

El Congreso de la Nación
MESA DE ENTRADAS
23 JUN 1954
TC - 810 - No. 145

Convención Nacional Constituyente

PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

Art. (...). El Ministerio Público es un órgano independiente que tiene por función promover la actuación de la justicia, en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, del interés público protegido por la ley, y de los derechos de los ciudadanos, de oficio o por petición de los interesados.

Ejercerá la acción penal cuando correspondiere, sin perjuicio del derecho que expresamente se reconoce a la víctima, y será autorizado a disponer de aquélla en las condiciones que fije la ley, salvo el caso previsto en el artículo 86 inc.6° (indulto).

La ley proveerá las vías procesales y los medios materiales que garanticen su mejor ejercicio, especialmente en la persecución e investigación de delitos que: a) comprometan al erario público, b) involucren el desempeño de funcionarios públicos y de los cuales derive evidente e indebido provecho patrimonial para los mismos, c) comprendan las diversas manifestaciones del crimen organizado, d) impliquen la tutela penal de la ecología.

Estará integrado por un Procurador General de la Nación, designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y por los demás fiscales y funcionarios que de él

Convención Nacional Constituyente

dependan de conformidad con lo que determine una ley que exigirá para su sanción la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras.

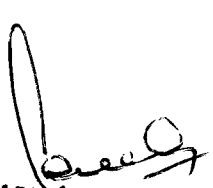
El Ministerio Público se organizará jerárquicamente. Sus integrantes serán designados, ascendidos y se les asignará destino del modo que indique la ley de organización; tendrán igual tratamiento y remuneración que los jueces ante los que desempeñen sus funciones, y la ley garantizará la permanencia en sus cargos mientras dure su buen desempeño, previendo un procedimiento de remoción ante el jurado de enjuiciamiento previsto para los magistrados federales.


El Procurador General de la Nación deberá reunir las condiciones exigidas para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y estará sujeto a las mismas causales y procedimientos de remoción.

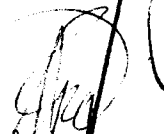
Durará en su cargo cuatro años, con reelección inmediata por un solo período.

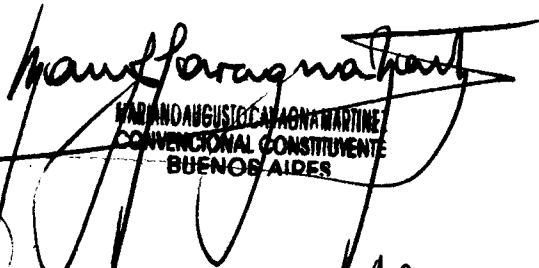
Art. (...). La Defensoría Pública es un órgano que tiene por función proveer a la protección de los intereses particulares de aquéllos a los que la ley considera pobres, ausentes o incapaces.

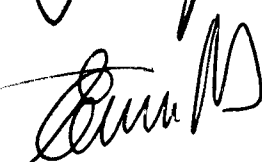
Estará integrada por un Defensor General, designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y por los demás defensores y funcionarios que de él dependan de conformidad con su respectiva ley reglamentaria. El Defensor General deberá reunir las condiciones exigidas para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y a la Defensoría Pública se le aplicará en lo que corresponda las demás condiciones previstas para el Ministerio Público.

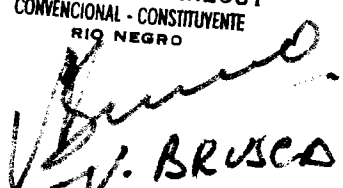

CARLOS A. LARREGUY
CONVENCIÓN - CONSTITUYENTE
RIO NEGRO


HECTOR MASNATTA
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES


MARIA SUSANA FARIAS
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES


MARIANO AUGUSTO CAGNONI MARTINEZ
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES


EDUARDO DIAZ MASO


V. BRUSCA

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto tiene por fin otorgarle rango constitucional al Ministerio y a la Defensoría Públicos, dentro del marco de lo establecido por la Ley N° 24.309, en su art. 3º punto G (*temas que son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente*).

El referido artículo no sólo habilita al tratamiento del tema, sino que además señala una determinada ubicación institucional al considerar al Ministerio Público como órgano *extra poder*, comprendiendo en dicho apartado a los defensores públicos.

Creemos que este proyecto es materia perfectible; valga entonces como propuesta mediante la que se les asigna al Ministerio y a la Defensoría Públicos un lugar determinado en la organización constitucional, del que hasta ahora habían carecido con la nitidez y la determinación necesarias.

