

1) Sumario

1. Sumario 2. Resumen 3. Palabras clave 4. Glosario y Abreviaturas 5. Objetivo 6. Objeto 7. Alcance 8. Antecedentes 9. Marco normativo 10. Fundamentos conceptuales y teóricos para su adopción 11. Contenido 11.1. Definición y Objetivos de las instrucciones generales 11.2. Etapas del proceso de adopción e implementación de una instrucción general 11.3. Estructura mínima de toda instrucción 11.4. Formato de toda instrucción 12. Anexos

2) Resumen

Este documento define los procedimientos y requisitos básicos para la elaboración (contenido, responsables y formato), adopción, aplicación, monitoreo y evaluación que debe cumplir toda instrucción general que se adopte en el marco de la Ley N° 19.483. Las directivas generales constituyen una herramienta destinada a establecer criterios comunes en la actuación de los equipos fiscales como elemento de una política pública de persecución penal eficaz y eficiente, en consonancia con los principios de unidad de acción; jerarquía; independencia técnica; celeridad; responsabilidad y de objetividad consagrados en la referida ley.

3) Palabras clave

Fiscalía General de la Nación- Instrucciones/Directivas Generales - Equipos fiscales - Política criminal - Principios - Sistema Penal Acusatorio - Priorización - Persecución Penal - Monitoreo y Evaluación - Estructura - Marco de actuación

4) Glosario y Abreviaturas.

AIAMP: Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos

Art.: artículo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CEDAW: La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CHIG: Consejo Honorario de Instrucciones Generales

CPLP: Comunidad de Estados de Lengua Portuguesa

CPP: Código del Proceso Penal

FGN: Fiscalía General de la Nación

N°: número

OCDE/CAD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y su Comité de Ayuda al Desarrollo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

5) Objetivo

El objetivo de la presente instrucción es brindar un marco general de actuación y una hoja de ruta para la elaboración, aplicación, monitoreo y evaluación de las instrucciones generales, según la Ley N° 19.483.

6) Objeto

Establecer los procedimientos y requisitos mínimos que deben cumplir toda instrucción general que se adopte en el marco de la Ley N° 19.483.

7) Alcance

El alcance de la presente instrucción abarca los procesos para la elaboración (contenido, responsables y formato), aplicación, monitoreo y evaluación de las instrucciones generales a ser adoptadas por el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación.

En tanto las instrucciones generales según el Art. 15 de la Ley N° 19.483, tendrán por objeto establecer los estándares mínimos para garantizar la unidad de acción de los equipos fiscales en diversas áreas temáticas, aportando a la concreción de una política criminal. En consecuencia, se hace necesario establecer un procedimiento y requisitos mínimos para su elaboración, contenido y formato. Establecer estos procedimientos y requisitos mínimos, hace a la transparencia y unidad que permite hacer más eficiente esta herramienta como parte de una política de la institución. La rendición de cuentas y transparencia son elementos esenciales en la gestión de las políticas públicas.

8) Antecedentes

La facultad de impartir directivas generales atribuida a las máximas autoridades de los Ministerios Públicos¹ como herramienta de determinación de una política pública de persecución penal, que promueve criterios de actuación en sistemas procesales penales de corte acusatorio, no constituye ninguna innovación en el ámbito internacional.

A título ilustrativo, podemos señalar: (i) las Directrices sobre la función de los fiscales. ONU. Octavo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La Habana (Cuba) en setiembre de 1990, art. 17; (ii) la Recomendación N° 19 (2000) del Consejo de Europa, sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de Justicia Penal num. 13; (iii) Declaración conjunta de Lisboa de los Procuradores Generales y los Fiscales Generales, miembros de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y de la Comunidad de Estados de Lengua Portuguesa (CPLP), reunidos en Lisboa, durante la XXIV asamblea de la AIAMP y del XIV Encuentro de los Procuradores Generales de la CPLP, 11 de octubre de 2016; (iv) Recomendaciones al estado uruguayo dictadas por el Comité de expertos de Cedaw agosto de 2016, N° 20 C).

¹ Cabe precisar que en alguna legislación interna como la francesa la facultad de impartir directivas es en principio atribuida al Ministerios de Justicia.

En lo atinente a las legislaciones internas de Europa y América cabe reseñar: Alemania; España; Portugal; Francia; México, Guatemala, Venezuela, Chile, Argentina, Paraguay, Colombia, entre otros.²

A pesar de lo expuesto, en la esfera nacional constituye un instrumento novedoso, consagrado recientemente en la nueva ley orgánica del Ministerio Público y Fiscal, que requiere un desarrollo de habilidades desde otra lógica y un enfoque creativo para su adecuado y eficaz funcionamiento con miras a los actuales desafíos de esta institución.

9) Marco normativo

- Disposiciones de Derecho Internacional de los Derechos Humanos
- Constitución uruguaya de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.
- Ley de rendición de cuentas N° 18.996 noviembre 2012/Decreto N° 103/013, de 2 de abril de 2013
- Ley N° 19.293 y modificativas Nuevo Código de Proceso Penal diciembre 2014
- Ley N° 19.334 Creación del Servicio Descentralizado Fiscalía General de la Nación del 14 de agosto 2015
- Ley N° 19.335 Ley de Presupuesto del 19 de diciembre 2015
- Ley N° 19.483 Ley orgánica de la Fiscalía General de la Nación 5 de enero 2017
- Decreto 93/2016 del 4 de abril 2016 aprueba Reglamento General del Organismo
- Resolución de la Fiscalía General de la Nación N.º 83/2016 del 16 de febrero 2016, y sus modificativas.

10) Fundamentos conceptuales y teóricos para su adopción

La puesta en marcha del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) en el Uruguay, es una transformación en la normativa, en los procedimientos y roles que se desempeñan en el campo jurídico. Cambiar de un sistema penal inquisitivo a un sistema penal acusatorio en la administración de la justicia, constituye una de las principales reformas para el país. Esto implica un profundo cambio de paradigma que impacta en las personas y en las instituciones. Es una reforma cultural en las formas y en la esencia misma de la administración de la justicia. Como señalan algunos exponentes de la doctrina extranjera contemporánea "Este nuevo esquema supone modificaciones radicales en las prácticas, ritualidades, lógicas y destrezas de los operadores, e implica una adaptación de la cultura jurídica y de los comportamientos de los actores en especial de jueces, abogados, fiscales, defensores y auxiliares de la administración de justicia".³

Cambiar paradigmas y transformar la administración de la justicia a partir de un nuevo ordenamiento jurídico, requiere de estrategias sistémicas que atañen a acciones en la estructura y

² Link versión taquigráfica de Parlamento: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/129677/ficha_completa

³ Rafael Blanco Suárez, et al., *Litigación estratégica en el nuevo proceso penal* (Universidad Alberto Hurtado, Lexis Nexis, 2005), 8-9. En el mismo sentido, Andrés Baytelman y Mauricio Duce, *Litigación penal. Juicio oral y prueba* (Universidad Diego Portales, 2004) refieren a un escenario de nuevas lógicas y destrezas que impone el sistema acusatorio.

gestión institucional, en los recursos humanos, en la formación y capacitación para brindar coherencia y unidad en la acción.

Instalar nuevas prácticas, que den cumplimiento a un proceso acusatorio y al rol que el nuevo CPP asigna a los/as fiscales, requiere de mirar, pensar y decidir con nuevos procedimientos, acordar criterios generales para la actuación, contar con aportes de otras disciplinas, y de antecedentes normativos en las materias que sean priorizadas. Pero fundamentalmente, se hace necesario contar con elementos claros que permitan una estrategia inteligente, efectiva y eficiente de investigación criminal, enmarcada en una política criminal. La política criminal es parte de un conjunto de políticas que definen los Estados.

La reforma del Código del Proceso Penal, se inscribe en un contexto socio económico, político y cultural que amerita una profunda revisión del sistema de justicia en el marco de las políticas de Estado. La sociedad uruguaya ha entrado en un debate que atañe claramente los temas de seguridad y el lugar de la justicia en ello. Por ende, se hace imperioso contar con un sistema transparente, accesible para las víctimas de los delitos, ágil y flexible en su gestión y que vele por la garantía de las personas.

El cambio en la normativa permite adaptar los procedimientos a una sociedad que ha mutado y a un comportamiento delictivo que también ha variado, que presenta nuevas características y modalidades transnacionales que requieren georeferenciación y visión holística. En estos últimos 20 años, también se ha modificado el escenario institucional en materia de políticas económicas, sociales, educativas, de salud, productivas. Se han aprobado leyes y creado institucionalidades que responden a una nueva agenda de Derechos en el Uruguay, atendiendo a género, niñez y adolescencia, juventud, adultos mayores, personas con discapacidad, diversidad sexual, entre otros. Asimismo, ha avanzado velozmente el uso de las TICs, la forma de organización del trabajo de las personas y de la vida en familia y comunidad. Se requiere por lo tanto, procedimientos de investigación criminal más complejos y eficientes y un sistema que permita a los equipos fiscales contar con herramientas para fortalecer su rol, según lo que estipula la ley. Se requiere elaborar criterios, basados en la evidencia que permitan un accionar de los equipos fiscales basados en el profesionalismo y la unidad de acción como política institucional.

Por otra parte, el país cuenta con el mayor número de personas privadas de libertad en su historia de las cuales el 7.800 no tienen condena (casi un 70% del total de privados de libertad) y de las cuales

el 4.247 son primarios, lo que representa el 38 %⁴. Atendiendo a las características de estas personas privadas de libertad, llama la atención la prevalencia de situaciones de personas en situaciones de adicción, en condiciones de extrema pobreza que hacen considerar el lugar del sistema penal en la resolución de estas situaciones que implican un delito. Se hace imperioso considerar como sociedad, cómo es posible cortar con los ciclos de violencia y delincuencia en las trayectorias de vida de las personas y cuál es el lugar del sistema penal en esto.

En el marco del sistema acusatorio, está previsto diseñar nuevas estrategias de políticas criminales en las que la Fiscalía es un actor fundamental para ubicar al conflicto en el centro de su accionar, brindando a las víctimas un lugar protagónico y buscando las mejores formas de gestionar la conflictividad considerando cómo sancionar e interrumpir el ciclo de la delincuencia. Este trabajo requiere de un accionar articulado de la Fiscalía con otros actores de sociedad, tal como lo expresa el Art. 17 de la Ley N°19.483 “Organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones públicas y privadas cuyo accionar se vincule con el ejercicio de sus funciones”.

Esto requiere sin duda que el sistema penal, logre seleccionar y priorizar cuáles son los conflictos sociales que ameritan su intervención imperiosa en la protección penal y en cómo deben ser protegidos.

Considerando la selectividad del sistema penal, este no puede quedar solo apostado en el discurso de sus principios sino que debe contar con orientaciones y herramientas prácticas, por el derecho penal impacta en la vida de las personas, en la práctica e impacta en ellas – víctimas e imputados/as-, sus familias, su comunidad y en la sociedad.

Es así que se requiere de directrices, que en este nuevo escenario permitan fortalecer una política criminal democrática, que al decir de Binder, citado por Mauricio Ochoa Urioste⁵, se caracteriza por los siguientes indicadores:

a) La restricción del uso del poder penal a los casos verdaderamente graves, entendiendo por graves aquellos que causan el mayor daño social o que afectan bienes reconocidos universalmente como básicos para el desarrollo de la persona humana (principio de mínima intervención) y consiguientemente, la "minimización de la violencia estatal y maximización de la libertad"³². Esto se relaciona con el concepto de priorización antes mencionado.

4 Datos al mes de mayo 2017, proporcionados por el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario.

5 Ochoa Urioste, Mauricio E.,(2002) "Estado, Política criminal y derecho penal" *Revista Ciencia y Cultura*, Acceso el 3 de julio de 2017, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232002000100011&lng=es&tlng=es, 95-104

b) El reconocimiento de límites absolutos para el ejercicio del poder penal, que se logra con la vigencia del derecho penal y las garantías penales. Bajo la tutela de las garantías penales "no se admite ninguna imposición de pena sin que se produzcan la comisión del delito, su previsión taxativa en la ley como delito, la necesidad de su prohibición y punición, sus efectos lesivos para terceros, la imputabilidad y la culpabilidad de su autor".

c) La transparencia en el ejercicio del poder penal.

d) La máxima judicialización del ejercicio del poder penal (monopolio jurisdiccional del poder penal).

e) El control de las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal.

f) La admisión de mecanismos de participación ciudadana en las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal.

g) El trato humanitario de los presos.

Los desafíos a los que se enfrenta la FGN imponen una gestión estratégica, que se refleja en la adopción de criterios claros para el diseño y desarrollo de una política de *priorización* en la actuación de los equipos fiscales. Se pretende a través de la implementación de esta política una planificación valorativa, la incorporación de un método de trabajo, así como fortalecer el manejo analítico de la persecución penal tanto en la etapa de investigación como en el ejercicio de la acción. De esta manera, se logra optimizar recursos para obtener una distribución por especialización y equitativa de las cargas de laborales. Este fenómeno ha sido denominado como la "racionalización de la persecución penal". Se pretende mediante un uso adecuado de los recursos una investigación y un ejercicio de la acción penal más efectivos.

Las instrucciones generales constituyen herramientas prácticas de carácter general y abstracto que guían la intervención de los equipos fiscales en los casos concretos, adoptadas con estricta sujeción a las disposiciones convencionales, constitucionales, legales, y toda disposición vigente en la materia al momento de su dictado. Para su adecuada aplicación deben ser redactadas en un lenguaje claro, neutro, simple y preciso que facilite su consulta. Son un instrumento que brinda un marco de actuación a las/os fiscales, en la definición de una política criminal como política pública de un Estado. El "núcleo o foco de toda política criminal democrática es la protección de la dignidad de las personas" ⁶

Las instrucciones generales como directrices de actuación destinadas al mejor funcionamiento del servicio y al cumplimiento de sus cometidos en todas las áreas de competencia de la Fiscalía

⁶ Ochoa Urioste, Mauricio E.,(2002),

General de la Nación (Art. 15, Ley N°19.483), se enmarcan en los principios establecidos por la misma ley.

El ***principio de unidad de acción*** que establece en su Art. 4° que "el Ministerio Público y Fiscal es único e indivisible y cada uno de sus integrantes, en su actuación, representa a la Fiscalía General de la Nación en su conjunto." A efectos de crear y mantener la unidad de acción en el ejercicio de sus funciones se dictaran las instrucciones generales de actuación de sus integrantes para su efectiva aplicación al caso concreto.

Atendiendo al ***principio de independencia técnica***, el Art. 5° establece que "los fiscales gozarán de independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, la que consiste en el derecho a no recibir órdenes ni recomendaciones de parte de ningún jerarca de la instrucción ni autoridad ajena a la misma para proceder de una determinada manera en cada caso concreto". Las instrucciones no podrán referirse a causas particulares. Los fiscales no podrán apartarse de las instrucciones generales recibidas, sin perjuicio de sus derechos establecidos en la ley mencionada y analizado en el capítulo de contenido de la presente Instrucción.

En tanto lo que establecer el ***principio de jerarquía***, establecido en el Art. 6° "la Fiscalía General de la Nación, es una organización jerárquica cuya máxima autoridad es el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, cada superior jerárquico controlará el desempeño de quienes actúan bajo su dependencia."

En referencia al ***principio de celeridad***, que su Art. 7 "los fiscales deberán ejercer sus funciones de manera pronta, eficiente y oportuna"⁷ y atendiendo al ***principio de responsabilidad*** (Art. 8) en el cual se establece que "los fiscales tendrán responsabilidad penal, civil y administrativa por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones de conformidad con la Constitución de la República y las leyes", es oportuno contar con directrices y herramientas que apoyen la función fiscal frente a situaciones complejas, dinámicas y que requieren de respuestas del mismo tenor.

Por su parte, el Art. 10 consagra el ***principio de objetividad*** "la Fiscalía General de la Nación propenderá a la aplicación justa de la ley y al ejercicio racional y ponderado del poder penal del Estado". Este principio presupone varias proyecciones. Por un lado, el Ministerio Público en tanto titular de la acción penal (Arts.6, 43.1, 83 de la ley N° 19.293) adquiere la calidad de parte en la eventual contienda, y eso no lo inhibe a desempeñarse con objetividad al momento de sopesar la evidencia con la que pueda contar la defensa (aplicación justa de la ley, principio de igualdad ante la ley), de manera de racionalizar el poder penal que le es conferido. Los equipos fiscales deben tomar en consideración tanto las circunstancias, hechos en que se funda la responsabilidad del indagado como aquellos que acrediten su inocencia⁸. Se trata de una labor esencialmente diferente a la

⁷ Su lectura debe realizarse en armonía con el art. 10 del CPP, que alude a "duración razonable"

⁸ Rodrigo Cerda San Martín, *Manual del sistema de justicia penal* (Santiago de Chile, Librotecnia, 2010) 153 y 243

atribuida a miembros de tribunales que deben actuar con imparcialidad⁹(tanto objetiva como subjetiva). Por el otro lado, al ejercicio racional y ponderado del poder penal por parte del Estado conduce a un empleo racional del poder punitivo, vinculado a otros instrumentos como las salidas alternativas al conflicto penal, la aplicación del principio de oportunidad, entre otros.

Conforme a lo dispuesto en el Art. 3 de la ley de creación de la FGN como servicio descentralizado, N° 19.334¹⁰, a esta "le compete ejercer las funciones del Ministerio Público y Fiscal, conforme a las disposiciones vigentes". A partir de la creación de FGN y en consonancia con la aprobación de un nuevo Código del Proceso Penal de corte acusatorio, Ley N° 19.293¹¹, se define por resolución N° 83/2016¹² una nueva estructura en la que se cuenta con Unidades referidas a áreas de gestión y áreas programáticas que se ilustran en el siguiente organigrama:
<http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/1105/1/organigrama-institucional.pdf>

El proceso de elaboración, aplicación, monitoreo y evaluación de las instrucciones generales contará con el apoyo de la unidades de gestión y programáticas.

11) Contenido

11.1) Definición y Objetivos de las instrucciones generales:

La Fiscalía General de la Nación, tiene dentro de sus cometidos (Art.13, literal A Ley N° 19.334) fijar, diseñar y ejecutar la política pública de investigación y persecución penal de crímenes, delitos y faltas. Así, también se estableció en la Misión¹³ de la institución, y al fijar los objetivos estratégicos 2015-2019 en el marco de la planificación estratégica "Construir un sistema de investigación y persecución penal eficiente para contribuir al diseño y ejecución de una política pública de seguridad".

Las instrucciones generales son directrices de actuación destinadas al mejor funcionamiento del servicio y al cumplimiento de sus cometidos en todas las áreas de competencia de la FGN: la fijación, diseño, y ejecución de una política pública de investigación y persecución penal de crímenes, delitos y faltas, el ejercicio de la acción penal en causas de adultos y adolescentes infractores; la dirección la investigación, la atención y protección a víctimas y testigos de delitos; la promoción y el ejercicio de la acción civil en los casos previstos en el artículo 28 del Código

9 Art. 2 del CPP, Ley N° 19.293 " los tribunales serán imparciales...", al referir al concepto de juez natural. El principio de imparcialidad del juez como garantía básica del debido proceso en la Constitución vigente del Uruguay no es recogido en forma expresa, pero se desprende a partir de una interpretación extensiva del art. 23 *Todos los Jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca.*

10 Ley N.º 19.334 del 14 de agosto de 2015, el Decreto N.º 93/2016 aprueba el Reglamento orgánico del organismo.

11 Ley N.º 19.293 del 19 de diciembre de 2014

12 <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/1062/1/resolucion-83.pdf>

13 <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/970/1/innova.front/mision-y-vision.html>

General del Proceso y la intervención en procesos relativos a obligaciones alimentarias en el extranjero; actuación en representación de la sociedad en los asuntos de intereses difusos; el ejercicio de la titularidad de la acción fiscal en las causas por infracciones aduaneras restitución de derechos vulnerados a niñas, niños y adolescentes y en todas las acciones para evitar la violencia de género. (N° 19.334 Art.13 y Art. 15 N°19.843). En el mismo sentido, la Ley N°19.334, en sus arts. 5 lit. g y 17 otorga competencia al Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación en su calidad de Director General de la FGN para "Determinar la organización administrativa de sus dependencias y, en general, dictar reglamentos, disposiciones y resoluciones, así como realizar todos los actos jurídicos y operaciones materiales necesarios para el cumplimiento de la presente ley y el funcionamiento regular y eficiente de los servicios".

Las instrucciones generales son directrices de actuación destinadas al mejor funcionamiento del servicio y al cumplimiento de sus cometidos en todas las áreas de competencia de la Fiscalía General de la Nación y en particular en las tareas de investigación de los hechos punibles y su adecuada priorización, ejercicio de la acción penal, protección de víctimas y testigos, restitución de derechos vulnerados de niñas, niños y adolescentes y en todas las acciones tendientes a evitar la violencia basada en género. (definición dada por el art. 15 inciso 1° Ley N°19.843)

Tienen por objetivos:

- ➔ Definir los criterios de *priorización* de la intervención fiscal en el marco de una política criminal.
- ➔ En base a una estrategia coherente de política criminal, homogeneizar las actuaciones de los equipos fiscales, de manera de asegurar el *principio de unidad de acción* (art.4 Ley N°19.843)
- ➔ Amparar el *principio de igualdad* en la aplicación de ley en el cumplimiento de los cometidos asignados y su correlativa contribución a la seguridad jurídica, al unificar los criterios de actuación (Principio de objetividad, art.10 Ley N°19.843)
- ➔ Respetar el *principio de jerarquía* (art. 5 lit.A Ley N°19.334 y art.6 Ley N°19.843) entendido en armonía con los principios de unidad de acción e igualdad. Es decir ejercer la tarea de dirección y control a través de la formulación de lineamientos, directivas de actuación, tanto en el plano de la investigación y acción penal como en cuestiones de índole administrativa o presupuestal.
- ➔ Contar con estudios e información actualizada que aporten a las estrategias de persecución penal inteligente. (Análisis y contexto)
- ➔ Asegurar el respeto a los derechos humanos, incorporando la perspectiva de género e interseccionalidad, desde una óptica integradora y holística en el cumplimiento de los cometidos asignados a la institución.

- ➔ Brindar herramientas para el efectivo cumplimiento de los Derechos de víctimas y testigos estipulados en el CPP.
- ➔ Recopilar y precisar el alcance de textos legales en asuntos de interés o priorizados en la política institucional por su prevalencia, complejidad o actualidad.

Se consagra el principio de independencia técnica de los/las fiscales al ejercer sus cometidos. (art.5 Ley N°19.843). En consecuencia, *Las instrucciones generales no podrán referirse a causas particulares.* (art.15 *in fine* Ley N°19.843).

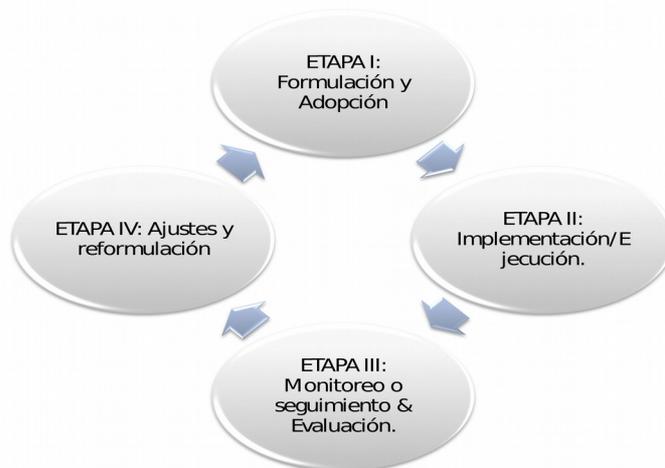
Las instrucciones generales se adoptan preceptivamente por el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y son de carácter vinculante (art.15 inc. 2°Ley N°19.843), por lo que están destinadas a ser aplicadas. De todas maneras, se habilita la posibilidad de manifestar objeciones durante su cumplimiento, las que no podrán registrarse en los expedientes judiciales y deberán manifestarse en un informe fundado por escrito dirigido al Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, indicando las disposiciones constitucionales, internacionales o legales en las que se basa para su posterior comunicación al Consejo Honorario de instrucciones generales. Se prevé también el instituto de la excusación al cumplimiento de una instrucción general, quedando en la órbita del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación su resolución.

El incumplimiento de una instrucción general configura una falta grave, y en función de los criterios de graduación, la sanción podrá ser desde suspensión de 10 días a 6 meses; pérdida de derecho a ascenso o descenso a la categoría inmediata inferior por un plazo máximo de 2 años.¹⁴

11.2) Etapas del proceso de adopción e implementación de una instrucción general:

Las instrucciones generales como herramienta y directriz acorde a las dinámicas de asuntos de priorización, requieren de ser flexibles y responder a práctica jurisdiccional. En tal sentido, deben atravesar un proceso o ciclo, que atendiendo a su monitoreo y evaluación permitan generar innovación, aprendizajes y avances en la materia que son de su asunto. Esto como parte del cambio de paradigma y cambio cultural en la forma en que se gestiona la justicia.

14 Ver Anexo 1 “Cuadro de posibles actitudes del fiscal frente a la aplicación de una instrucción general al caso concreto”



Cuadro 1: Ciclo de la Instrucción General

ETAPA I: Formulación y adopción.

Recopilación de insumos. Identificada la necesidad de formular una instrucción general los integrantes del Consejo Honorario podrán presentarlo con 15 días de anticipación para su discusión y estudio.

Adopción de instrucción general. Una vez elaborada la instrucción en el ámbito del CHIG, y previa edición de estilo, el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación adoptará *en forma preceptiva y vinculante* y comunicará al cuerpo de fiscales y a la Asamblea General la instrucción general mediante el dictado de una resolución (arts. 15 inc. 2º, 21 lit. B, Ley N°19.843 y arts. 5 y 17 Ley N°19.334).

ETAPA II: Implementación y ejecución de la instrucción general. Las Unidades centrales: de control interno, la relacionada con la temática de la directiva adoptada, Centro de Formación, Comunicación e Implementación del Sistema Penal Acusatorio definirán en conjunto, la necesidad de diseñar estrategias de difusión, y de monitoreo, evaluación y capacitación para la mejor implementación en la práctica de la instrucción general.

ETAPA III: Monitoreo y evaluación

Atendiendo al principio de probidad, transparencia y rendición de cuentas, los fiscales deberán observar el principio de probidad administrativa. La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de ella, así como la debida rendición de cuentas sobre su actuación. (Art. 11 de la Ley N°19.483)

En las políticas públicas, el monitoreo y la evaluación hacen a la esencia de la rendición de cuentas, transparencia y ciclo de aprendizaje que permite reformular y mejorar las prácticas y la gestión institucional. Es así, que establecer un proceso de evaluación de las instrucciones generales y de su

aplicación, está motivado por la ética de la gestión de las políticas públicas que permita valorar su eficacia y eficiencia.

La evaluación es “Un escrutinio - lo más sistemático y objetivo posible – de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo” Una evaluación debe proporcionar **información** que sea creíble y útil, para permitir la incorporación de la **experiencia adquirida** en el proceso de **adopción de decisiones**. (OCDE/CAD, 1991)

El monitoreo es el procedimiento mediante el cual verificamos la eficiencia y eficacia de la ejecución de un proyecto mediante la identificación de sus logros y debilidades y en consecuencia, recomendamos medidas correctivas para optimizar los resultados esperados del proyecto. (BID)

Contar con un sistema de monitoreo y evaluación permite dar cuenta del cumplimiento de los objetivos diseñados y estipulados en cada una de las instrucciones adoptadas, dar cuenta de los procesos y recursos asignados y contar con insumos para mejorar las prácticas de actuación de la FGN. La institucionalización de una cultura de seguimiento y de evaluación, es importante por tres razones: primero "permite conocer de manera oportuna la marcha de las políticas mediante el uso de indicadores y, así, enmendar rumbos o hacer los cambios que correspondan; segunda, incorpora una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas en cuanto a cantidad, calidad, costo y cumplimiento del cronograma (tiempo); tercera, aporta al aprendizaje y mejoramiento sucesivo de la calidad de las políticas"¹⁵

Los mecanismos de monitoreo y evaluación de las instrucciones atenderán a dos dimensiones:

- a) las instrucciones como herramienta: pertinencia, adecuación y cumplimiento de la herramienta y que efectivamente esta contribuya a los objetivos que estas se establecen en cada materia particular.
- b) la aplicación de las instrucciones generales por parte de los fiscales como parte de los elementos que se evalúan en la actuación de los fiscales cometidos funcionales

En el caso del literal a), la unidad de referencia y la de control interno deberán presentar una propuesta de diseño que contenga la elaboración de indicadores, metodología de implementación, formato de difusión y recomendaciones (eventual capacitación). Deberán sistematizarse las objeciones recibidas de fiscales, alertarse modificaciones legislativas que justifiquen un ajuste de la instrucción, entre otras.

15 Edgar Ortegón Quiñones, *Guía sobre diseño y gestión de la política pública* (Bogotá: Convenio Universidad Andrés Bello, Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2008), 49

En el caso del literal b), el diseño del monitoreo y evaluación de la aplicación de las instrucciones, que incluye la elaboración de indicadores, sistemas de comunicación, estándares de aplicación que según su resultado darán curso al trámite correspondiente, estará bajo los criterios de la Unidad de control interno de la FGN. Será la Unidad de Control Interno quien esté a cargo de la evaluación de la aplicación de las instrucciones en las actuaciones fiscales. (Ley N° 18996 art. 189, Decreto 103/2013 art. 5 lit. b y d, Ley N° 19.943 art. 38).

ETAPA IV: Ajustes y reformulación.

Contando con los insumos de las evaluaciones realizadas respecto a la aplicación de las Instrucciones, el Consejo Honorario podrá discutir y elaborar la reformulación de las instrucciones generales que así lo ameriten.

11.3) Estructura mínima de toda instrucción

1) PORTADA

Fecha

Numeración 004/N° que identifica a la unidad de referencia/2017

Título de la instrucción

2) Sumario/índice

3) Resumen:

4) Palabras clave (Tesouro, "nube de palabras")

5) Glosario y Abreviaturas

6) Objetivo/Finalidad: responde a qué se quiere transmitir con la instrucción que se redacta, la finalidad

7) Objeto/Asunto/Tema: cuál es el asunto que trata, el tema, el área de trabajo.

8) Alcance

9) Antecedentes

10) Marco normativo

11) Fundamentos conceptuales y teóricos para su adopción: refiere a los aspectos que permiten conceptualizar sobre el objeto de la instrucción. Se brindarán elementos teóricos actualizados de diversas disciplinas y contando con experiencia local e internacional, en caso de que el asunto que se trate en la instrucción lo requiera y lo permita.

12) Contenido (la estructura de este ítem es flexible en función del objeto a regular)

13) Anexos Las instrucciones generales pueden abordar temas sencillos, así como de gran complejidad, por lo que pueden estar complementadas con anexos, ya sea de textos normativos, instrumentos internacionales de *soft law*, jurisprudencia, trabajos doctrinarios, formularios tipo, esquemas ilustrativos y todo aquel material que se entienda pertinente para contribuir a la comprensión y el esclarecimiento de su contenido en pos de una adecuada aplicación al caso concreto planteado.

11.4) Formato de toda instrucción

Tipo de letra: Times new roman 11, espaciado 1,5, se procurará una extensión máxima 20 carillas.

Formato de citas de nota al pie de cada página: Manual de estilo Chicago Deusto. A modo de ejemplo, la primera vez que se cita un libro Autor, título en cursiva, (ciudad, editorial, año), páginas 1-5. Páginas numeradas al pie a la derecha.

Si se incluyen cuadros en el contenido, se deben numerar y poner título al pie del mismo. En caso que lo requiera citar la fuente.

Se utiliza un diseño de portada único, en el que se inscriben los datos referidos a la Instrucción detallando: N° de instrucción completo, título, fecha. Se adjunta en Anexo 4.

Numeración en el texto de la instrucción deberá seguir la estructura mínima con formato de número romano los capítulos, y dentro números arábigos.

El documento borrador que está en discusión y elaboración, se circulará internamente en las instituciones que son parte del Consejo Honorario, para recibir aportes. Se circulará en formato PDF y con marca de agua que diga "Borrador". Deberá tener en la primera página la leyenda "BORRADOR EN DISCUSIÓN. NO APROBADO_FECHA".

12) Anexos

Anexo 1 "Cuadro de posibles actitudes del fiscal frente a la aplicación de una instrucción general al caso concreto"

Anexo 2 Normativa referenciada

Anexo 3 Manual de estilo Chicago Deusto

Anexo 4 Modelo de diseño único de portada

