

INSERCIÓN PUBLICADAS

1

Solicitada por el señor convencional de la Rúa (pág. 4743 – 4745)

La presente inserción tiene por objeto extender la fundamentación aportada en el debate en nombre del bloque de la UCR, al despacho en mayoría en relación a la incorporación en el texto constitucional del Ministerio Público, como órgano extrapoder, tal como ha sido habilitado por el artículo 3 punto G) de la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional.

La incorporación que se propicia, a más de resolver la controvertida cuestión relativa a la ubicación institucional del Ministerio Público, establece los principios fundamentales que permitirán instrumentar una reforma estructural profunda de la institución en análisis.

I. La disposición propuesta por el despacho de mayoría establece con precisión que el Ministerio Público es un órgano independiente de los poderes del Estado, independencia que se ve reafirmada a través de la autonomía funcional que se le asigna y la autarquía financiera. El particular acento puesto en esta cuestión pretende poner fin al debate planteado en el orden nacional con relación a la ubicación institucional de este importante órgano del Estado; debate que tiene raíces en la historia política, pero que también responde, en nuestro país, a la falta de una legislación orgánica que defina su situación y organización interna. El Ministerio Público surge, con rasgos definidos, en el estado absolutista, a la sombra de la corona, como protector de la hacienda real y de su patrimonio. "Al comienzo el Rey designó defensores para que defendieran en juicio sus intereses o trataran de asegurar la recaudación de las multas que se imponían a los delincuentes, pues una parte de ellas ingresaban a su patrimonio; y esos procuradores que comenzaron siendo transitorios se convirtieron luego en funcionarios permanentes. Mucho tiempo después, cuando el Rey asumió la soberanía y la representación del Estado, de suerte que debía asegurar la represión de los crímenes que atentaban contra la organización jurídica de la sociedad, sus procuradores fueron llevados insensiblemente a asumir, con la defensa de los intereses privados de aquél, la defensa de los intereses generales del Estado; confundieron en sus atribuciones objetos que emanaban del mismo principio; salvaguardaban los derechos del Rey al asegurar la represión de los crímenes; obraban en su interés al obrar en interés general" (Alfredo Velez Mariconde, Derecho Procesal Penal, t.I, pág.241).

El Ministerio Público nace, de ese modo, vinculado a la figura del Monarca, vinculación que luego se traduce, en esos Estados, cuando adoptan los principios republicanos de gobierno, en su ubicación institucional dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

Con el desarrollo de los principios rectores del derecho procesal penal se comienza asimismo a depurar el rol asignado al Ministerio Público, resultando, en esta depuración, favorecida la función requirente asignada a la institución y la defensa de los intereses públicos. En efecto, la necesidad del Ministerio Público se hizo evidente con la atenuación del sistema inquisitivo, al que le bastaba un solo órgano para practicar la

investigación y resolver sobre la pena. El ingreso al sistema de interés individual de no verse sometido al sistema penal (defensa); y la consagración del principio "*ne procedat iudex ex officio*", produce la escisión del modo monocrático de proceder, y exige la intervención de un acusador independiente, a fin de asegurar el derecho de defensa del imputado, derecho consagrado por las constituciones liberales y que integra el acervo constitucional actual. Ello determinó, en nuestro derecho público provincial, una definida inserción del Ministerio Público en el ámbito del poder judicial (así, por ejemplo, en Córdoba su ubicación en el poder judicial rige desde su constitución de 1923, su código de procedimientos penales de 1939, y su reciente constitución de 1987).

Frente a la evolución de la institución, y su repercusión en orden a garantías fundamentales del ciudadano, se actualiza el debate sobre su ubicación institucional. En el marco descripto, el despacho de la mayoría se adscribe a la conveniencia de asignarle carácter de órgano extra—poder. Considera que la tutela de los derechos y libertades públicas frente al órgano acusador, sólo se puede encontrar debidamente resguardada, si se desvincula dicho órgano tanto del poder político como de los órganos jurisdiccionales con capacidad de decisión, y se lo rodea de las garantías necesarias para asegurar su independencia e imparcialidad.

La legislación vigente en el orden federal en nuestro país no ha completado su necesaria evolución. En efecto, la legislación nacional coloca al Ministerio Público en una situación ambigua en la que el Procurador General y los Fiscales de Cámara son designados en la misma forma y con iguales inmunidades que los jueces, mientras que los agentes fiscales lo son por el Poder Ejecutivo, quien los puede remover por un simple decreto. A la situación planteada, se suma la diversidad de las funciones asignadas a los agentes fiscales quienes, a más de las funciones judiciales referidas, mantienen la representación patrimonial del Estado. La ambigüedad señalada ha sido analizada desde distintas perspectivas por la doctrina, prevaleciendo, no obstante, la opinión de la ubicación institucional en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En este contexto, la disposición que propicia el despacho de la mayoría no sólo pone fin a la discusión doctrinaria, sino que también completa la evolución institucional del Ministerio Público federal, al ubicarlo como órgano independiente tanto de los poderes públicos como de los tribunales de justicia, ante los cuales deberá actuar.

La independencia del Ministerio Público, por otra parte, se ve garantizada en la norma en análisis, a través de:

- 1) la autarquía financiera que se le asigna, lo que implica no sólo afectación presupuestaria, sino también capacidad de decisión en relación al manejo de dichos fondos;

- 2) la autonomía del órgano en el ejercicio de sus funciones, sometido sólo a la ley y a esta Constitución;

- 3) la inmunidad de sus miembros;

- 4) la intangibilidad remuneratoria de sus miembros.

II. El Ministerio Público, tal como se propone en el despacho de la mayoría, tiene por objeto promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. En este marco, corresponderá al Ministerio Público velar por el cumplimiento de la ley, no sólo por los particulares, sino también por los propios poderes y órganos del Estado (legalidad); y defender aquellos intereses que, por trascender el mero interés particular y ser compartidos por un número apreciable de personas en la sociedad, o para compensar solidariamente situaciones individuales de

asistencia ante la justicia, se conceptualizan como generales.

De lo expuesto deriva que, en orden a la organización del Ministerio Público, el despacho lo estructura en una composición que supone el deslinde entre el ministerio público fiscal y el ministerio público pupilar, al establecer como sus cabezas respectivamente al Procurador General de la Nación y al Defensor General de la Nación. Se ha optado por deferir a la ley del Congreso la determinación específica de las competencias, sin perjuicio que la estructuración bicéfala atiende a la custodia de los intereses públicos y generales por el Ministerio Fiscal a cargo del Procurador General, y los intereses asistenciales a cargo del Ministerio Pupilar a cargo del Defensor General.

La ley del Congreso deberá establecer específicamente las funciones de ambos ministerios. Corresponderá al Ministerio Público Fiscal preparar, promover y ejercitar la acción penal, disponiendo en su caso de ella cuando la ley lo habilite, así como otras acciones públicas que la ley pueda prever en otras áreas jurídicas; ejecutará las políticas de persecución penal, atendiendo a la moderna tendencia de optimizar los recursos estatales en la lucha contra la delincuencia, actuando con respeto a los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica. Corresponderá en tanto al Ministerio Pupilar la defensa de aquellas personas respecto de las cuales la ley establezca la necesidad de su asistencia. Son en rigor las fórmulas de los proyectos preliminares, habiendo el despacho considerado que eran cuestiones derivables a la ley reguladora. La necesidad del consenso como vía necesaria e ineludible en los hechos para asegurar su consagración con jerarquía constitucional en el marco de esta Convención Constituyente, obligó a nuestro bloque a declinar precisarlas normativamente, pero en el espíritu que la ley del Congreso las receptorá, por constituir los modernos principios que inspiran a la institución.

III. El Poder Judicial de la Nación no satisface hoy las expectativas de los usuarios del servicio de justicia. El crónico problema de la morosidad judicial que, principalmente, afecta a los más desprotegidos es, sin lugar a dudas, uno de los principales motivos que conspiran contra la credibilidad de este poder del Estado. La solución a este problema no pasa por la simple ampliación del número de tribunales o por mayores asignaciones presupuestarias, sino que requiere principalmente de una profunda modificación de las leyes de organización y de procedimientos que, apoyada en una redistribución de los recursos humanos y materiales existentes, se proyecte hacia una revalorización de la función del servicio de justicia. A ello debe sumarse, sin lugar a dudas, el compromiso de los operadores del sistema, que desde las diferentes posiciones que ocupan, deben actuar como agentes dinamizadores del cambio que se propicia.

En este contexto, la protección de los intereses sociales que el despacho de la mayoría asigna al Ministerio Público, le posibilitará cooperar en el control de eficiencia de la prestación del servicio de justicia.

Finalmente, pero no por ello de menor trascendencia, el despacho de la mayoría propicia dar rango constitucional al Ministerio Público Pupilar, el que tendrá por función proveer a la protección de aquellas personas respecto de las cuales la ley establezca la necesidad de su defensa o asistencia por parte del Estado (texto eliminado del despacho, en la convicción de su estipulación legislativa). Con ello se pretende no sólo reconocer el importante papel que cumple esta institución a través de la defensa de los derechos y de las personas de los menores e incapaces, sino también en la defensa de los intereses de aquéllos que, por carecer de recursos económicos suficientes, son normalmente expulsados del servicio de justicia.

No es posible en estos tiempos continuar con la ficción de considerar iguales a todos los litigantes, ignorando las desventajas personales marcadas por situaciones económicas, educación familiar, instrucción y posición social. La garantía del acceso a la justicia, corolario indiscutible del derecho a la defensa en juicio consagrado en el artículo 18 de la Ley Fundamental, es uno de los principales pilares sobre los que se debe organizar la prestación del servicio de justicia. Así deberá interpretarlo el legislador ordinario al momento de regular el Ministerio Público Pupilar, haciendo de esta institución una herramienta adecuada que permita remover los obstáculos que — hasta la fecha- impiden la consecución de este objetivo.