La jurisprudencia tiene dicho que, al margen de la controversia institucional derivada de si el Ministerio Público debe estar *bajo la dependencia* del Poder Ejecutivo, o si -en cambio- *forma parte del Poder Judicial*, lo cierto es que aquél está dotado de una función requirente, comparable con la jurisdiccional, desde que tiende a mantener y a actuar el orden jurídico, vale decir, a que se administre justicia con rectitud. De ahí que el art. 118 del cód. de rito y, en especial, el inciso 4º del referido precepto legal, le hayan reconocido, entre otras facultades

Convención Nacional Constituyente

judiciales, la de vigilar el fiel cumplimiento de las leyes y reglas del procedimiento.

La participación del agente fiscal en los juicios -cuando no actúa en carácter de parte principal accionando en justicia como litigante- es como parte conjunta o coadyuvante según que la ley, explícita o implícitamente, lo llame a intervenir. En ambas situaciones es un auxiliar de la Administración de Justicia que, como órgano de la misma y representante de la ley, no puede excusarse de ilustrarla con su criterio, cuando en nombre del interés público el juez requiere su opinión en causas comprendidas dentro de su jurisdicción y competencia.

La necesidad de mantener la legalidad y la operatividad en la tarea que le corresponde al Ministerio Público, ha llevado a la doctrina a perfeccionar cuatro modos de entender la posición institucional que pudiere corresponder a éste dentro de la organización de los poderes del Estado.

La primera es la que lo ubica dentro del Poder Judicial; la segunda, la más tradicional, dentro del Poder Ejecutivo; la tercera emplea el criterio de pertenencia institucional al Poder Legislativo y, por último, está la que postula que el Ministerio Público es un órgano extrapoder, posición que -como hemos visto- recepta la ley que declara la necesidad de la reforma.

La legislación comparada presenta más de una forma de resolver su ubicación en la estructura del Estado; en España, por ejemplo, se incluye al Ministerio Fiscal dentro del Poder Judicial (...*integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial*; ley 50/81, art.1°), mientras que en Francia, en Alemania y en los Estados Unidos se lo organiza como una institución con *marcados rasgos de dependencia de la rama ejecutiva, o en todo caso independiente del Poder Judicial*.

Convención Nacional Constituyente

Muchos autores en nuestro país, a su vez, se han interesado por estas cuestiones; así, un grupo de éstos ha considerado al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo (...*forma parte de, ...es mandatario de, ...es agente de, ...no forma parte del Poder Judicial* -Alsina, Castro, Jofré y Oderigo-), en tanto otros autores lo han incluido dentro del Poder Judicial (Palacio, Rubianes, Clariá Olmedo, Wilmart, Garro, de la Riestra). Más novedosa, por su parte, es la posición que lo reputa órgano extrapoder.

Según el ordenamiento jurídico y las costumbres vigentes en la actualidad, las atribuciones del Ministerio Público abarcan tres aspectos diferentes:

- a) defiende los intereses patrimoniales del Fisco;
- b) interviene en los asuntos que afectan al interés público;
- c) tiene el ejercicio de la acción penal, promoviendo el procedimiento e interviniendo como parte en él.

En el primer caso es un mandatario del Fisco, a cuyas instrucciones debe someterse. En el segundo representa a la sociedad, con independencia del Poder Ejecutivo dado que debe estar a las prescripciones de la ley. En el tercero ejerce en nombre del Estado la acción penal; en consecuencia, el Ejecutivo puede instruirlo para que la inicie o para que se abstenga de ejercerla.

Según lo han sostenido calificados autores, en términos técnicos, los vínculos existentes entre los individuos que cumplen con determinadas funciones y los órganos asociados a éstas pueden ser categorizados como de *pertenencia orgánica*, de *relación administrativa*, y de *dependencia funcional*; aquellos individuos pueden tener más de un vínculo con el mismo órgano, pero también estos vínculos estar distribuidos en órganos distintos.

La pertenencia orgánica determina la estructura dentro de la cual

Convención Nacional Constituyente

está emplazada la persona y de la que forma parte, y da respuesta a preguntas tales como *de qué proveniencia son los medios materiales de que se surten, o de qué extracción son los medios humanos de que se valen*. La relación de naturaleza administrativa fija el estatuto jurídico que norma sus relaciones de trabajo con el sector donde presta servicios, y por lo propio configura derechos y deberes. La dependencia funcional, por fin, establece una jerarquía de superior a subordinado.

En los casos ordenados como a) y c), entonces, el representante del Ministerio Público está vinculado con el Ejecutivo mediante una dependencia funcional, mientras que en el ordenado como b) actúa como colaborador del Poder Judicial, con el que por lo demás tiene una relación administrativa, materializada -entre otras cosas- en el hecho de que las remuneraciones de los miembros del Ministerio Público *se fijan en relación con la de los jueces, se establecen en los mismos capítulos presupuestarios y son abonadas por la misma repartición*, amén de que el Poder Judicial -según se lo ha entendido invariablemente- está investido de las facultades de superintendencia respecto del Ministerio Público, lo que avanza en el tema de la pertenencia orgánica.

La necesidad de hacer inequívoca la pertenencia orgánica del Ministerio Público, así como la de definir sin obscuridades sus relaciones administrativas y dependencia funcional hacen razonable y oportuna la inclusión de este tema en la agenda de la reforma constitucional.

Siguiendo la línea de razonamiento iniciada más arriba, la categorización constitucional del Ministerio Público como órgano extrapoder, no sólo viene a resolver en nuestro país una disputa teórica con profundas connotaciones prácticas, sino que además es la que con mayor rigor lógico se compadece de las peculiaridades del instituto, a las que hemos hecho alusión.

Convención Nacional Constituyente

Como consecuencia del proceso reformador del derecho público provincial, que comenzó a mediados de 1986, la Constitución de Salta receptó la autonomía funcional y la independencia del Ministerio Público respecto de los demás órganos, del modo como hoy lo postulamos para la Constitución Nacional.

En esta concepción, el Ministerio Público es una institución que no depende de órgano alguno que ejerza funciones administrativas, judiciales, o legislativas. En miras a la consagración del más alto control republicano, el proyecto otorga al Ministerio Público amplias atribuciones en materia de vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, conforme a la más moderna orientación del derecho constitucional comparado, v.gr. lo dispuesto por la Constitución de Colombia.

Igualmente, se le reconocen atribuciones para la persecución del crimen organizado. Este marco conceptual permitirá afrontar la lucha contra manifestaciones delictivas que ponen en entredicho la firmeza y eficacia del sistema democrático, abarcando un amplio espectro que -a manera de ejemplo- incluye el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la simulación fiscal, los procesos de licitación, etcétera. Será la ley quien deba organizar mediante vías procesales idóneas, capacitación de los agentes, participación ciudadana -incluso mediante encuestas públicas-, los medios adecuados para que las previsiones generales que contiene el proyecto tengan concreta realidad.

El reconocimiento de un rol señero en el combate contra la corrupción dará debida respuesta a la apremiante necesidad de poner en funcionamiento órganos aptos para la tutela de la ética pública, haciendo viable la persecución y progresiva erradicación de las diversas manifestaciones de tal actividad delictiva.

La coherencia del sistema se apoya en que la ubicación que aquí

Convención Nacional Constituyente

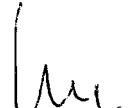
se le otorga al Ministerio y a la Defensoría Públicos, posibilitará el completo cumplimiento de sus funciones, así como el alcance de los fines para los que han sido creados, claramente expresados en el proyecto.


Por lo tanto no es sólo importante la ubicación dentro del funcionamiento del Estado, sino además obtener que del fortalecimiento de los vínculos que los articulan surja la capacidad institucional de cumplir adecuadamente con la tarea que la Constitución les encomienda, esto es, en el caso del Ministerio Público, promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad y de los derechos de los ciudadanos, y en el de la Defensoría Pública proveer a la protección de los intereses particulares de aquéllos a los que la ley considera pobres, ausentes o incapaces.


Una razonable regla de técnica legislativa aconseja, si los órganos de los que nos estamos ocupando habrán de ser *extra poder*, ubicarlos dentro de la Constitución Nacional en un capítulo aparte respecto de los que regulan el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Resulta oportuno señalar que tanto el Procurador General de la Nación, como el Defensor General, son elegidos por conjunción de voluntades de dos órganos del Estado.

Conforme es de buena práctica, el texto constitucional remite a una ley sancionada mediante el concurso de mayoría especial, que oportunamente reglamentará la organización, la administración y la gestión del Ministerio Público y de la Defensoría Pública.


HECTOR MASNATTA
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES


CARLOS A. LARREGUY
CONVENCIÓN - CONSTITUYENTE
RIO NEGRO


MARIA SUSANA FARIAS
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES


ROGELIO DÍAZ SAUCEDO


V. BRUSCA


MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTINEZ
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES