pasivamente a que las dolencias que afectan a las personas alojadas alcancen una gravedad que permita equipararlas a aquellas contempladas en el decreto mencionado, máxime cuando las enfermedades han sido generadas, o encontraron una contribución esencial, en las condiciones de encierro.

La segunda recomendación dispuesta en esta resolución sugiere a los/as fiscales que cuando interpongan acciones de habeas corpus vinculadas con condiciones de detención lo hagan conjuntamente con los/as representantes del Ministerio Público de la Defensa. Ello a los fines de evitar el dispendio jurisdiccional que provocaría la presentación descoordinada de distintas peticiones en torno a un mismo objeto.

D) Pautas del MPF para controlar la legalidad de las sanciones disciplinarias de las personas privadas de la libertad

 **Recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales con competencia penal para que ajusten su actuación a las pautas sobre el régimen disciplinario de las personas privadas de su libertad elaboradas por la UFEP: Resolución PGN N° 737/14⁷⁵**

El 28 de abril de 2014, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, firmó la Resolución PGN N° 737/14 mediante la cual se establece una recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales con competencia penal, para que ajusten su actuación en lo que se refiere al régimen disciplinario de las personas privadas de su libertad a una serie de criterios elaborados por la Unidad Fiscal de Ejecución Penal (UFEP).

75. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-0737-2014-001.pdf>.

Las pautas elaboradas por la UFEP, en particular, procuran garantizar que el régimen disciplinario respete el principio de legalidad y el derecho de defensa de las personas privadas de su libertad. En tal sentido, por ejemplo, los/as fiscales deberán controlar que la defensa técnica haya sido debidamente notificada de la imposición de una sanción disciplinaria, y que su aplicación tenga efecto suspensivo hasta tanto se expida el juez a cargo de la ejecución de la pena que corresponda. Los/as fiscales deberán también supervisar que la autoridad que haya dictado la sanción tenga legitimidad para ello. Además el documento insta a los/as representantes del MPF a cuestionar la validez de las decisiones —o recurrirlas, según sea el caso— que no se adecúen con los estándares constitucionales mencionados.

Según se desprende de la resolución, la UFEP definió estos criterios unificadores luego de analizar una serie de planteos judiciales en los que se cuestionó la legalidad del Reglamento de Disciplina para Internos, aprobado por el decreto n° 18/97, aplicable a las personas detenidas en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal. Asimismo, estas pautas hacen suyas las disposiciones de la Recomendación II del Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias⁷⁶.

E) Pautas del MPF para la investigación de casos de violencia institucional cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes

 **Instrucción general destinada a los/as fiscales con competencia penal para que en los casos de violencia institucional cuyas víctimas sean niños, niñas o adolescentes garanticen su derecho a ser oídos, notificando a las Defensorías Públicas y a la PROCUVIN: Resolución PGN N° 3147/16⁷⁷**

El 21 de octubre de 2016, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución N° 3147/16, mediante la cual prescribe una instrucción de carácter general dirigida a todos/as los/as fiscales que investiguen casos de violencia institucional cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes, para que notifiquen la existencia de esa pesquisa a la defensoría pública de menores e incapaces respectiva y a la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN).

76. Se trata de un espacio interinstitucional que tiene como objeto asegurar la vigencia concreta de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, integrado por la Comisión de Ejecución Penal de la Cámara Federal de Casación Penal; su Subcomisión, compuesta por una magistrada de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional y jueces de tribunales orales y; un juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal; los jueces nacionales de ejecución penal; la Procuración General de la Nación representada por la Procuraduría contra la Violencia Institucional; la Defensoría General de la Nación —representada por su Comisión de Cárceles—; la Procuración Penitenciaria de la Nación; y, en carácter de miembros consultivos, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y el Centro de Estudios Legales y Sociales. Vale aclarar que el Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias, desde su creación, ha emitido diferentes **recomendaciones** destinadas a la prevención y sanción de la violencia institucional, que no se analizan en este documento por no haber sido aprobadas por resolución general de la Procuración General de la Nación.

77. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2016/PGN-3147-2016-001.pdf>.

La resolución exhorta a los/as representantes del MPF que intervengan en investigaciones vinculadas a los delitos tipificados en los capítulos I, II, III, V y VI del Título I; en el Título III, en el capítulo I del Título V; en el Capítulo IV del Título VI y el Capítulo VII del Título XI del Código Penal, entre otros delitos cometidos por funcionarios públicos, y en los habeas corpus colectivos correctivos —ya sea por delegación del juzgado de instrucción (art. 196 CPPN) o por desconocerse su/s autor/es (art. 196 bis CPPN)—, y cuyas víctimas sean niños, niñas o adolescentes, a que notifiquen el inicio de las actuaciones de manera inmediata —“apenas el expediente se radique en la dependencia”— a las Defensorías Públicas de Menores e Incapaces (conforme lo estipulado en el artículo 43 inc. f de la ley n° 27.149) y a la PROCUVIN.

Según los fundamentos de la resolución, esta instrucción general advierte la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia institucional. En consecuencia, se busca garantizar por un lado el principio del interés superior del niño y su derecho a ser escuchado, y por otro cumplir con el deber agravado de todas las autoridades públicas —entre ellas, el Ministerio Público Fiscal— para prevenir y sancionar esas violaciones de derechos humanos.

La resolución general surge a partir de una comunicación efectuada por la Defensoría General de la Nación, en la cual se manifiesta la inquietud por la falta de notificación a las defensorías de menores en estos casos, lo que dificulta su adecuada intervención⁷⁸. A su vez, se impone a los/as fiscales comunicar a la PROCUVIN sobre estas causas, con el objeto de que esta procuraduría elabore un registro propio del Ministerio Público Fiscal que aporte datos fiables y transparentes —al menos en el ámbito de la justicia nacional y federal— y constituya un insumo para el diseño de la política criminal en esta temática.

78. En este sentido, el artículo 43 inc. f de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa determina que las Defensorías Públicas de Menores e Incapaces deben ser “parte necesaria en el ámbito penal en todo expediente que se forme respecto de una persona menor de edad, autor o víctima de delito. Deben intervenir en todo acto procesal del cual pueda derivarse un beneficio o perjuicio para sus defendidos y estar presentes en cada ocasión en que estos fueren citados”.

IV. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS

A) Introducción

Se entiende por trata de personas al ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países. Según el artículo 1 de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (n° 26.642), constituyen formas de explotación, la esclavitud y la servidumbre, el trabajo forzoso, la promoción, facilitación y comercialización de la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos, y de la pornografía infantil, el matrimonio forzoso, y la promoción facilitación y comercialización de la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos.

La trata de personas supone, en todas sus formas, una grave violación de los derechos humanos, y por eso ha merecido un amplio desarrollo en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho penal internacional⁷⁹.

Por un lado, diferentes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos —entre ellos los que gozan de jerarquía constitucional en virtud del artículo 75 inc. 22, CN— establecen la prohibición de estas prácticas y el deber del Estado de perseguir y sancionar a sus responsables, y de acompañar y reparar a las víctimas. Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) prohíbe la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso (artículo 8); a su vez, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) obliga a los Estados a adoptar las medidas apropiadas para suprimir “todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer” (artículo 6). De manera similar, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) impone a los Estados implementar políticas contra la explotación de niños y niñas (artículo 19.1). Por su parte, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Para), sin jerarquía constitucional, también dispone que la prostitución forzada y la trata de personas son formas de violencia contra la mujer (artículo 2).

A los instrumentos de protección de derechos humanos reseñados, deben sumarse otros compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino y que resultan aplicables a la prevención, persecución y sanción de la trata de personas.

En este sentido, en lo atinente a la explotación en relaciones laborales y trabajo forzoso, el Estado

79. Al respecto, según los “Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas”, elaborados por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, las violaciones de derechos humanos son a la vez causa y consecuencia de la trata de persona; y resaltan el deber de la comunidad internacional y, particularmente, de los Estados de incluir a la prevención y represión de la trata de personas dentro de la agenda amplia de protección de derechos humanos (cf. E/2002/68, 20 de mayo de 2002). Texto completo disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>.

ratificó los principales Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la materia (Convenio n° 29 del año 1930 sobre trabajo forzoso, Convenio n° 105 del año 1957 para la abolición del trabajo forzoso, Convenio n° 138 de 1973 sobre la edad mínima de trabajo, y Convenio n° 182 de 1999 sobre las peores formas de trabajo infantil).

Por su parte, el derecho penal internacional también se ha dedicado a esta temática, al reconocer que la trata de personas y las “modernas formas de esclavitud” constituyen una de las modalidades del crimen organizado transnacional que, por sus características, debe ser combatida mediante la cooperación internacional de los Estados. En esta línea, podemos mencionar el Convenio para la represión de la trata de personas y explotación de la prostitución ajena (aprobado por el decreto ley n° 11.925, ratificado por las leyes n° 14.467 y 15.768); así como la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños que la complementa (aprobados por la ley n° 25.632), que obligan a los Estados a implementar políticas efectivas para la prevención, persecución y sanción de estos delitos.

A nivel nacional, rige además la ley n° 26.364, modificada por la ley n° 26.842, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas, que modificó los tipos penales que constituyen las finalidades de explotación de la trata de personas, incorporando en el derecho argentino la tendencia internacional a considerar la explotación como el núcleo de la trata de personas.

A continuación se enumeran las resoluciones generales aprobadas por distintos procuradores generales —desde el 2008 a la actualidad— destinadas a orientar el desempeño del MPF frente al fenómeno de la trata de personas. En primer lugar se desarrollan las pautas dirigidas a fortalecer la persecución del delito de trata de personas en cualquiera de sus modalidades (IV.B), para luego analizar las estrictamente vinculadas con la trata con fines de explotación sexual (IV.C) y laboral (IV.D).

B) Pautas del MPF para fortalecer la persecución penal del delito de trata de personas en todas sus modalidades

 **Instrucción general dirigida a los/as fiscales federales con competencia penal para que comuniquen el inicio de las causas a la unidad fiscal especializada (hoy Procuraduría de Trata y Explotación de Personas) y para que soliciten su colaboración, en caso de ser necesario. Se aprueba además un Plan de Trabajo para perseguir el delito de trata de personas: Resolución PGN N° 160/08⁸⁰**

Con fecha 27 de noviembre de 2008, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 160/08, en la cual se establece una instrucción de carácter general dirigida a todos/as los/as fiscales federales con competencia penal que intervengan en causas en las que se investigue el delito de trata de personas. La instrucción dispone que los/as fiscales deberán comunicar el inicio de las causas y solicitar la colaboración —de considerarlo necesario— a la entonces Unidad de Asistencia en Secuestro Extorsivo y Trata de Personas, actual Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)⁸¹, a fin de asegurar la coordinación y unificación de criterios de actuación por parte del Ministerio Público Fiscal.

Se trata de la primera instrucción general sobre esta temática, que tenía como objetivo potenciar la capacidad investigativa del Ministerio Público Fiscal y, en particular, elevar los índices de eficacia del sistema de administración de justicia en relación con el delito de trata de personas.

Mediante esta resolución se aprobó también el Plan de Trabajo para el delito de trata de personas. Allí se detallan herramientas y recursos de investigación para los/as fiscales, así como pautas que deben tener en cuenta los/as magistrados al tomar las declaraciones testimoniales, brindar apoyo a las víctimas y trabajar de modo articulado con las fuerzas de seguridad, entre otras.

Según la resolución, el propósito central del Plan es “dotar a todas las fiscalías federales de más y mejores herramientas para la detección, investigación y persecución de este tipo de hechos y, al mismo tiempo, brindar —a través de los organismos competentes— una adecuada asistencia a sus víctimas”.

80. Resolución completa disponible en http://www.mpf.gob.ar/Institucional/UnidadesFE/Ufase/trata/Res_PGN_160-08.pdf.

81. La Unidad de Asistencia en Secuestro Extorsivo y Trata de Personas fue reemplazada por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas mediante la Resolución PGN N° 815/13, disponible en <http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/03/PGN-0805-2013-001.pdf>.

** Instrucción general destinada a los/as fiscales con competencia penal para que en todas las causas en que corresponda —entre ellas, las de trata de personas— soliciten el embargo preventivo de bienes: Resolución PGN N° 129/09⁸²**

El 6 de octubre de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 129/09, que establece una instrucción de carácter general dirigida a todos los/as fiscales con competencia penal para que en el marco de sus causas —tengan o no delegada la instrucción—, cualquiera sea el delito investigado, procedan a solicitar el embargo preventivo de los bienes supuestamente provenientes de los ilícitos⁸³.

La resolución especifica tres pautas concretas que los/as fiscales deben tener en cuenta en estos casos. Por un lado, se establece que cuando no se haya aún esclarecido la ruta del dinero o el destino dado al producto del delito, los/as magistrados/as deberán requerir la inhibición general de los imputados y el embargo preventivo de los bienes suficientes para asegurar la ulterior indemnización civil. En segundo lugar, cuando se sospeche o se tenga la certeza de que determinado bien o suma de dinero está vinculado a la maniobra ilícita, los/as fiscales deberán requerir su embargo preventivo a los fines del ulterior decomiso. En tercer lugar, cuando de la investigación surja que la maniobra ilícita se valió de alguna manera de una persona jurídica, los/as magistrados/as deberán solicitar el embargo preventivo de los bienes o dinero que componen el patrimonio de esa persona jurídica. Asimismo, la resolución dispone que cada fiscalía deberá elaborar un registro con fines estadísticos de las presentaciones que se efectúen a partir de esta instrucción⁸⁴.

** Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que en causas sobre criminalidad compleja, como la trata de personas, realicen investigaciones patrimoniales sobre las personas involucradas: Resolución PGN N° 134/09⁸⁵**

El 13 de octubre de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, aprobó la Resolución PGN N° 134/09, que contiene una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal, para que “en el marco de las investigaciones que se lleven a cabo por hechos de corrupción, narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, evasión tributaria, contrabando y demás delitos relacionados con la criminalidad económica, realicen —en forma simultánea a las

82. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0129-2009-001.pdf>.

83. Como se advierte, esta resolución no es exclusiva para las investigaciones de trata de personas, pues resulta aplicable a todas las causas penales en las que corresponda la medida cautelar. Sin embargo, la resolución hace especial referencia, entre otros, a los bienes provenientes del delito de trata de personas.

84. La resolución dispone que los/as fiscales podrán solicitar la colaboración de la Oficina de coordinación y seguimiento de delitos contra la Administración Pública (OCDAP). Sus competencias, sin embargo, fueron absorbidas por el Área de Delitos contra la Administración Pública de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC). Ver resolución en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2012/PGN-0914-2012-002.pdf>.

85. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0134-2009-001.pdf>.

medidas destinadas a lograr el esclarecimiento del hecho ilícito— la investigación patrimonial de cada una de las personas involucradas”⁸⁶.

El objetivo de la instrucción es que el MPF impulse la recuperación de los activos producto de actividades ilícitas. Ello con miras a debilitar a las redes criminales y, al mismo tiempo, posibilitar la ulterior indemnización de las víctimas de esos delitos. En tal sentido, la resolución consigna que el Estado argentino se ha comprometido internacionalmente a llevar a cabo acciones tendientes a lograr la identificación de bienes y decomiso de bienes de origen ilícito, al aprobar la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional y protocolos complementarios, la Convención Interamericana contra el terrorismo y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción⁸⁷.

A su vez, la resolución hace saber a los/as fiscales que podrán contar con la colaboración de las distintas divisiones especializadas de las fuerzas de seguridad, tales como el Departamento de Investigaciones de Delitos Económicos de la Prefectura Naval Argentina, la Unidad Especial de Delitos Económicos de la Gendarmería Nacional, el área de Seguridad Aeroportuaria en Delitos Complejos de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la División de Investigaciones Patrimoniales de la Policía Federal Argentina.

Asimismo, es necesario destacar que en el año 2014, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, creó la Unidad de Recupero de Activos y Decomiso de Bienes (URA) que previamente se encontraba bajo la órbita de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC). La nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal receptó la URA y la transformó en la actual Dirección General de Recupero de Activos y Decomiso de Bienes (DGRADB)⁸⁸.

86. Como se advierte, esta resolución no es exclusiva para las investigaciones de trata de personas, pues resulta aplicable a todas las pesquisas sobre corrupción, narcotráfico, lavado de dinero, evasión tributaria, contrabando y demás delitos vinculados a la criminalidad económica, en tanto requieren de medidas eficaces tendientes a lograr un eficaz y efectivo recupero y decomiso de bienes.

87. Aprobadas por las leyes n° 24.072, 25.632, 26.023 y 26.097 respectivamente.

88. La misión de esta dependencia es “desarrollar una política activa orientada a detectar, cautelar, identificar y decomisar bienes y fondos provenientes de los delitos y fenómenos criminales, especialmente aquellos vinculados con la criminalidad compleja y el crimen organizado (<http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-0339-2014-001.pdf>).

📄 Recomendación destinada a los/as fiscales con competencia penal a fin de que tengan en cuenta el Protocolo de actuación para el tratamiento de víctimas de trata: Resolución PGN N° 94/09⁸⁹

El 11 de agosto de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 94/09, en la que establece una recomendación para que todos/as los/as fiscales con competencia penal sigan el *Protocolo de actuación para el tratamiento de víctimas de trata*, elaborado por la entonces Unidad de Asistencia para la Investigación de secuestros extorsivos y trata de personas (UFASE) —hoy PROTEX— y la Oficina de Asistencia integral a la Víctima del Delito (OFAVI, actual Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas —DOVIC—).

El Protocolo enumera las características particulares del delito de trata de personas y brinda doce pautas precisas a tener en cuenta en la asistencia a las víctimas al momento de su rescate, así como ciertos recaudos que deberían seguirse para tomar el testimonio de ellas en cada una de las etapas procesales, para evitar su revictimización y contribuir al esclarecimiento del caso. El Protocolo orienta el interrogatorio con miras a obtener del acto procesal la mayor cantidad de información relevante sobre la captación, el traslado, la recepción y la explotación de la víctima.

En tal sentido, según la resolución, “el testimonio de la víctima puede tener vital importancia para comprobar los extremos exigidos por la figura penal”, razón por la cual “se presenta una descripción de algunos de los recaudos prácticos y legales cuya adopción se estima pertinente para evitar que sus manifestaciones resulten contaminadas o condicionadas por la situación de explotación padecida, por los miedos a las represalias de sus tratantes o por el temor —muchas veces promovido intencionalmente durante la comisión del delito— de sufrir sanciones o consecuencias perjudiciales”.

En 2016, la PROTEX elaboró el documento “Testimonio de la víctima de trata de personas”, que fue aprobado por expediente administrativo y no por resolución. Allí, se actualizan las pautas de la Resolución PGN N° 94/09, que continúa vigente. Entre otras cosas, se abordan cuestiones vinculadas a la recepción y valoración del testimonio de la víctima de trata de personas, herramientas para guiar el testimonio, entre otras⁹⁰.

89. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2009/PGN-0094-2009-001.pdf>.

90. Documento completo disponible en <http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/07/Protex-Testimonio-V%C3%ADctima-Trata.pdf>.

📄 Recomendación destinada a todos/as los/as fiscales, a fin de que adopten los métodos de investigación de la Guía práctica para la búsqueda de personas: Resolución PGN N° 740/14⁹¹

El 28 de abril de 2014, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 740/14 en la que se prescribe una recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales del organismo, para que adopten los métodos de investigación dispuestos en la *Guía práctica para la búsqueda de personas*, elaborada por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas.

Es importante aclarar que en noviembre de 2016 se publicó una nueva versión de la Guía, que actualiza algunas de las pautas, tales como las vinculadas con las herramientas informáticas y el uso de las redes sociales para desarrollar las pesquisas. Esta nueva versión de la Guía aún no fue aprobada por Resolución PGN⁹².

Este instrumento brinda herramientas concretas para abordar la búsqueda de personas desaparecidas a partir de la denuncia: cómo recibir testimonios, cuáles son las medidas de investigación que se pueden implementar en las primeras horas y para profundizar las diferentes hipótesis de la desaparición; con qué recursos se cuentan para llevar adelante la pesquisa —trabajo con fuerzas de seguridad, investigación sobre teléfonos, redes sociales, dispositivos informáticos, transacciones económicas, búsqueda en instituciones públicas y bases de datos, etc.—; y cuáles son las pautas a seguir en caso de hallar a la persona desaparecida, entre otras.

La resolución especifica que la Guía elaborada por la PROTEX pretende cumplir con el deber del Estado “de proteger los derechos de las personas cuyo paradero se desconoce y que podrían ser víctimas de atentados contra su vida, integridad física, integridad física y sexual, y la libertad (artículos 8, 25 y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

También se aclara que las herramientas brindadas resultan indispensables para acatar el deber de Estado de investigar de manera eficaz estos casos, y especialmente “el mandato de prevenir, perseguir y sancionar el delito de trata de personas, asumido mediante la firma del Protocolo de Palermo, adicional de la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada”.

91. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/03/PGN-0740-2014-gu%C3%ADa-b%C3%BAsqueda-de-personas.pdf>.

92. La versión actualizada de la guía se encuentra disponible en <http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Protex-Buesqueda-de-personas-2016.pdf>.

C) Pautas del MPF para fortalecer la persecución penal del delito de trata de personas con fines de explotación sexual

 **Instrucciones generales dirigidas a todos/as los fiscales con competencia penal sobre el destino de los inmuebles afectados al delito de trata de personas y para profundizar la investigación sobre los funcionarios públicos involucrados: Resolución PGN N° 99/09⁹³**

El 24 de agosto de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, aprobó la Resolución PGN N° 99/09, en la cual se establecen tres instrucciones de carácter general, para que los/as fiscales adopten una serie de medidas para profundizar las investigaciones en las causas por trata de personas.

En primer lugar, se instruye a los/as fiscales que intervengan en las causas en las que se investigue el delito de trata de personas, así como otros delitos conexos —los vinculados con la facilitación, promoción y explotación de la prostitución ajena—, para que soliciten medidas vinculadas con los inmuebles donde funcionen prostíbulos (“casas de tolerancia funcionando bajo la apariencia de un comercio lícito”). En ese sentido, se dispone que los/as magistrados/as deberán solicitar la intervención de la municipalidad del distrito, a fin de lograr la clausura del local y promover la caducidad de la habilitación, “adoptando los recaudos del caso para evitar cualquier tipo de filtración de información al momento de convocar a los auxiliares de la justicia y los agentes municipales pertinentes”.

En segundo lugar, se imparte una instrucción con el objetivo de que los/as fiscales soliciten, desde el comienzo del proceso, una medida cautelar sobre la afectación del inmueble, para su posterior decomiso y como garantía de una eventual pena y/o condena pecuniaria.

Por último, se instruye a los/as fiscales para que profundicen las investigaciones con el objeto de identificar a los funcionarios o agentes públicos que pudieran tener algún grado de participación en la comisión de este tipo de delitos.

93. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2009/PGN-0099-2009-001.pdf>.

📄 Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia correccional para que profundicen investigaciones referidas a la prohibición de los prostíbulos; y recomendación a todos/as los/as fiscales con competencia penal para que inicien investigaciones proactivas a fin de ascender en la cadena de responsabilidad criminal: Resolución PGN N° 39/10⁹⁴

Con fecha 22 de abril de 2010, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, aprobó la Resolución PGN N° 39/10, en la cual se consigna una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales correccionales para que profundicen las investigaciones referidas a la infracción del artículo 17 de la ley n° 12.331, que dispone que “[l]os que sostengan, administren o regenteen, ostensibles o encubiertamente casas de tolerancia, serán castigados con una multa de doce mil quinientos a veinticinco mil pesos. En caso de reincidencia sufrirán prisión de 1 a 3 años, la que no podrá aplicarse en calidad de condicional. Si fuesen ciudadanos por naturalización, la pena tendrá la accesoria de pérdida de la carta de ciudadanía y expulsión del país una vez cumplida la condena, expulsión que se aplicará, asimismo, si el penado fuese extranjero”.

La resolución también contiene una recomendación para todos/as los/as fiscales con competencia en la investigación de los delitos previstos en los artículos 145 bis, 145 ter, 125, 125 bis, 126, 127, 128 y 140 del Código Penal, y en el artículo 17 de la ley n° 12.331, tendiente a que inicien investigaciones proactivas “para lograr un ascenso en la cadena de organización criminal que lleve a desbaratar circuitos de trata de personas, en este caso con fines de explotación sexual”.

Se trata de una resolución complementaria de otras adoptadas sobre la misma temática, con el objetivo explícito de potenciar la capacidad de actuación del Ministerio Público Fiscal “adoptando medidas institucionales dirigidas a mejorar la detección e investigación del delito de trata de personas y sus delitos vinculados”.

94. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2010/pgn-0039-2010-001.pdf>.

D) Pautas del MPF para fortalecer la persecución penal del delito de trata con fines de explotación laboral

 **Recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales con competencia penal para que observen la Guía de Procedimientos y Criterios para detectar la trata con fines de explotación laboral: Resolución PGN N° 46/11⁹⁵**

El 6 de mayo de 2011, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, aprobó la Resolución PGN N° 46/11, que contiene una recomendación a los/as fiscales con competencia penal para que observen la *Guía de procedimientos y criterios para detectar e investigar la trata con fines de explotación laboral*, elaborado por la entonces Unidad Fiscal para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, actual PROTEX.

La Guía constituye una herramienta para la detección, investigación y posterior comprobación de diversas situaciones vinculadas a este tipo de ilícitos, así como para la verificación del empleo de alguno de los medios comisivos exigidos legalmente por el delito de trata de personas con finalidad de explotación laboral.

El documento aprobado, por ejemplo, enumera organismos con los que se pueden establecer enlaces; identifica mecanismos de relevamiento de ofertas laborales; y provee indicadores para distinguir situaciones de esclavitud, trabajo forzado y reducción a servidumbre o condición análoga, entre otros.

Con fecha 26 de diciembre de 2017, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo Casal, emitió la Resolución PGN N° 3838/17⁹⁶, mediante la cual se aprobó la actualización de la Guía, elaborada por la PROTEX y la Organización Internacional del Trabajo⁹⁷.

Esta nueva versión incluye precisiones que contemplan las modificaciones realizadas en la normativa y la evolución de los conceptos jurídicos a nivel nacional e internacional. También incorpora indicadores de contexto para facilitar la distinción entre situaciones de esclavitud, trabajo forzado y reducción a la servidumbre o condiciones análogas, y sus respectivas interpretaciones jurisprudenciales. Asimismo, da cuenta de elementos que amplían y optimizan los mecanismos para la detección y denuncia de casos, como la Línea 145 y, especialmente, las inspecciones laborales y la coordinación del trabajo con equipos conjuntos de investigación. Por último, la versión actualizada de la Guía incorpora información sobre las medidas para la pesquisa patrimonial en los distintos eslabones de la cadena productiva, con el objetivo de elevar las perspectivas de imputación de las personas físicas y jurídicas que se benefician económicamente del delito. Además, aporta nuevos requisitos y prácticas vinculadas al testimonio de las víctimas de trata y los mecanismos para llevar adelante los procesos de reparación y restitución de derechos.

95. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2011/PGN-0046-2011-001.pdf>.

96. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/pgn/2017/PGN-3838-2017-001.pdf>

97. Documento disponible en: http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2018/02/Informe_Protex_Trata_de_personas_2018.pdf

V. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES

A) Introducción

La violencia de género constituye una práctica estructural violatoria de los derechos humanos y las libertades fundamentales que afecta severamente a las mujeres y a las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) de todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, edad o religión. No sólo supone el maltrato físico, pues incluye también otras formas de violencia como la psicológica, sexual, económica, simbólica y mediática. Para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) —órgano de supervisión de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer—, “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”; de modo que los Estados parte deben adoptar medidas efectivas para superar todas las formas de violencia basadas en el género⁹⁸.

Las obligaciones estatales en materia de violencia de género provienen de múltiples marcos normativos que establecen el derecho a vivir una vida libre de violencias. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) rige un instrumento específico sobre la temática: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que fue aprobada en nuestro país por la ley n° 24.632.

De modo general, los Estados están compelidos a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género y de actuar con la debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de tales hechos, garantizando el acceso efectivo a la justicia de quienes padecen violencia. Al respecto, los organismos internacionales de derechos humanos, incluida la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), han utilizado el estándar de “debida diligencia reforzada”⁹⁹. Según éste, el Estado tiene un deber de prevención y protección diferenciado o “reforzado”, en razón de su posición de garante frente a patrones de violencia que afectan a ciertos grupos subordinados o en situación de vulnerabilidad. Consiste en un deber calificado o más intenso e impacta en el examen de la capacidad o posibilidad estatal de prevenir o evitar un riesgo real e inmediato contra el grupo o contra individuos del grupo.

Por lo demás, a fin de dar cumplimiento con las obligaciones internacionales, a nivel nacional se sancionó la Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las

98. Cf. Comité CEDAW, Recomendación General N° 19, 11° período de sesiones, 1992. Documento completo disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>.

99 Cf. Corte IDH, caso “González y otras (‘Campo Algodonero’) vs. México”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, N° 205, párr. 236.

Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (ley nº 26.485), y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (ley nº 26.061) así como sus respectivos decretos reglamentarios.

La violencia de género es la consecuencia más extrema de la desigualdad estructural que sufren las mujeres y las personas LGTBI. En ese sentido, el derecho de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación se encuentran previstos en la Constitución Nacional (artículos 16, 37 y 75 incisos 2, 19, 22 y 23) y en diversos instrumentos internacionales que gozan de igual jerarquía. Entre ellos podemos mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (artículos 1, 13.5, 17.4 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (artículos 2.1, 3, 20.2, 23.4, 24.1, 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (artículos 2.2 y 3); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (artículos 2 y ss.), entre otros.

Las obligaciones del Estado en esta materia imponen el mandato de igualdad ante la ley y también exigen la adopción de medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación. En el caso de las mujeres, las obligaciones internacionales sobre no discriminación demandan la adopción por parte del Estado de medidas de acción positiva para contrarrestar la segregación por género y revertir los patrones socioculturales que la explican (art. 2 de la CEDAW).

El artículo 75 inciso 23 de la CN dispone expresamente que el Congreso debe sancionar leyes que establezcan acciones positivas para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, las personas ancianas y las personas con discapacidad. A su vez, el artículo 37 estipula que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral.

En este apartado se reseñarán cuatro resoluciones generales que establecen pautas de actuación a los/as fiscales en materia de violencia de género y una resolución general que fija criterios para que los/as magistrados/as del MPF garanticen la igualdad y no discriminación contra las mujeres.

B) Pautas del MPF para la persecución de la violencia de género y para garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación contra las mujeres

 **Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que, en casos de violencia de género, antes de dictaminar sobre juicio abreviado, escuchen a la víctima: Resolución PGN N° 90/99¹⁰⁰**

El 23 de diciembre de 1999, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, emitió la Resolución PGN N° 90/99, mediante la cual establece una instrucción de carácter general, dirigida a los/as fiscales con competencia penal a fin de que en los casos de violencia de género, cuando consideren oportuno un acuerdo de juicio abreviado, escuchen previamente a la víctima y pongan en su conocimiento la eventual liberación del imputado.

La resolución dispone, por un lado, que “en casos donde se investigue violencia sexual o violencia intrafamiliar” y el/la fiscal prevea dictaminar en favor del juicio abreviado “arbitre los medios necesarios para otorgarle a la víctima y/o sus representantes legales la oportunidad de ser escuchados previo a concretar el acuerdo con el imputado y su defensor”. Es importante destacar que se ordena extender la medida a aquellos supuestos en los cuales, si bien no existe una relación familiar “las particularidades del caso hacen aconsejable escuchar a la víctima”.

En segundo lugar, se instruye a los/as magistrados a “poner en conocimiento a la víctima y/o a sus representantes legales sobre la eventual liberación del imputado que podría resultar como consecuencia de la celebración del juicio abreviado, para que adopten los recaudos que estimen pudieren corresponder”.

 **Instrucción general destinada a los/as fiscales con competencia penal para que comuniquen a la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) las causas sobre violencia de género: Resolución PGN N° 427/16¹⁰¹**

El 2 de marzo de 2016, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó aprobó la Resolución PGN N° 427/16, en la que se emite una instrucción de carácter general dirigida a todos/as los/as fiscales con competencia penal para que informen a la Unidad Fiscal Especializada

100. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/PGN/1999/PGN-0090-1999-001.pdf>.

101. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2016/PGN-0427-2016-001.pdf>.

en Violencia contra las Mujeres (UFEM) “todos los casos en los que se investiguen homicidios o suicidios de mujeres o de personas que integren la población LGTBI, así como todos aquellos que por su gravedad o relevancia institucional puedan demandar la intervención de la unidad especializada”.

El objetivo de la instrucción es mejorar el desempeño del MPF en materia de persecución penal de la violencia de género, en particular frente al fenómeno de los femicidios y homicidios de personas que integren la población LGTBI. En tal sentido, al disponer la comunicación a la UFEM se pretende mejorar la capacidad de respuesta y elevar los niveles de eficacia y asegurar que la actuación del organismo se ajuste a los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino en la materia y a las leyes de protección integral n° 26.485 y 26.061.

Esta Unidad Fiscal especializada, que se crea en la misma resolución, tiene como funciones —entre otras— diseñar las líneas de política criminal y de intervención frente a la violencia de género; intervenir en casos y asistir a magistrados y magistradas; recibir denuncias y realizar investigaciones preliminares; elaborar protocolos de actuación e instrucciones generales y someterlos a consideración de la Procuradora General.

 Recomendación dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que incorporen los lineamientos de la Guía de actuación para casos de violencia contra las mujeres: Resolución PGN N° 1232/17¹⁰²

El 18 de mayo de 2017, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 1232/17 en la que se dispone una recomendación a los/as fiscales con competencia penal a fin de que incorporen los lineamientos de la *Guía de actuación para casos de violencia contra las mujeres*, que allí se aprueba.

La Guía está dividida en ocho capítulos, en los que se desarrollan, entre otras cuestiones, la necesidad de registrar y unificar causas por violencia de género, con la finalidad de reducir el riesgo de revictimización para las mujeres damnificadas y posibilitar un abordaje integral de los hechos. También se proporcionan pautas de actuación para delitos de instancia privada y factores a tener en cuenta para impulsar la acción de oficio en casos de lesiones leves, así como el deber del Ministerio Público de continuar con la investigación en caso de que la víctima haya sido obligada a desistir de la denuncia.

El documento sugiere medidas de protección y asistencia a víctimas, y pautas de actuación para supuestos en que los imputados se encuentren prófugos, así como el deber de los/as fiscales de

102. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2017/PGN-1232-2017-001.pdf>.

oponerse al archivo o reserva de las actuaciones. Otro de los temas tratados es el modo de abordar el testimonio de las víctimas de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, con el objetivo de evitar situaciones revictimizantes y facilitar la obtención de la información necesaria para las investigaciones. También se presentan recomendaciones sobre cómo practicar los peritajes médicos, a fin de que sean respetuosos de la dignidad de las mujeres damnificadas, y se sugieren medidas de prueba complementarias sobre el hecho y el contexto de la violencia.

La Guía incluye además pautas para la preparación y desarrollo del juicio, con indicadores para cuantificar la pena en este tipo de hechos.

Finalmente, se identifican distintos recursos que disponen las fiscalías para la investigación de estos casos, como modelos de presentaciones, preguntas sugeridas, entre otros.

El documento fue elaborado por la UFEM y la Dirección General de Políticas de Género, con la colaboración de la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC) y recepta los aportes efectuados en el marco de reuniones de trabajo con fiscales del fuero nacional.

 Recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales con competencia penal a fin de que apliquen el Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios): Resolución PGN N° 31/18

Con fecha 28 de marzo de 2018, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo Ezequiel Casal, emitió la Resolución PGN N°31/18, en la que establece una recomendación dirigida a todos/as los/as fiscales para que apliquen el Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios), elaborado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres –UFEM¹⁰³.

El protocolo ofrece pautas para la investigación y litigio en casos de muertes violentas de mujeres con perspectiva de género y busca que la actuación del organismo se desarrolle de acuerdo con los estándares internacionales de debida diligencia reforzada aplicables. Está dividido en 11 apartados, entre los que se aborda el concepto de femicidio y se analiza en detalle la tipificación en el Código

103. Con fecha 2 de octubre de 2018, la UFEM presentó un documento que complementa y facilita la aplicación del protocolo. Se trata de una “lista de verificación” (check-list) que consigna los recaudos que deben tenerse en cuenta en la investigación de muertes violentas de mujeres. De este modo, la lista contempla cinco puntos a considerar: 1) intervención en el lugar del hecho/ escena del hallazgo y/o medio de enlace; 2) medidas a realizar en el lugar del hallazgo del cuerpo; 3) medidas a tomar en la escena del crimen cuando no hay cuerpo o el cuerpo se encuentra en estado de putrefacción; 4) medidas relacionadas a las/os testigos en el lugar del hecho, hallazgo o medio de enlace y 5) medidas urgentes frente al presunto agresor cuando está presente en el lugar del hallazgo del cuerpo / escena del crimen / medio de enlace.

Asimismo, se refuerza la necesidad de partir de la hipótesis de que se trata de un femicidio “a los fines de orientar la investigación y evitar la pérdida de indicios que puedan probar que se trató de un crimen de género”. A su vez, se recomienda presumir que existió violencia sexual. La lista de verificación se encuentra disponible en <https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2018/10/UFEM-Listas-de-verificaci%C3%B3n.-Protocolo-para-la-investigaci%C3%B3n-y-litigio-de-casos-de-muertes-violentas-de-mujeres-femicidios.pdf>

Penal; también se repasan los estándares internacionales de debida diligencia para la investigación, se profundiza sobre los contextos femicidas en los que pueden ocurrir los hechos; se aportan parámetros para la investigación, se sugieren diligencias a realizar en la escena del hecho y/o lugar del hallazgo del cadáver y durante la investigación, se incluyen algunas previsiones para el tratamiento de las víctimas durante las distintas etapas del proceso, y se recomiendan medidas para la preparación del juicio y para la etapa oral y para la ejecución de sentencia.

El instrumento es aplicable para todos los casos de muerte violenta de una o más mujeres, más allá de si luego se comprueba o no que se trató de un femicidio. Desde el comienzo de la investigación, se sugiere sostener la hipótesis de femicidio y trabajar bajo esos parámetros con perspectiva de género. El protocolo enumera signos e indicios que se deben tener en cuenta en la investigación, asociados a cada uno de los contextos femicidas (femicidios íntimos, en contextos de criminalidad organizada, sexuales y travesticidos/transfemicidios) respecto del lugar de la escena del hecho y/o lugar del hallazgo del cadáver, la autopsia, el agresor, la víctima y el contexto de violencia.

El documento es una adaptación al contexto jurídico argentino del Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) — Protocolo ONU—, elaborado por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la organización de la Naciones Unidas para promover la igualdad de género (ONU Mujeres).

El proceso de elaboración del protocolo fue apoyado además por el programa para la cohesión social en América Latina de la Comisión Europea (EUROsociAL), y contó con la colaboración del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), de fiscales, jueces/zas, abogados/as y académicos/as, así como de otras dependencias de este Ministerio Público Fiscal, como la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), la Unidad Fiscal de Ejecución Penal (UFEP), la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC), la Dirección General de Investigaciones y Apoyo Tecnológico a la Investigación Penal (DATIP), la Dirección General de Derechos Humanos y la de Políticas de Género.

 **Instrucción general destinada a los/as fiscales con competencia electoral para que adopten los recaudos necesarios para dar cumplimiento a la ley de cupo femenino en las listas de candidatos/as: Resolución PGN N° 10/97¹⁰⁴**

El 27 de mayo de 1997, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra aprobó la Resolución PGN N°10/97, mediante la cual emite una instrucción de carácter general a los/as fiscales

104. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1997/PGN-0010-1997-001.pdf>.

con competencia electoral para que promuevan el cumplimiento de la ley de cupo.

En tal sentido, la resolución prescribe que los/as magistrados/as deberán adoptar “todos los recaudos necesarios a su alcance con el fin de que se cumpla estrictamente con lo dispuesto por la ley n° 24.012 y el decreto n° 379/93 [que establecen el cupo femenino] en la etapa de oficialización de las listas que presenten los partidos políticos”. Al respecto, la ley n° 24.012, sancionada en el año 1991, establece que las listas electorales deben “tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”.

Es importante aclarar que luego de emitida esta resolución, en el año 2000 el Poder Ejecutivo modificó el decreto reglamentario, reemplazándolo por el decreto n° 1246/00, que pretendió establecer pautas más claras en relación con el piso del 30%¹⁰⁵. No obstante, la instrucción general continúa vigente en cuanto a la observancia del estricto cumplimiento de la ley n° 24.012.

VI. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CONTACTO CON LA LEY PENAL

A) Introducción

Niños, niñas y adolescentes son reconocidos como sujetos especialmente protegidos por la Constitución Nacional y por distintos instrumentos internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional (artículo 75 inc. 22). Entre éstos, el más relevante es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Por su parte, a nivel nacional, la norma más importante en este tema es la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (ley n° 26.061), sancionada con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, particularmente aquellos consagrados en la CDN.

La CDN determina que debe entenderse por niño, niña o adolescente a todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (artículo 1). Asimismo, establece que los Estados tienen la obligación de atender al interés superior del niño como consideración primordial en la adopción de cualquier medida que los involucre (artículo 3 inciso 1). A su vez, la Convención consagra el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les conciernan, en particular a ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecten (artículo 12).

De esta forma, la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño supuso en nuestro país

105. El nuevo decreto reglamentario es producto de un acuerdo de solución amistosa suscripto entre el Estado argentino y María Merciadri de Morini en el marco del caso n° 11.307, que tramitó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Merciadri de Morini había denunciado en la justicia y luego ante la CIDH que cuando se habían confeccionado las listas de candidatos de la Unión Cívica Radical de Córdoba se había violado la ley por no respetarse el cupo de mujeres. El decreto firmado en el marco del acuerdo de solución amistosa, estipula que el 30% de mujeres es el mínimo que debe respetarse en los puestos con expectativa de resultar electos y no sólo en la totalidad de la lista y en los cargos renovables. A su vez, establece que, de no respetarse el cupo, el juez o la jueza deberá actuar de oficio a fin de dar cumplimiento a la norma.

un cambio de paradigma sobre la infancia y la adolescencia. En efecto, este tratado sustituyó la doctrina de la “situación irregular” —que implica una mirada “tutelar” o “asistencialista”— por la de “protección integral”. Bajo esta doctrina, niños, niñas y adolescentes son considerados titulares de todos los derechos contemplados en los instrumentos internacionales y, a la vez, de derechos específicos previstos, precisamente, por su condición de personas en etapa de crecimiento.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo la oportunidad de fijar los marcos conceptuales y legales que dan contenido a la protección especial a niños, niñas y adolescentes. Así, en el caso “García Méndez”¹⁰⁶, el Máximo Tribunal destacó que tal protección importa “reconocer lo que todo niño es, vale decir, un sujeto pleno de derechos”, y por ello la caracterizó en términos de derechos, libertades y garantías concretos que los Estados deben hacer efectivos.

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño —órgano que supervisa el cumplimiento de la CDN— expresó que en los asuntos de naturaleza penal, el principio del interés superior se aplica a los niños en conflicto con la ley —es decir, autores presuntos, acusados o condenados— y a aquellos que estén en contacto con ella —por ser víctimas y/o testigos de delitos—. Al respecto, advirtió que el derecho a ser oídos/as está vinculado al derecho a ser informado de cuestiones tales como la disponibilidad de servicios médicos y psicológicos, el papel del niño víctima y/o testigo, la forma en que se realizara el “interrogatorio”, los mecanismos de apoyo a disposición del niño cuando haga una denuncia, y la disponibilidad de medidas de protección, entre otras¹⁰⁷.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial (artículos 8 y 25 de la CADH) se reconocen a todas las personas por igual, y deben correlacionarse con los derechos específicos que estatuye, además, el artículo 19 de la CADH, referido a los derechos de los niños y niñas. En consecuencia, la tutela judicial efectiva debe garantizarse de forma que se refleje en cualquiera de los procesos administrativos o judiciales en los que se discuta algún derecho de niños y niñas¹⁰⁸.

Finalmente, es importante reseñar que también resultan de aplicación en esta materia una serie de normas internacionales de soft law, que contienen declaraciones, guías o principios relacionados con la especial protección a niños, niñas y adolescentes. En este marco encontramos, por ejemplo, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores, conocidas como Reglas de Beijing¹⁰⁹; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad¹¹⁰; y la Declaración de

106. Ver fallo completo en <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=65912>.

107. Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General n° 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, 20 de julio de 2009, CRC/C/GC/12, párrs. 63 y 64. Documento disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=en.

108. Ver Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/2002, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, del 28 de agosto de 2002, Serie A, N° 17, párr. 95.

109. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, del 29 de noviembre de 1985. Documento disponible en <https://www.unicef.org/panama/spanish/7972.htm>.

110. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990. Documento disponible en <https://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/reglasnacionesunidasmenores.htm>.

Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia y Asistencia para las Víctimas de Delitos¹¹¹.

A continuación se enumeran las resoluciones generales aprobadas por distintos procuradores generales — desde el 1997 a la actualidad— destinadas a orientar el desempeño del MPF en las causas que involucran derechos de niños, niñas y adolescentes. En primer lugar se desarrollan las pautas dirigidas a garantizar la aplicación de los estándares sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (VI.B); y en segundo lugar se presentan los criterios de actuación que deben tener en cuenta los/as fiscales cuando niños, niñas y adolescentes se encuentran involucrados/as en procesos penales como víctimas o testigos (VI.C).

B) Pautas del MPF para garantizar la aplicación de los estándares sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes

Instrucción general dirigida a todos/as los/as fiscales para que sostengan la operatividad de la Convención sobre los Derechos del Niño: Resolución PGN N° 30/97¹¹²

El 4 de agosto de 1997, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, firmó la Resolución PGN N° 30/97, a través de la cual se prescribe una instrucción de carácter general dirigida a la totalidad de los/as magistrados/as del MPF para que planteen, en todos los casos en los que intervengan, la operatividad de los derechos y garantías establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

La resolución surge como consecuencia de posiciones encontradas dentro del MPF respecto a la operatividad de las disposiciones establecidas en la CDN, toda vez que aún se encontraba vigente el paradigma del patronato de menores, derogado en el año 2005 mediante la sanción de la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

En particular, se instruye “a todos los funcionarios de la Procuración General de la Nación”, a “tener en cuenta la jerarquía constitucional de dicha Convención, y su supremacía normativa sobre la legislación procesal, de patronato nacional, y toda otra disposición legal, que contraría la Convención citada”.

Luego de la reforma constitucional de 1994 y de la sanción de la ley n° 26.061 ya no quedan dudas sobre la operatividad de la CDN. No obstante, la vigencia de esta instrucción de carácter general refuerza la posición institucional del MPF en relación con el estricto cumplimiento de todos los derechos y garantías establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

111. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985. Documento disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>.

112. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1997/pgn-0030-1997-001.pdf>

** Instrucción general y recomendaciones dirigidas a los/as fiscales de menores y fiscales federales, para que fortalezcan el control de la privaciones de libertad de niños, niñas y adolescentes: Resolución PGN N° 46/00¹¹³**

El 30 de agosto de 2000, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, dictó la Resolución PGN N° 46/00, mediante la cual se establecen una instrucción de carácter general y dos recomendaciones dirigidas a los/as fiscales que actúan ante el fuero de menores en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ante el fuero federal en el interior del país, para que en casos de niños, niñas y adolescentes privados de su libertad —sean éstos víctimas, imputados o que “estén de algún modo vinculados con la administración de justicia penal”— ajusten su actuación a determinadas pautas.

La resolución, en primer lugar, instruye a los/as fiscales mencionados, en sus distintas instancias, para que en los casos en los que se haya dispuesto la detención de una persona menor de edad “o cualquier otra medida que pudiera causarle un gravamen irreparable”, soliciten tomar intervención en los expedientes tutelares a los fines de analizar la legalidad y razonabilidad de las disposiciones adoptadas a la luz de los derechos y garantías consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

En segundo término, se recomienda a esos mismos/as magistrados/as que soliciten la revisión ante los tribunales de alzada de aquellas internaciones o medidas de seguridad que no cumplan con los estándares de derechos humanos en la materia.

Por último, se recomienda a los/as fiscales que, al concluir su turno, soliciten a las autoridades judiciales la nómina de las personas menores de edad que hayan sido detenidas.

En sus fundamentos, la resolución aclara que “la privación de la libertad ambulatoria de un menor de edad, cualquiera sea la modalidad aplicada y los fines alegados, debe ser analizada sólo bajo los principios de mínima intervención y última ratio que rigen la actuación de todo Estado de derecho, fundada en presupuestos objetivos legalmente y ya no en las condiciones personales de los destinatarios de la medida”. Al respecto, sostiene que “la Convención sobre los Derechos del Niño no realiza distinción alguna entre privación de libertad e internación, consagrando para los niños y adolescentes una serie de derechos y garantías fundamentales en el proceso penal en general y, especialmente, ante la eventual privación de libertad que pudieran sufrir —que debe ser considerada como tal a todos sus efectos— entre los cuales se encuentra el de recurrir su privación de libertad ante el órgano judicial competente y ser informado sin demora de los cargos que pesan en su contra, debiendo dársele la inmediata oportunidad de ofrecer el descargo pertinente”.

113. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2000/pgn-0046-2000-001.pdf>.

C) Pautas del MPF para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en los procesos penales en los que estén involucrados como víctimas o testigos

 **Instrucciones generales dirigidas a todos/as los/as fiscales para que informen a la entonces OFAVI, hoy DOVIC, los casos en los que se investiguen delitos contra niños o niñas y para que pongan esos recursos a su disposición: Resolución PGN N° 95/98¹¹⁴**

Con fecha 28 de octubre de 1998, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, firmó la Resolución PGN N° 95/98, en la que se establecen dos instrucciones de carácter general dirigidas a la totalidad de los/as fiscales, para que informen a la entonces Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI)¹¹⁵—hoy Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC)¹¹⁶— los casos de violencia intrafamiliar contra mujeres y personas menores de edad, y para que ofrezcan a las víctimas el servicio que brinda esa dependencia.

En tanto la resolución es aplicable a causas vinculadas con violencia intrafamiliar de la que resultan víctimas no sólo niños, niñas y adolescentes, sino también mujeres, se encuentra desarrollada en el apartado VII.B del capítulo sobre Protección judicial a víctimas y testigos, al que remitimos

 **Instrucción general destinada a todos/as los/as fiscales para que adopten una serie de pautas en casos donde haya niños, niñas o adolescentes víctimas o testigos: Resoluciones PGN N° 25/99¹¹⁷ y 43/99¹¹⁸**

Con fecha 19 de abril de 1999, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, aprobó la Resolución PGN N° 25/99, en la que dispone una instrucción de carácter general dirigida a la totalidad de los/as fiscales para que ajusten su actuación a una serie de pautas vinculadas con las declaraciones testimoniales de niños, niñas o adolescentes que hayan sido víctimas o testigos de delitos. Unas semanas después, se dictó la Resolución PGN N° 43/99 que precisa los alcances de esa instrucción.

114. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1998/pgn-0095-1998-001.pdf>.

115. Esta dependencia fue creada mediante la Resolución PGN N° 58/98, que se encuentra disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1998/pgn-0058-1998-001.pdf>.

116. Esta Dirección General fue establecida mediante la Resolución PGN N° 1105/14, disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-1105-2014-001.pdf> la cual sustituyó a la OFAVI. La DOVIC fue reconocida especialmente en la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (Ley n° 27.149, art. 33, inc. a).

117. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1999/pgn-0025-1999-001.pdf>.

118. Ver resolución en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/PGN/1999/PGN-0043-1999-001.pdf>.

La resolución prescribe algunas medidas que deberían adoptarse para evitar la multiplicidad de declaraciones testimoniales y procurar el menor sufrimiento posible del niño. En tal sentido, en primer lugar establece que previo a la declaración de la víctima o testigo, el/la magistrado/a deberá dar intervención a la OFAVI —actual DOVIC—, o solicitar al juez que lo haga, si la causa no está delegada. En segundo lugar, se instruye a que cuando la declaración o pericia sea imprescindible, sea desarrollada mediante una cámara Gesell por profesionales del género opuesto al del/a agresor/a y sea filmada. Asimismo, en caso de que se requiera la declaración de un/a niño/a menor de siete años, la OFAVI —actual DOVIC—deberá expedirse previamente sobre la conveniencia de esa declaración para su estado psico-físico. Por último, se establece que el/la fiscal que tome conocimiento de un delito en perjuicio de un niño, niña o adolescente deberá procurar evitar que la declaración o la pericia sea desarrollada en sede policial.

Luego, el 10 de junio de ese mismo año, el entonces Procurador General de la Nación dictó la Resolución PGN N° 43/99, con el fin de precisar los alcances de los lineamientos antes mencionados. En primer lugar sostiene que las pautas referidas a la intervención que deberá darse a la entonces OFAVI, hoy DOVIC, y la evaluación del estado psico-físico del niño/a menor de siete años, deben ser particularmente tenidas en cuenta al momento de llevar adelante las siguientes instancias procesales: el requerimiento de instrucción (artículo 180 CPPN); la delegación de la investigación en el MPF (artículo 196 CPPN); las diligencias propuestas por las partes (artículo 199 CPPN); el derogado procedimiento de instrucción sumaria (artículo 353 bis CPPN), hoy procedimiento de flagrancia; y el ofrecimiento de prueba (artículo 355 CPPN). Asimismo se aclara que en relación a evitar que los niños/as realicen declaraciones o sean sometidos a pericias en sede policial, dicha disposición deberá ser entendida de modo que no ponga en peligro el éxito de las investigaciones.

 **Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que escuchen a la víctima y/o a sus representantes legales en forma previa a la suscripción de un acuerdo de juicio abreviado en casos de agresión sexual o delitos contra las personas cometidos en el ámbito intrafamiliar: Resolución PGN N° 90/99¹¹⁹**

Con fecha 23 de diciembre de 1999, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, aprobó la Resolución PGN N° 90/99, a través de la cual sanciona una instrucción de carácter general dirigida a todos los/as fiscales con competencia penal para que en casos de delitos de agresión sexual o contra las personas cometidos en el ámbito intrafamiliar, cuando consideren oportuno resolver el litigio mediante el instituto del juicio abreviado, escuchen a la víctima y/o sus representantes legales si se trata de niños o niñas, en forma previa a la suscripción del acuerdo.

119. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1999/pgn-0090-1999-001.pdf>.

En tanto la resolución resulta aplicable a causas vinculadas con todo tipo de violencia intrafamiliar —no solo contra niños, niñas y adolescentes—se encuentra desarrollada en el apartado V.B sobre pautas del MPF para la persecución de la violencia de género y para garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación contra las mujeres, al que remitimos.

 Instrucción general destinada a los/as fiscales con competencia penal, para que ajusten su actuación a las reglas prácticas establecidas en las “Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos”: Resolución PGN N° 174/08¹²⁰

El 16 de diciembre de 2008, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, publicó la Resolución PGN N° 174/08, a través de la que se fija una instrucción de carácter general a fin de que todos/as los/as fiscales con competencia penal ajusten su actuación a los postulados de las *Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos*.

En la medida en que estas pautas abordan diferentes mecanismos de protección de todas las víctimas y testigos —no solo niños, niñas y adolescentes—, la resolución se encuentra desarrollada en el apartado VII.B sobre protección judicial a víctimas y testigos, al que remitimos.

 Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal, con pautas a tener en cuenta para las declaraciones testimoniales de víctimas de delitos de lesiones y contra la integridad sexual que sean menores de 16 años: Resolución PGN N° 8/09¹²¹

El 24 de febrero de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 8/09, en la que dispone una instrucción de carácter general dirigida a todos/as los/as fiscales con competencia penal, para que ajusten su actuación a una serie de recaudos especiales en ocasión de tomar declaración testimonial a víctimas de lesiones y contra la integridad sexual que sean menores de 16 años.

En este sentido, la instrucción establece que: a) en los casos en los que se realicen las declaraciones testimoniales en los términos dispuestos en el artículo 250 bis CPPN¹²², se prevea la filmación de esas entrevistas y la notificación del imputado y su defensa; b) se notifique al imputado y su defensa técnica de cualquier peritaje dispuesto sobre la víctima, y c) en los supuestos en que el autor no haya

120. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2008/pgn-0174-2008-001.pdf>.

121. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0008-2009-001.pdf>.

122. El art. 250 bis CPPN establece un procedimiento particular para la producción de las declaraciones de víctimas de delitos de lesiones (arts. 89 a 94 bis CP) o contra la integridad sexual (arts. 119 a 133 CP) que al momento de efectuar la declaración no hayan alcanzado los 16 años de edad.

sido identificado, se realicen las medidas con control judicial y notificación a la defensa pública¹²³.

Según los fundamentos, esta instrucción se emitió con miras a resolver cierta disparidad de criterios de fiscales en este asunto, y a lograr un equilibrio entre la necesidad de evitar la reiteración de las declaraciones de niños, niñas y adolescentes e impedir la sustanciación de planteos de nulidad por afectación del derecho de defensa del imputado. Asimismo, la resolución repasa los estándares internacionales en materia de protección especial de niños, niñas y adolescentes.

** Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que apliquen las pautas establecidas en la Resolución PGN N° 8/09 a todos los procesos en los que haya víctimas menores de 18 años: Resolución PGN N° 59/09¹²⁴**

Con fecha 2 de junio de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, firmó la Resolución PGN N° 59/09, a través de la cual establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal, con el fin de que tengan en cuenta las mismas pautas fijadas en la Resolución PGN N° 8/09 en las declaraciones testimoniales de víctimas de cualquier tipo de delito que sean menores de 18 años.

En efecto, la resolución obliga a los/as fiscales a solicitar la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 250 bis CPPN a todos los delitos en los que la víctima no haya alcanzado los 18 años. De esta manera, se amplían los alcances de la Resolución PGN N° 8/09, pues ahora alcanza a todo tipo de delitos¹²⁵ y a víctimas menores de 18 años, y no 16 años.

Según los fundamentos, esta ampliación responde al objetivo institucional de velar por la concreción del debido proceso legal y de optimizar la persecución penal, en tanto se busca evitar nulidades y demoras procesales; así como evitar la re-victimización y reducir la posibilidad de que estos actos procesales indispensables produzcan efectos perjudiciales sobre niños, niñas y adolescentes.

123. Al respecto, la resolución recuerda a los/as fiscales con competencia penal, la vigencia de las Resoluciones PGN N° 25/99, 90/99 y 174/08.

124. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0059-2009-001.pdf>.

125. No sólo a los de lesiones y contra la integridad sexual.

📄 Instrucción general destinada a los/as fiscales con competencia correccional para que, con anterioridad a solicitar la audiencia de contacto, prevista en el artículo 3 de la ley n° 24.270, verifiquen la existencia de medidas restrictivas de acercamiento dispuestas en sede civil: Resolución PGN N° 12/10¹²⁶

El 2 de marzo de 2010, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, aprobó la Resolución PGN N° 12/10 a través de la cual se dispone una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia correccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (hoy competencia criminal y correccional¹²⁷), para que en los casos en los que se investigue el delito de impedimento de contacto de hijos menores de edad con sus padres no convivientes, en forma previa a la convocatoria de la audiencia correspondiente al artículo 3 de la ley n° 24.270, verifiquen la existencia o no de medidas restrictivas de acercamiento dispuestas en el marco de causas civiles.

La resolución obliga a los/as fiscales a indagar respecto de las eventuales medidas judiciales dictadas en sede civil dirigidas a restringir el contacto del progenitor denunciante en sede penal con el/la niño/a —por ejemplo en virtud de las leyes n° 24.417¹²⁸ y/o 26.485¹²⁹—.

En los fundamentos de la resolución se explica que de esta manera busca evitarse que la persona menor de edad se exponga a una situación traumática, y se advierte que es frecuente que se avance con la concreción del restablecimiento del contacto sin comprobarse previamente si en sede civil se adoptaron medidas judiciales respecto del denunciante.

📄 Recomendación dirigida a los/as fiscales con competencia penal, para que tengan en cuenta la “Guía de buenas prácticas para la investigación de delitos contra la integridad sexual que afecten a niñas, niños y adolescentes”: Resolución PGN N° 35/12¹³⁰

El 16 de mayo de 2012, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 35/12, mediante la cual se dispone una recomendación orientada a los/as fiscales con competencia penal, para que tengan presente la *Guía de buenas prácticas para la investigación de delitos contra la integridad sexual que afecten a niños, niñas y adolescentes*.

La Guía sugiere, entre otras medidas, formular preguntas orientadas a determinar si al momento

126. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2010/pgn-0012-2010-001.pdf>.

127. La unificación de fueros criminal y correccional fue dispuesta mediante la ley n° 27.308.

128. Ley de protección contra la violencia familiar.

129. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en los que desarrollen sus relaciones interpersonales.

130. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2012/PGN-0035-2012-001.pdf>.

del hecho había otras personas que pudiesen aportar datos acerca del agresor. También insta a los/as fiscales a procurar las declaraciones testimoniales de todos aquellos que hayan recibido un relato de la víctima sobre lo ocurrido, y de quienes hayan observado algún signo-sintomatología en el comportamiento de la víctima que se vincule con el episodio bajo estudio. Además, el documento propone una serie de medidas dirigidas al sostenimiento de la acción penal. En tal sentido, por un lado, se recomienda informar a la víctima o a su representante legal acerca del devenir del proceso aun cuando no haya solicitado su constitución en parte querellante. Por el otro, establece que corresponde asumir que la mera denuncia importa tener por instada la acción. Ello es crucial, por ejemplo, cuando por el tipo de delitos se precisa la voluntad expresa de la víctima para continuar la investigación (en los términos de los artículos 6 CPPN y 72 CP). También se encomienda informar debidamente a la víctima sobre las consecuencias jurídicas de no instar la acción y sobre los servicios de acompañamiento que brinda el MPF —a cargo de la entonces OFAVI, hoy DOVIC—.

De acuerdo con los fundamentos de la resolución, la investigación de este tipo de delitos presenta características específicas que requieren un esfuerzo mayor por parte del Ministerio Público Fiscal. Estas particularidades se caracterizan, en primer lugar, por la forma de comisión del hecho (en general sin la presencia de testigos y en situaciones intrafamiliares); y, en segundo término, por el régimen de la acción penal que las regula (dependiente de instancia privada).

VII. RESOLUCIONES GENERALES DEL MPF EN MATERIA DE DEBIDA PROTECCIÓN JUDICIAL A VÍCTIMAS Y TESTIGOS

A) Introducción

La protección judicial adecuada es el derecho de toda persona de acceder a un recurso sencillo, rápido y efectivo, ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales. Se trata de uno de los pilares básicos del propio Estado de derecho en una sociedad democrática¹³¹.

Se encuentra reconocido en la mayoría de los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, tales como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. XVIII), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 8 y 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 2), y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 12), entre otros.

De este derecho se desprenden muchas obligaciones para el Estado y, particularmente, para los órganos del sistema de administración de justicia, entre ellos el Ministerio Público. Así, por un lado, genera la obligación estatal de actuar con debida diligencia en las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos, las que deben ser serias, imparciales, exhaustivas y ser llevadas a cabo dentro de un plazo razonable. Por otro lado, este derecho no se agota con garantizar la existencia de tribunales y procedimientos formales sino que incluye el derecho de las víctimas a obtener respuestas judiciales adecuadas y resoluciones fundadas que puedan ser efectivamente implementadas¹³². Otra derivación de la protección judicial es el deber de garantizar a las víctimas de violaciones de derechos fundamentales, la posibilidad de ser oídas, a tomar intervención en todas las instancias del proceso y adoptar las medidas necesarias para evitar su revictimización.

En tal sentido, sostuvo la Corte Interamericana que el derecho de las víctimas o sus familiares de participar en todas las etapas de los respectivos procedimientos “significa la posibilidad de hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus derechos. Dicha participación deberá tener como finalidad el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de lo ocurrido y el eventual otorgamiento de una justa reparación”¹³³.

El derecho a la protección judicial contempla también el tratamiento de testigos, tanto en lo que hace

131. Cf. Corte IDH, caso “Mohamed vs. Argentina”, Fondo, sentencia de 23 de noviembre de 2012, Serie C, N° 255, párr. 82.

132. Entre los numerosos pronunciamientos de la Corte IDH en la materia, ver Corte IDH, caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, Fondo, sentencia de 16 de febrero de 2017, Serie C, N° 333, párrs. 174 y siguientes.

133. Cf. entre otros, Corte IDH, caso “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C, N° 192, párr. 233.

a su seguridad, como a las condiciones en las que se lleva adelante su participación en los actos a los que son convocados.

Justamente en pos de cumplir con estos compromisos internacionales y de las normas procesales correspondientes¹³⁴, el Ministerio Público Fiscal tiene obligaciones específicas para garantizar el acceso a la justicia y asegurar a víctimas y testigos mecanismos institucionales que respeten su derecho a la protección judicial. Por ello, en los últimos 20 años, se han dictado diferentes resoluciones generales que establecen pautas de actuación —en algunos casos, instrucciones, en otros recomendaciones— que procuran garantizar por parte de los/as fiscales el derecho a la tutela judicial de víctimas, testigos y de toda otra persona que deba intervenir en un proceso judicial.

B) Pautas del MPF para asegurar la debida protección judicial de víctimas y testigos

Instrucción general y recomendación dirigidas a todos/as los/as fiscales para que intervengan en las acciones de amparo: Resolución RMP N° 69/96¹³⁵

El 23 de septiembre de 1996, el entonces Procurador General de la Nación, Ángel Nicolás Agüero Iturbe, dictó la Resolución RMP N° 69/96¹³⁶ en la que establece una instrucción de carácter general y una recomendación dirigidas a todos/as los/as fiscales, acerca de la intervención del Ministerio Público Fiscal en las acciones de amparo.

La resolución, por un lado, instruye a los/as fiscales a que requieran —fundadamente y sin excepción— a los tribunales ante los que actúan, que se les confiera la correspondiente intervención en las acciones de amparo en trámite. Por otro lado, recomienda a los/as magistrados a que en esos casos actúen con celeridad y bajo ciertos criterios generales enunciados en los fundamentos de la resolución. En tal sentido, por ejemplo, se prescribe que la intervención fiscal debería estar orientada a defender la legalidad

134. El artículo 79 del Código Procesal Penal de la Nación dispone que “Desde el inicio de un proceso penal hasta su finalización, el Estado nacional garantizará a las víctimas de un delito y a los testigos convocados a la causa por un órgano judicial el pleno respeto de los siguientes derechos:

a) A recibir un trato digno y respetuoso por parte de las autoridades competentes;
b) Al sufragio de los gastos de traslado al lugar donde la autoridad competente designe;
c) A la protección de la integridad física y moral, inclusive de su familia;
d) A ser informado sobre los resultados del acto procesal en el que ha participado;
e) Cuando se tratare de persona mayor de setenta (70) años, mujer embarazada o enfermo grave a cumplir el acto procesal en el lugar de su residencia; tal circunstancia deberá ser comunicada a la autoridad competente con la debida anticipación”.
En tanto, el artículo 80 de la misma norma prescribe que “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, la víctima del delito tendrá derecho:
a) A ser informada por la oficina correspondiente acerca de las facultades que puede ejercer en el proceso penal, especialmente la de constituirse en actor civil o tener calidad de querellante;
b) A ser informada sobre el estado de la causa y la situación del imputado;
c) Cuando fuere menor o incapaz, el órgano judicial podrá autorizar que durante los actos procesales en los cuales intervenga sea acompañado por persona de su confianza, siempre que ello no coloque en peligro el interés de obtener la verdad de lo ocurrido”.

135. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/mp/1996/mp-0069-1996-001.pdf>.

136. Esta resolución es la única en todo el documento con denominación “RMP”. Esta forma de identificar a este tipo de resoluciones posiblemente sea la que se utilizaba antes de entrar en vigencia la primera Ley Orgánica.

y el orden público constitucional y a custodiar el “espíritu garantista que anima el amparo, evitando su desnaturalización por exceso o defecto, en resguardo del orden normal de los procesos y la vigencia de los medios ordinarios”.

Es importante advertir que esta resolución fue dictada con anterioridad a la sanción de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público (ley n° 24.946), con miras a adaptar las previsiones de la ley n° 16.986 —que no contempla la intervención fiscal— con el nuevo bloque de constitucionalidad, integrado por el artículo 43 de la Constitución Nacional —que reconoce la acción de amparo— y el artículo 120 de la Constitución Nacional, que define al Ministerio Público como un órgano extrapoder, encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.

El objetivo de la instrucción general es, entonces, disponer la actuación fiscal obligatoria en todos los amparos, ya que su intervención se sustenta en la tutela del orden público constitucional y, en particular, en el deber de representar los intereses generales de la sociedad cuando se trata de la posible afectación de derechos de incidencia colectiva.

 Instrucciones generales destinadas a los/as fiscales con competencia penal para que den intervención a la oficina especializada en protección de víctimas cuando los hechos investigados sean de violencia doméstica o sexual contra mujeres y/o niños, niñas y adolescentes: Resolución PGN N° 95/98¹³⁷

El 28 de octubre de 1998, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, dictó la Resolución PGN N° 95/98, en la que se establecen dos instrucciones de carácter general dirigidas a los/as fiscales con competencia penal, para que informen a la entonces Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI) —hoy Dirección General de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas (DOVIC)¹³⁸— los casos de violencia intra-familiar contra mujeres y/o personas menores de edad, y para que ofrezcan a las víctimas el servicio que brinda esa dependencia.

La resolución abarca casos de violencia sexual o lesiones producidas en situaciones de violencia intrafamiliar, pero también aquellos otros que hayan causado un daño grave a la víctima o su familia, que justifique la intervención de la oficina especializada a fin de activar mecanismos de protección social integral. Se prescribe el deber de los/as fiscales de informar a la dependencia especializada sobre estos casos, y también el de ofrecer formalmente el servicio de orientación y acompañamiento del MPF, mediante la utilización de un formulario específico.

En la resolución se destaca la conveniencia de garantizar que el primer contacto que los/as fiscales

137. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/1998/pgn-0095-1998-001.pdf>.

138. La DOVIC fue creada por la Resolución PGN N° 1105/14, disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-1105-2014-001.pdf>. Esta dependencia tuvo recepción en la nueva Ley Orgánica del MPF, que le dio entidad de Dirección General (cf. art. 35, inc. a, ley n° 27.148).

mantengan con las víctimas se oriente tanto a los fines investigativos, como a brindarles amparo en función de las consecuencias derivadas del delito, todo en miras a optimizar la tarea que lleva adelante el Ministerio Público Fiscal.

Es importante aclarar que, actualmente, la DOVIC cuenta con un programa especial para el abordaje de víctimas de violencia de género y otro específico para víctimas de abuso sexual infantil.

** Instrucción general dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que incorporen como reglas prácticas a tener en cuenta las “Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos”: Resolución PGN N° 174/08¹³⁹**

El 16 de diciembre de 2008, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 174/08, en la que establece una instrucción de carácter general dirigida a los/as fiscales con competencia penal de todo el país, para que incorporen como reglas prácticas, el documento *Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos*.

Esas Guías¹⁴⁰ fueron elaboradas por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), de la cual el MPF de Argentina forma parte, y contó con la colaboración de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el apoyo de la Unión Europea. El documento internacional parte de la idea del papel fundamental que tienen los Ministerios Públicos en la protección de quienes intervienen en el proceso penal en carácter de víctimas y testigos y se orienta al fortalecimiento real y efectivo de sus derechos, asumiendo también que se trata de una responsabilidad transversal que involucra a otras instituciones. Estas Guías recogen a su vez los principios plasmados en las *Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia de las personas vulnerables*¹⁴¹.

El instrumento establece pautas concretas para el tratamiento de las víctimas, con especial referencia a los niños, niñas y adolescentes, a las víctimas de trata de personas, de violencia familiar, víctimas extranjeras, indígenas, víctimas de terrorismo, víctimas en escenarios bélicos, y asimilados; y también proponen criterios para el tratamiento de testigos. A modo de ejemplo, las Guías destacan el derecho a la información que asiste a las víctimas y la necesidad de asegurar la articulación de medidas tendientes a su seguridad. También describen los postulados del estatuto de la víctima cuya finalidad es, en definitiva, que puedan ejercer los derechos que emergen de esa situación y que puedan responder adecuadamente a sus obligaciones, evitándose su revictimización.

139. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2008/PGN-0174-2008-001.pdf>.

140. Aprobadas en el marco de la XVI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), Punta Cana, República Dominicana, 9 y 10 de julio de 2008. Disponibles en <http://aiamp.info/index.php/2014-08-13-15-10-14/category/7-informes?download=61:guias-espanol-6-de-octubre>.

141. Estas Reglas fueron receptadas en la órbita del MPF mediante la Resolución PGN N° 58/09 que se desarrollará a continuación.

En igual sentido, se prevén disposiciones respecto de los/as testigos/as, cuya protección y seguridad es abordada con especial atención. A modo de ejemplo, se contemplan medidas que deberían implementar los Ministerios Públicos para articular con los programas de protección de testigos existentes, y para promover la utilización de pruebas distintas a la testimonial, cuando el testigo se encuentre en riesgo.

 Instrucción general dirigida a todos/as los/as integrantes del Ministerio Público Fiscal, para que incorporen como reglas prácticas las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: Resolución PGN N° 58/09¹⁴²

El 2 de junio de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 58/09 en la que se establece una instrucción de carácter general dirigida a todos/as los/as integrantes del MPF, para que apliquen en su actuación las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*¹⁴³.

Las Reglas fueron elaboradas en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana, que en el caso de Argentina está integrada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura. Este documento, destinado a todos los operadores judiciales —entre ellos, los Ministerios Públicos— aporta algunos criterios a tener en cuenta en la atención de imputados, víctimas, testigos y cualquier otra persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial en cualquier carácter.

Su finalidad es garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia y el pleno goce de los servicios del sistema judicial de las personas en condición de vulnerabilidad, a quienes identifica como aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Se contemplan, también, como causas de vulnerabilidad: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

El documento registra distintas circunstancias a las que las personas pueden verse expuestas en su contacto con el sistema judicial —sea como parte o en cualquier otra condición— para las que estipula directrices tendientes al cumplimiento del objetivo. En ese sentido, se destaca el valor del asesoramiento técnico-jurídico de calidad y especializado, y la importancia de brindar información

142. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0058-2009-001.pdf>.

143. Aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada en la ciudad de Brasilia, República Federativa de Brasil los días 4, 5, y 6 de marzo de 2008, disponibles en http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=10cef78a-d983-4202-816e-3ee95d9c1c3f&groupId=10124.

básica y accesible sobre derechos, requisitos y procedimientos. Por su especial relevancia, las Reglas establecen previsiones específicas sobre la celebración de actos judiciales, en especial sobre la citación, comparecencia, explicación sobre el acto en el que se intervendrá, resguardo de la intimidad, y seguridad de la persona y sus bienes, entre otros aspectos operativos.

 Recomendación destinada a los/as fiscales con competencia penal a quienes se les comunique la comisión de un delito contra la integridad sexual para que instruyan a las víctimas sobre la conveniencia de recibir asistencia médica inmediata: Resolución PGN N° 126/04¹⁴⁴

El 7 de septiembre de 2004, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 126/04 en la que se prevén dos recomendaciones dirigidas a los/as fiscales con competencia penal para que, cuando tomen conocimiento de un delito contra la integridad sexual, instruyan a la víctima sobre la conveniencia de recibir asistencia médica inmediata y para que den intervención a la OFAVI (hoy DOVIC).

Esta resolución general establece, por un lado, una recomendación a fin de que los/as fiscales orienten a las víctimas de estos delitos a concurrir, luego de radicada la denuncia, a ciertos centros médicos —concretamente se sugiere la derivación a los hospitales Teodoro Álvarez y Francisco Muñiz, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— tendiente a la realización de las medidas más urgentes para preservar la vida y salud de las víctimas.

Es importante aclarar que al momento del dictado de la resolución ambos hospitales eran los únicos que contaban con asistencia específica para este tipo de hechos. En la actualidad, existe un protocolo para la atención integral de víctimas de delitos contra la integridad sexual, emitido por el Ministerio de Salud de la Nación¹⁴⁵ —y aprobado por distintas provincias—, por lo que las víctimas podrían ser derivadas para su atención a distintos centros sanitarios que siguieran esas reglas.

Por otro lado, se recuerda a los/as fiscales que den intervención a la OFAVI (hoy DOVIC) para propiciar la derivación efectiva de las víctimas a los centros asistenciales.

Según los fundamentos de la resolución, es deber del Ministerio Público Fiscal “desplegar las acciones a su alcance dirigidas a la preservación de la vida y la salud de las víctimas de delito”. En ese sentido, se destaca lo previsto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que consagra “el derecho de toda mujer al reconocimiento,

144. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2004/pgn-0126-2004-001.pdf>.

145. Disponible en http://www.msal.gob.ar/saludsexual/downloads/guias%20y%20cuadernillos/Protocolo_Violencia_Sexual.pdf.

goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida; b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

 Recomendaciones dirigidas a los/as fiscales con competencia penal para la intervención en casos de incidentes viales y el abordaje de las víctimas: Resolución PGN N° 31/06¹⁴⁶

El 30 de marzo de 2006, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 31/06 en la que dispone tres recomendaciones dirigidas a los/as fiscales con competencia penal para regular su intervención en casos de incidentes viales.

Al respecto, por un lado, se recomienda a los/as magistrados/as que den intervención a la OFAVI (hoy DOVIC) para que puedan acompañar a las víctimas de estos casos y, por otro, se sugiere a los/as fiscales que arbitren los medios para que las víctimas que cuentan con legitimación para querellar tengan la oportunidad de ser escuchadas previo al acuerdo de juicio abreviado. Ambas recomendaciones fueron ratificadas al aprobarse la *Guía de buenas prácticas para la investigación de incidentes viales*, mediante la Resolución PGN N° 1061/15¹⁴⁷. En tercer lugar, la resolución recomienda a los/as fiscales que extremen los recaudos para profundizar la investigación e individualizar a los responsables.

El gran número de víctimas registradas por incidentes viales —que ocasionan lesiones, incapacidades e incluso la muerte—, la necesidad de protegerlas y asegurarles una debida participación en los procesos judiciales que se abran, y el deber de realizar investigaciones eficaces, ha llevado al Ministerio Público a establecer estas pautas de actuación que fueron profundizadas más recientemente mediante la Guía que se desarrollará en este mismo apartado.

146. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2006/PGN-0031-2006-001.pdf>.

147. Resolución dictada el 17 de abril de 2015, que se desarrollará más adelante.

📄 Recomendaciones dirigidas a los/as fiscales con competencia penal a fin de que garanticen el acceso de la víctima a las actuaciones judiciales, le informen su estado procesal y le comuniquen el archivo de la causa: Resolución PGN N° 10/09¹⁴⁸

El 24 de febrero de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 10/09 en la que emitió tres recomendaciones, dirigidas a los/as fiscales con competencia penal, relativa al derecho de las víctimas a conocer el estado de las actuaciones.

En ese sentido, se recomienda a los/as magistrados/as del Ministerio Público Fiscal nacionales o federales con competencia penal, por un lado, que permitan el acceso directo de las víctimas a las actuaciones judiciales y que les expliquen de modo entendible el estado procesal de la causa. En segundo lugar, se sugiere a los/as fiscales que les informen a las víctimas, cuando lo soliciten, aun las que no se constituyeron en querellantes, las resoluciones que dispongan el archivo de la causa. En tercer lugar, se prevé que cuando se presente un/a abogado/a en representación de las víctimas, se lo/a habilite a recibir información sobre el estado procesal de la causa.

Según los fundamentos de la resolución, estas pautas de actuación buscan adecuar el desempeño del Ministerio Público a las normas procesales e internacionales que consagran los derechos de las víctimas a recibir una protección legal adecuada. La resolución menciona especialmente las *Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos*, las *Directrices sobre la Función de los Fiscales*¹⁴⁹, la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de Naciones Unidas*¹⁵⁰, y los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*¹⁵¹.

Estas recomendaciones se aprobaron a partir de un pedido formulado por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y de la propuesta elaborada por la Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios.

148. Resolución completa disponible en: <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2009/PGN-0010-2009-001.pdf>.

149. Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Disponibles en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>.

150. Resolución de la Asamblea General de la ONU 40/34 de 1985, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>.

151. También aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, disponibles en https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf (pág. 380)

 Recomendación destinada a los/as fiscales con competencia penal a fin de que adopten ciertos criterios de actuación en caso de recibir denuncias verbales: Resolución PGN N° 50/09¹⁵²

El 12 de mayo de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictó la Resolución PGN N° 50/09 en la que establece una recomendación dirigida a los/as fiscales con competencia penal para la adopción de determinados criterios de actuación en caso de recibir denuncias verbales en la sede de una fiscalía.

La resolución dispone que, en pos de garantizar el acceso a la justicia, y en virtud de la reforma procesal que eliminó la posibilidad de recibir denuncias verbales, los/as magistrados deben sugerir a quienes deseen formular una denuncia en la sede de una fiscalía —y no hayan efectuado una presentación por escrito—, la posibilidad de que completen un formulario de “denuncia tipo”. Asimismo, se establece que se deberá ayudar o asesorar a quienes deseen realizar la denuncia a completar este formulario, que estará disponible en cada fiscalía, y su formato podrá ser solicitado a la Fiscalía General de Política Criminal. A su vez, se recomienda a los/as fiscales a “invitarlas a prestar declaración testimonial en el mismo momento en que se presentan, con la finalidad de que puedan indicar todos los pormenores de los hechos cuya investigación se pretenda”.

Según los fundamentos, la resolución se dictó como respuesta institucional a la reforma del artículo 175 del Código Procesal Penal de la Nación¹⁵³, y cuya aplicación literal “podría llevar a considerar que los Sres. Fiscales sólo deberían recibir las denuncias formuladas por escrito, situación que resulta contradictoria con el derecho de los ciudadanos a acceder a la justicia”, y que, además, podría ocasionar “una afectación al principio de progresividad y no regresividad respecto del acceso a la justicia”.

En ese sentido, en los considerandos, se hace referencia específica a la Resolución PGN N° 174/08 —previamente desarrollada— en la que se aprueban las *Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos*, que puntualmente establecen que el Ministerio Público debe remover obstáculos y facilitar el acceso a la justicia.

152. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0050-2009-001.pdf>.

153. El artículo dispone que “... En el caso de que la denuncia sea presentada ante la fiscalía o el juez la misma deberá ser escrita; personalmente, por representante o por mandatario especial. En este último caso deberá agregarse el poder, debiendo ser firmada ante el funcionario que la reciba, quien comprobará y hará constar la identidad del denunciante”.

 Recomendación destinada a los/as fiscales con competencia penal a fin de que tengan en cuenta el Protocolo de actuación para el tratamiento de víctimas de trata: Resolución PGN N° 94/09¹⁵⁴

El 11 de agosto de 2009, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, emitió la Resolución PGN N° 94/09, en la que dispone una recomendación para que los/as fiscales con competencia penal sigan el Protocolo de actuación para el tratamiento de víctimas de trata, elaborado por la entonces Unidad de Asistencia para la Investigación de secuestros extorsivos y trata de personas (UFASE) —hoy PROTEX— y la Oficina de Asistencia integral a la Víctima del Delito (OFAVI) —actual DOVIC—.

La Resolución PGN N° 94/09 se encuentra desarrollada en el apartado IV.2.d) del capítulo de Trata de personas, al que remitimos.

 Recomendación dirigida a los/as fiscales con competencia penal para que apliquen las pautas de actuación contenidas en la Guía de buenas prácticas para la investigación de incidentes viales: Resolución PGN N° 1061/15¹⁵⁵

El 17 de abril de 2015, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, aprobó la Resolución PGN N° 1061/15, en la que se emite una recomendación dirigida a los/as fiscales con competencia penal a fin de que apliquen las pautas de actuación establecidas en la *Guía de buenas prácticas para la investigación de incidentes viales*, que allí se aprueba, y que disponen, entre otras cuestiones, algunas medidas para garantizar el derecho de las víctimas de estos delitos a recibir la debida protección judicial.

La Guía consta de 11 capítulos, en los que se abordan, entre otras cuestiones, aspectos vinculados con la investigación en el lugar del hecho, los informes técnicos, la identificación de testigos y el abordaje de las víctimas. Se establecen una serie de pautas que deberían tener en cuenta los/as fiscales para asegurar el derecho de las víctimas y sus familiares a recibir la atención médica y psicológica pertinente. Así, se recomienda requerir de modo urgente la presencia del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) y cómo actuar frente a un deceso. En tal sentido, por ejemplo, se sugiere toda información sensible relativa al estado de salud o al deceso de algún familiar —o incluso la identificación de personas fallecidas o la práctica de alguna pericia— se realice con el acompañamiento de profesionales. El documento establece además que en caso de que los únicos

154. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0094-2009-001.pdf>.

155. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2015/PGN-1061-2015-001.pdf>.

sobrevivientes sean niños, niñas o adolescentes o personas con discapacidad, se dé intervención a la Defensoría de Menores e Incapaces de la Defensoría General de la Nación y se extremen los recaudos para localizar a familiares. La Guía también propone —ratificando lo dispuesto en la Resolución PGN N° 31/06— dar intervención a la DOVIC y brindar a las víctimas y sus familiares información detallada acerca del proceso judicial, “de modo de asegurar a los interesados el acceso a la información acerca del hecho que los damnificó y evitar su revictimización”. En casos de trascendencia pública, se sugiere a los/as magistrados del MPF evitar la divulgación de diligencias y contenido sobre la causa que pudiera ocasionar un daño a las víctimas o sus familiares.

A su vez, en cuanto a la posibilidad de suspensión del juicio a prueba o de la aplicación del instituto del juicio abreviado, la resolución confirma —tal como dispone la Resolución PGN N° 31/06— la necesidad de que víctimas y familiares sean escuchados/as previamente. Al respecto, se destaca que “la relevancia que posee este tipo de casos, en particular cuando tiene como resultado la muerte de una persona, requiere una consideración especial por parte de los agentes del Ministerio Público Fiscal al momento de analizar la viabilidad de un acuerdo de juicio abreviado, y en este sentido, resulta importante contar con la opinión de la víctima o de quienes se encuentren legitimados para querellar, hayan o no optado por esta vía”.

La Guía fue elaborada por una comisión de fiscales creada con el fin de “identificar y analizar los patrones comunes más problemáticos y las medidas indispensables para llevar adelante una persecución eficaz de los delitos de tránsito y atender los requerimientos de las víctimas”¹⁵⁶.

156. Esta comisión fue creada mediante la Resolución PGN N° 345/14, disponible en <http://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2014/PGN-0345-2014-001.pdf>.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA