



e-l@tina. Revista electrónica de estudios
latinoamericanos
ISSN: 1666-9606
revista.elatina@gmail.com
Universidad de Buenos Aires
Argentina

Revisión crítica de los principales debates jurídico-políticos para un estudio sobre el Ministerio Público Fiscal (MPF) en Argentina

Guthmann, Yanina

Revisión crítica de los principales debates jurídico-políticos para un estudio sobre el Ministerio Público Fiscal (MPF) en Argentina

e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 17, núm. 65, 2018

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496461433009>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Revisión crítica de los principales debates jurídico-políticos para un estudio sobre el Ministerio Público Fiscal (MPF) en Argentina

Critical review of main legal-political debates for a study on
Public Prosecutor's Office (MPF) in Argentina.

Yanina Guthmann yaniguth@yahoo.com.ar
UBA, Argentina

e-l@tina. Revista electrónica de estudios
latinoamericanos, vol. 17, núm. 65, 2018

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Recepción: 25 Abril 2018
Aprobación: 04 Junio 2018

Redalyc: [https://www.redalyc.org/
articulo.oa?id=496461433009](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496461433009)

Resumen: El artículo presenta los primeros resultados de un estudio sobre el Ministerio Público Fiscal, en Argentina. Según nuestra perspectiva, esta institución que data de 1994 en tanto organismo autónomo, tiene características que lo vuelven central para el análisis de las políticas públicas de Justicia. Realizaremos una revisión de la doctrina legal escrita por actores claves, funcionarios actuales o pasados, expertos juristas, protagonistas del surgimiento de la institución, con la idea de dar cuenta de los debates centrales que según estos actores, atraviesan nuestro objeto de investigación. A partir de la revisión de este discurso, surgen dos temas esenciales ligados entre sí: la ambigüedad en los objetivos del MPF, y la potencialidad para las reformas y los cambios, tanto para el sistema de Justicia como a nivel interno. Con una mirada histórica y comparativa con otros países de América Latina, repasaremos estos dos puntos y sus implicancias concretas. Para concluir, observamos la importancia de una traducción en términos socio legales de los debates descriptos, la necesidad de un marco teórico interdisciplinario para su análisis y finalmente, la relevancia de esta institución para el estudio de la sociología del Estado.

Palabras clave: Ministerio Público Fiscal, Códigos Procesales Penales, Políticas de Justicia, Sociología del Estado.

Abstract: This article presents results of a Public Prosecutor's Office in Argentina study. According to our perspective, this institution, which dates back to 1994 as an autonomous public organization, has characteristics that make it central for the analysis of public policies of Justice. Legal doctrine written by key actors, current or former public officials, legal experts and protagonists of the emergence of the institution, will be reviewed. The principal aim is giving an account on central debates that according to these actors, cross our research object. From the these discourse analysis, two essential issues appear: ambiguity in MPF institution objectives, and potential for reforms and changes, both for the justice system and internally. With a historical and comparative perspective with other countries of Latin America, we will review these two points and their concrete implications. To conclude, we observe an interdisciplinary theoretical framework necessity for analysing this debates. Finally, we can conclude on the relevance of this institution for the study of State sociology.

Keywords: Justice Policies, Public Prosecutor Office, Criminal Codes, State Sociology.

Introducción

Partiendo de la base que un estudio crítico permite ir más allá de las naturalizaciones y prejuicios; permite generar nuevos lazos entre sensibilidad y razón, entre objeto y sujeto, este trabajo refleja los primeros

resultados de un estudio sobre el Ministerio Público Fiscal -en adelante también MPF- en Argentina, sobre su rol y su estructura, sus principales características.

En la misma orientación que los trabajos que ubican como objeto de estudio instituciones públicas y las prácticas de sus funcionarios, (Barrera, 2015 y Perelmiter, 2016), mi investigación busca focalizar en el funcionamiento del MPF y en las prácticas de sus empleados, su especificidad.[1]

En la elección de este campo de investigación, nos inspiramos en particular, en el concepto del “rostro humano del Estado” (Soprano y Bohoslavsky, 2010), que estudia la actividad de sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado y en el análisis de Abad y Cantarelli (2013) que retoma a su vez el trabajo de Lourau, (1980) y plantea el lugar muy particular que ocupa el “pensamiento estatal” en sí. Es decir, el discurso de los propios agentes o funcionarios que da un sentido a las práctica, que las legitima y que también, puede, inclusive, establecer criterios de corrección de las acciones.

Los textos analizados en este artículo, plantean los debates centrales a la hora de estudiar esta institución que forma parte del sistema de justicia en Argentina. En el imaginario colectivo local la administración de justicia está colapsada, es ineficiente e inoperante (Maier, 1994), (Binder, 2000), (Becerra, 2004), (Goransky, 2010), entre otros; y si bien la realidad, muestra sobradas pruebas de esta perspectiva (referida a crímenes complejos, trata de personas, narcotráfico, crímenes de lesa humanidad, y alto grado de desigualdades sociales y económica), en este punto, consideramos junto con Perelmiter, que hay que ser cuidadosos, puesto que las visiones no son inocentes respecto de la acción política de las instituciones públicas, e incluso pueden “agobiar su vida institucional” Perelmiter (2016: 32).

Adelantamos aquí a modo de introducción, uno de los temas que la mayoría de los autores estudiados (casi todos ex o actuales funcionarios del organismo) consideran esencial, la compleja dinámica del MPF respecto a los otros poderes, en particular al Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Surge en los textos la dualidad entre su calidad de órgano “extrapoder”, o “cuarto poder”, y por otro su “autonomía” anunciada en la Constitución Nacional –en adelante también CN. En este punto varios expertos juristas analizan la definición del mandato del MPF en la Constitución (art. 120) como esencial, tanto en su potencialidad, amplitud y despliegue de transformación y agente de reformas estructurales, como en su ambigüedad, imposibilidad de determinar a ciencia cierta los límites concretos de su misión (en la que coinciden casi todos los expertos que estudiamos).

Describimos aquí algunos debates que atraviesan nuestro objeto de investigación desde la perspectiva de la doctrina legal escrita por expertos juristas y a su vez protagonistas del proceso de institucionalización del MPF, de funcionarios actuales, o pasados, fiscales, y un ex procurador (Maier, 1994), (Godoy Berrocal, 2008), (Alfaro, 2008), (Solimine, 2008), (Goransky, 2010), (Becerra, 2004) etc. En una primera parte, insistiremos

en el tema de la ambigüedad en la misión de la institución que los autores refieren. En una segunda parte, repasaremos más precisamente lo que los autores describen respecto de la dinámica del MPF con el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Con una mirada histórica y comparativa con otros países de América Latina, y profundizando el lugar central de la institución en el contexto de las reformas de los Códigos procesales y de Justicia, y en las políticas criminales, los juristas describen, las potencialidades de este organismo para el cambio legal.

I) El Ministerio Público Fiscal, como objeto de investigación: historia, rol y evolución en la vida pública argentina

Para poder centrar los principales debates en torno al Ministerio Público fiscal hoy, veremos algunas cuestiones y problemáticas respecto de sus orígenes y sus primeras formas institucionales. Una de las marcas principales pareciera ser la de la ambigüedad, ambigüedad respecto a su rol y a la misión como institución. Es en esta ambigüedad que queremos centrar esta primera parte.

a) El origen del MPF

Julio Maier es uno de los juristas que más estudió el rol del MPF y sus orígenes, desde la propia voluntad de reformar los códigos procesales penales y el sistema de Justicia en general.[2]

En función de construir una justicia que incluya y proteja a los más vulnerables, para Maier, el estudio de las instituciones de Justicia es central, y dentro de estas, el estudio específico del MPF más aún. ¿En qué sentido en particular? En este texto apuntaremos algunas ideas sobre esto, en particular en la segunda parte, el lugar esencial de esta institución para las reformas tanto procesales como de definiciones de política criminal. Pero comencemos por el principio.

Según este experto, la relación entre instituciones políticas y de justicia se relaciona con el surgimiento del Estado centralizado, siento que hoy en día es difícil considerar un Estado como tal a nivel internacional si no tiene fiscales entre sus funcionarios:

El presupuesto lógico de la existencia de órganos estatales encargados de la persecución penal es, precisamente, el nacimiento de aquello que concebimos, culturalmente, como Derecho penal y sus institutos característicos, la pena estatal y la persecución penal pública. (...) Desde un punto de vista histórico, la Inquisición, precisamente, traduce, en el ámbito del Derecho penal, el movimiento de reemplazo del método de la composición de los conflictos por sus protagonistas, bajo la forma de un juicio, sustituyéndolo por la persecución penal pública y la encuesta escrita y secreta, desarrollada por el inquisidor, funcionario del soberano. (Maier, 1994: 17)

El ministerio público según Maier surge con la abolición del proceso inquisitivo histórico que reunía en una sola persona, la actividad de investigación (inquisición), la actividad persecutoria y la de decisión. La

creación de este organismo permitió la separación de estas funciones, que los funcionarios, se controlen mutuamente; garantizar de algún modo la “imparcialidad del fallo”. Según Alfaro, secretaria letrada de la Procuración General de la Nación (Cabeza ejecutiva del MPF):

La función del Ministerio Público fiscal ha sido destinada tanto para acusar y requerir la condena del imputado como para dictaminar o peticionar su sobreseimiento o absolución. Tiene el deber de proponer y ofrecer todas las pruebas que estime conducentes para el esclarecimiento de la verdad, sean favorables o desfavorables al imputado; e inclusive, puede en un momento dado hasta recurrir de la sentencia que perjudique los intereses del imputado cuando la considere contraria a derecho o solicitar su revisión. En fin, está condicionado por un interés público por excelencia y no por un interés subjetivo y personal. Su institucionalización ha obedecido a la necesidad histórica del Estado moderno de auto limitar su poder para garantizar la imparcialidad del fallo judicial (...) (Alfaro, 2008: 369 y 370)

De este modo, los relatos de la doctrina describen y coinciden que antes de la Revolución francesa, los fiscales existían como figura pero no formaban parte de un organismo específico y distinto del Poder Judicial. Surge la institución con la necesidad de contar con un funcionario que sea representante del Poder Ejecutivo frente al Poder Judicial, para que actúe en aquellos casos en los que hay algún interés que el Poder Ejecutivo quiere defender frente a los jueces. La revolución francesa permite de algún modo este deslinde de la función de acusar e investigar.

Sin embargo, según Marie (1994), el Ministerio Público, con su moderna función acusatoria o, mejor aún, de persecución penal en los delitos llamados de “acción pública”, surge más tarde, bajo Napoleón, luego de la Revolución. Estos dos roles, el de defender al poder central frente a los jueces, y el de garantizar por otro lado, la parte acusatoria en el proceso, parecieran marcar la ambigüedad de la que hablamos en la introducción. En este punto Maier y otros autores también insisten:

(...) a mitad de camino entre funcionario judicial imparcial, ligado a los principios de objetividad e imparcialidad, y representante de la administración pública para la persecución de los crímenes, en homenaje a la seguridad ciudadana, nunca se supo bien, y se discute aún hoy en día, a qué rama del gobierno pertenece el ministerio público. (Maier, 1994: 28)

Según Maier, el Ministerio Público nace como híbrido, ya que a pesar que es un representante de la acción pública, sin cuya actividad, por principio los jueces no podían conocer los casos, el fiscal “no dominaba tan siquiera su función específica, la de perseguir”. Por ejemplo, en el sistema continental, en las prácticas concretas:

se creó a su lado un juez de instrucción, que por disposición de la ley, investiga el caso de oficio, (España), o procede de la misma manera prácticamente, bajo la simple base de una denuncia o de una prevención policial (Francia, Córdoba) funcionario bajo cuyo nombre se escondió y aún se esconde al inquisidor del régimen antiguo (...) (Maier, 1994: 33)

En términos de Becerra, quien fuera procurador del MPF, es decir jefe de los fiscales, a la cabeza de la Procuración General de la Nación, PGN, entre 1998 y 2004:

Desde un comienzo, sin embargo, la función del fiscal como órgano de la persecución penal se vio relativizada por la opción de la reforma procesal del siglo XIX a favor del llamado “sistema mixto”, solución de compromiso que supuso articular una investigación preliminar, de neto corte inquisitivo, en la que la persecución quedaba en manos de un juez de instrucción, con un juicio de formas predominantemente acusatorias, cuya apertura quedaba condicionada al requerimiento del Ministerio Fiscal, en su condición de acusador estatal. (...) (Becerra, 2004: 170)

Y esta ambigüedad marca aún hoy a la institución o al menos los debates en torno a ella. Sin embargo, según Rusconi, quien fuera funcionario del organismo (Fiscal a cargo de UFITCO, Unidad para la investigación de delitos de contrabando y tributarios, en su último cargo en la institución), y parte de quienes la pensaron desde adentro, se puede plantear, el debate desde otro lugar:

(...) objeto de nuestro examen son las relaciones del ministerio público con los demás poderes organizados constitucionalmente, y este cúmulo de relaciones es más complejo que la dependencia institucional o subordinación total a uno de los clásicos poderes, propuestas por las distintas posiciones. (Rusconi, 1993: 62 y 76)

En este trabajo, nuestra idea es poder avanzar y traducir un poco más en términos sociológicos, esta problemática. Pero antes de eso iremos al caso argentino puntual, que será nuestro trampolín empírico de reflexión y donde también podremos seguir de cerca este tema de la “ambigüedad”.

b) La reforma de la Constitución de 1994 en Argentina

Según relata Casal, procurador ante la Corte del MPF desde el año 1987, en Argentina, la figura del fiscal aparece ya en la Constitución Nacional de 1853: “(e)l Poder Judicial de la Confederación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia compuesta de nueve jueces y dos fiscales (...)”. Sin embargo, como relata el procurador (1996) hasta la sanción del Código de Procedimientos en Materia Penal –Ley 2372- (1889), ninguna otra disposición legal determinó cuál era la intervención que correspondía al Procurador General. Este jurista y funcionario de la PGN (1996) analiza que sucesivas modificaciones del reglamento, fueron restringiendo las posibilidades de intervención del Procurador General, o, por lo menos, haciéndola cada vez más dependiente del criterio discrecional de los integrantes del Tribunal.[3] Desde su perspectiva, la ambigüedad rigió desde sus orígenes, respecto del rol del procurador frente a la Corte, y de la importancia de sus dictámenes y decisiones.

Ahora bien, el Ministerio Público Fiscal como institución autónoma que reúne a los fiscales y tiene a su cabeza a un-a procurador-a, nace más tarde, en 1994, con la reforma constitucional que introdujo simultáneamente otros organismos de carácter novedoso como el Consejo de la Magistratura (art. 114).[4] El Ministerio Público está regulado por el art. 120:

El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. (art. 120, CN).

El redactor principal de esta norma fue el jurista Jorge de la Rúa. Su visión sobre el proceso está relatado en (Arocena G. A, y Balcarce F. I, 2009) donde reproduce los últimos debates en la Convención Constituyente que dieron forma a la primera regulación constitucional argentina del Ministerio Público. Según relata de la Rúa (2009):

Pero a la par de este “núcleo de coincidencias básicas”, estaba la categoría de los temas habilitados para la reforma constitucional, en los que no había acuerdo de contenidos (...) La habilitación de estos temas, fue, en términos políticos, el condicionamiento que el partido de oposición impuso en miras a la mayor amplitud del debate, más allá de los acuerdos del núcleo de coincidencias básicas. Tal fue el caso que, el Ministerio Público como órgano de extrapoder (...) tuvo una suerte de condicionamientos frente a la habilitación del tema (de la Rúa, 2009: 2).

Es interesante resaltar, que esta dificultad para implementar el organismo en la letra de la ley constitucional tiene una contrapartida concreta. En la segunda parte de este artículo veremos la potencialidad del MPF, su capacidad de ser objeto y agente de reformas estructurales.

En resumen, y luego de mucha disputa y negociación, en Argentina, el Ministerio Público fue instituido en la reforma constitucional de 1994 como órgano extrapoder y bifronte (pues comprende tanto al Ministerio Público Fiscal como al del Ministerio Público de la Defensa), y la ley orgánica data de 1996 (ley 24.946). Esta ley regula ambos frentes, dejando al Poder Legislativo cuestiones como la designación de los titulares y los principios de actuación, entre otros.[5]

El Ministerio Público Fiscal es considerado entonces en la CN un órgano extrapoder, es decir un órgano que goza de autonomía funcional respecto de los tres poderes, como dice el art. 120 citado aquí arriba; pero a su vez está vinculado también a la administración de la justicia. Los órganos extrapoderes serían entonces aquellos que el derecho constitucional contemporáneo coloca al margen de los poderes tradicionales, aunque en relación con ellos. Por su parte, según Becerra (2004):

Creo que la intención del constituyente, (...) he sostenido –y sigo sosteniendo– que estamos ante un cuarto poder, un nuevo poder del Estado. No queda ninguna duda, leyendo nada más que el título primero, sección cuarta, cuando las secciones anteriores son las que se refieren al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, y la cuarta se refiere al Ministerio Público (Becerra, 2004: 9).

Ahora bien, esta calidad de “extrapoder” o “cuarto poder”, y la ambigüedad respecto de su origen, su rol, su estructura y su posición institucional, le brindan una posición privilegiada en las reformas procesales. De algún modo, la ambigüedad pareciera que permite destacar las debilidades de la Justicia, pero también sus posibilidades de acción.[6] Y es sobre este punto es que centraremos la segunda parte del trabajo para pensar concretamente cómo se manifiesta esa potencialidad del MPF.

II) El MPF entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial: reformas de los Códigos Procesales Penales y Políticas de Justicia

La cita de Goransky (alta funcionaria de la institución desde sus orígenes, actualmente en licencia en el Poder Ejecutivo) al inicio de este artículo nos parece reveladora y resume lo esencial de los debates que repasamos aquí: el tema de la “ambigüedad” propia del MPF, su “oscuridad” y su “luz”, sus posibilidades de transformación. En este sentido vamos a profundizar en el vínculo del organismo con el Poder Judicial y el Ejecutivo, para así poder estudiar la especificidad del rol de esta institución en las reformas procesales y las políticas de Justicia, su centralidad en estos procesos. Partiendo de lo que vimos en la primera parte, estudiaremos primero el contexto latinoamericano más amplio en el que se inserta el caso de la Argentina (sabiendo que los sistemas de enjuiciamiento fueron en gran parte, inspirados por los sistemas de Europa como veremos más adelante).[7]

a) El Ministerio Público y el Poder Judicial: Los Códigos Procesales Penales y el rol del fiscal en el proceso judicial

El MPF se relaciona con el Poder Judicial en el marco de las causas judiciales. Y las causas están regladas por el Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) que a su vez contiene normas de control sobre la actividad del MPF. Los códigos y el MPF se hallan por tanto, intrínsecamente relacionados.

Según Langer (2008: 54 y 55), las reformas procesales penales se han diseminado rápidamente en América Latina. En los últimos quince años, catorce países latinoamericanos y un número sustancial de provincias y Estados latinoamericanos han introducido nuevos códigos procesales penales. Y en todos estos países el MPF ha sido una institución central en la modernización del sistema.

En Chile, por ejemplo, en el año 2000, entró en vigencia un nuevo Código de Procedimiento penal cuyo objetivo fue el reemplazo del sistema inquisitivo vigente por un sistema de tipo acusatorio, oral y público. El nuevo proceso dejó de lado un sistema vigente desde 1906 que si bien había sido objeto de varias reformas, mantenía sus características fuertemente inquisitivas. En este sentido los planes estratégicos del MPF de Chile fueron modelo para la modernización de ese organismo en otros países. (Ministerio Público de Chile, 2009) Procesos similares ocurrieron en Guatemala y Venezuela, etc.[8]

En Argentina, desde la colonia, y la posterior emancipación, rigieron las leyes españolas de enjuiciamiento. El código procesal vigente desde 1889 hasta 1992 fue inspirado en la ley de enjuiciamiento española.[9] Según Goransky, pareciera haber un hiato entre los principios que rigen el proceso penal de acuerdo con la Constitución de 1853 que consagraba un sistema republicano que aseguraba el respeto por las garantías y establecía el juicio por jurados, y el código nacional vigente en Argentina, desde

1889 hasta 1991, que mantuvo el procedimiento inquisitivo importado de España en tiempos de la colonia y que de algún modo, ahora si bien es mixto, mantiene al fiscal en un lugar secundario frente al juez.[10]

Actualmente, la actividad de la fiscalía consiste básicamente en el control realizado por los jueces, sobre todo a través de dictámenes que son obligatorios antes de tomar decisiones o a través de los recursos que pueden interponerse contra ellas.[11]

En las distintas etapas del proceso, el fiscal puede actuar pero su acción es limitada. Para comenzar, en la investigación preliminar, el encargado de preparar la acusación es el juez de instrucción. El fiscal puede abrir la investigación ante el juez, pero no puede realizarla, con algunas excepciones. En primer lugar, se autoriza al juez a delegar la investigación en los fiscales, pero esta autorización puede ser revocada en cualquier momento.[12]

Con posterioridad a la sanción del Código Procesal Nacional (1991) se dictaron dos leyes que incorporaron al procedimiento el juicio abreviado y la instrucción sumaria cuya constitucionalidad ha sido muy discutida. En este punto, el fiscal decide aplicar el juicio abreviado.[13]

Finalmente, en el juicio el papel del fiscal, es según Goransky (2010) mucho menos importante que el de los jueces que integran el tribunal. Recién al final, antes de la clausura del debate, el fiscal asume un rol importante fundando su requerimiento para obtener una decisión del tribunal conforme a su interés.

Varios autores coinciden que el papel que le otorga a los fiscales el CPPN en Argentina es muy limitado (Ledesma, 2009; Goransky, 2010). Independientemente de que sus atribuciones crecieron con el correr del tiempo ante la necesidad de encontrar respuestas rápidas a los problemas de la criminalidad, la legislación procesal penal mantiene una fuerte influencia inquisitiva y los jueces son los que continúan dominando el proceso. Esto pareciera para todos los autores algo negativo y es por eso que parece importante definir mejor la distinción entre sistemas inquisitivos y sistemas acusatorios.

En América Latina, según Goransky, la gran mayoría de los procesos de reforma de la justicia penal, casi sin excepción, ha insistido en la necesidad de abandonar el sistema inquisitivo propio de la tradición legal continental e implementar un sistema acusatorio similar al desarrollado en la tradición anglosajona. Esta necesidad imperiosa de cambio, pareciera caracterizar a América Latina, como si detrás de esas reformas estuviera la verdadera Justicia. Y este tipo de razonamientos reformadores caracterizan de algún modo a casi todos los expertos, sin distinción ideológica o posición en el sistema. Por otra parte, pareciera que “no hay unanimidad conceptual acerca de qué es un sistema inquisitivo y qué es un sistema acusatorio.” (Goransky, 2010: 15).[14] La mayoría de los autores coinciden en que un sistema acusatorio es más eficiente. También surge la relación entre sistema acusatorio y derechos humanos. En este punto la visión de Becerra es clara.

Becerra titula un capítulo de su libro “El modelo acusatorio como presupuesto para el cumplimiento de la tarea constitucionalmente

asignada al Ministerio Fiscal” (Becerra, 2004: 125). Según este jurista, la “separación de funciones” y el “respeto de los derechos fundamentales” no son objetivos escindibles, sino que ambos se hallan íntimamente relacionados entre sí:

Precisamente, la separación de las funciones de perseguir y juzgar, y su atribución a órganos diferentes, es ciertamente el reflejo, en el proceso penal, de aquel axioma republicano, a nivel de organización estatal, según el cual toda concentración de poder lleva al abuso y ha de evitarse, pues el abuso, a su vez, conduce al avasallamiento de los derechos y libertades. (Becerra, 2004: 125).

Goransky resalta, en esta poco clara distinción entre inquisitivo y acusatorio, el concepto de cultura jurídica. Muchas reformas no logran en un primer momento llegar a los trabajadores y operadores de la justicia. Esta cultura legal sería según esta jurista, lo esencial, y lo más difícil de modificar.

En la próxima parte nos centraremos en algunos aspectos propios de las reformas y MPF de nuestro país. En particular la posibilidad que tiene de marcar líneas esenciales de política criminal.

b) El MPF y el Poder Ejecutivo: la definición y actuación según líneas de política criminal

Según varios autores, entre ellos Becerra (2004: 173) y Berrocal, profesora universitaria y funcionaria del MPF, (2008), el Ministerio Público tiene un rol estratégico en la implementación de un nuevo sistema penal, (Berrocal, 2008: 332). Por otro lado, el MPF es el resultado también de reformas procesales y de la Justicia. Según Goransky, el Ministerio Público presentaría ventajas respecto del Poder Judicial en cuanto a sus posibilidades de cambio:

El carácter autónomo, la estructura jerárquica y la concentración de atribuciones en manos del Procurador General ponen a esta institución en excelente condición para llevar adelante procesos de cambio que pueden luego, influir decididamente en otras instituciones más complejas y horizontales. (...)(Goransky, 2010: 21).

Hasta aquí vimos la relación entre el MPF y el Poder Judicial a través de los CPPN. Ahora nos gustaría preguntarnos sobre su relación con el Poder Ejecutivo. El vínculo con el Poder Ejecutivo, según dispone la ley se establece por intermedio del Ministerio de Justicia y tiene que ver con la coordinación para las políticas criminales en particular.[15] En este sentido, tal como dispone la CN, el MPF tiene que coordinar su actuación con los demás poderes del estado pero no está sujeta a instrucciones ni a directivas de esos otros poderes.

La Ley Orgánica del MPF establece que el MPF es un organismo jerárquico. Sin embargo, varios autores observan que la línea jerárquica es aparente, la diferencia entre los distintos fiscales prácticamente queda reducida a una división de tareas en el procedimiento penal y a una diferencia en las remuneraciones. Las reglas de las cuales se puede inferir la facultad de dictar instrucciones por parte de otro funcionario que no

sea el procurador general son muy pocas, no está definido un sistema claro de instrucciones generales y tampoco se estipula qué tipo de instrucciones están permitidas, ni el mecanismo de control y revisión para aquellos casos en los que el que las debe aplicar está en desacuerdo.[16] En este sentido, según Goransky (2010), es notable la judicialización de la fiscalía, sus funcionarios apenas se distinguen de los jueces en cuanto a las formas de nombramiento y remoción, en lo que hace a las inmunidades y privilegios e, incluso a la función que desempeñan y cómo accionan.

Los autores estudiados agregan que la cúpula del Ministerio Público fiscal, es decir el Procurador, tiene un rol central en el diseño de la política criminal. Esta interacción se manifiesta concretamente “fijando criterios y prioridades de persecución penal, asignación de funciones auxiliares en tareas de prevención del delito”. (Solimine, 2009: 167). En este sentido, según el ex procurador Becerra:

Como último punto, quisiera poner de manifiesto la necesidad de que la actividad del Ministerio Fiscal no se oriente únicamente en función del caso penal particular, sino que también se proyecte al desarrollo de programas que, desde una perspectiva más integral, permitan actuar en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los intereses generales de la sociedad (2004: 165).

Esta decisión guió la creación de líneas de trabajo (pocas) en la gestión de Becerra y continuó en las sucesivas gestiones. En estos últimos años se profundizó. Para poder estudiar estos cambios, veremos los informes de gestión que presentó a lo largo de las gestiones el MPF.

El Ministerio Público quien tiene a su cargo la fijación de políticas estatales (políticas para el acceso a la justicia de sectores discriminados, políticas de persecución penal) y su ejecución mediante una estructura que responde al criterio de unidad de actuación y dependencia jerárquica sin que exista periodicidad en sus funciones, ni elección popular de sus integrantes, tiene un control parlamentario, al que se presentan los informes anuales.[17] (Cafferata Nores, 2009).

Durante la gestión Becerra se creó una Comisión de Derechos humanos: seguimiento de las causas iniciadas con motivo de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en nuestro país en el período 1976-1983. Se buscaba intercambiar información y aumentar los niveles de eficiencia en el desarrollo procesal de estos casos. En el 2000 suscribió al Plan de Acción Integral a Favor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Objeto de Explotación Sexual Comercial, persecución de los delitos pero también dedicó atención a la protección de los niños víctimas durante el proceso judicial. Es decir, una comisión y un plan.

Durante la gestión siguiente, la de Righi (2004-2012) se avanzó a nivel institucional y se crearon unidades fiscales[18] :

(...) procuró la consolidación de varios criterios en materia de política criminal destinados a fortalecer la persecución penal de delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar, (...) la trata de personas y toda la problemática de género, la recuperación de activos como forma de combatir más eficazmente la delincuencia organizada, el lavado de dinero y el uso adecuado de los nuevos institutos creados por la reciente reforma legislativa en esta materia, los delitos contra la

administración pública, el narcotráfico en sus diversas modalidades, (...). (Ministerio Público Fiscal, 2012)

En este punto, Solimine, Fiscal a cargo de una Fiscalía de Instrucción, (2009:166) muestra que este avance en la definición de áreas temáticas respecto del crimen organizado, y de la protección de las víctimas, surge en otros países de América Latina (Costa Rica, Paraguay y Guatemala) también donde se prevén fiscalías temáticas que coexisten con las territoriales, estas últimas buscando la cercanía con las poblaciones más vulnerables (en particular por las distancias, y la dificultad de acceso objetivo al Sistema de Justicia).[19]

Finalmente durante la última gestión, gestión Gils Carbó (agosto de 2012 a diciembre 2017) las unidades fiscales, pasan a llamarse procuradurías y aumentan presupuesto, número de recursos humanos, visibilidad:

Desde fines de 2012, el Ministerio Público Fiscal avanzó hacia un nuevo modelo institucional, a partir de tres ideas centrales: fortalecer la lucha contra el crimen organizado, federalizar la política criminal y universalizar el acceso a la justicia. (...) se crearon las Procuradurías de Narcocriminalidad; Criminalidad Económica y Lavado de Activos; Violencia Institucional; Crímenes contra la Humanidad y Trata y Explotación de Personas. (...) Al mismo tiempo, la creación de la Dirección General de Acceso a la Justicia, con los ATAJOs –agencias instaladas en los barrios periféricos de la ciudad de Buenos Aires y de distintas provincias- se convirtió en la primera iniciativa del sistema de justicia federal que llegó al corazón de las villas de manera estable y definitiva. (...) Ese trabajo se complementó con la entrada en funcionamiento de la Dirección General Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC), que busca recuperar a la víctimas como un motor central de los procesos.” (Ministerio Público Fiscal, 2016)

En este punto, vale la pena subrayar que desde la gestión de Becerra a hoy, el MPF ha ganado visibilidad pública notablemente. Estas procuradurías, son conocidas muchas veces por los nombres de sus titulares, y sus acciones son seguidas por los matutinos. En 2017 renunció la Procuradora Gils Carbó, y Casal tomó el mandato durante la transición mientras se elija un nuevo procurador.

A modo de cierre propongo volver a la pregunta de la centralidad del MPF para el estudio de las políticas públicas.

La ambigüedad, institución sui generis, reciente, con potencialidades para la transformación son algunas de los temas centrales para los expertos cuando definen el organismo. El organismo se encuentra siempre cerca de las reformas de los Códigos procesales, de los sistemas de justicia en sí, de las nuevas líneas de política criminal. Esta visión sobre el MPF nos permite así una entrada de corte sociológico al estudio de la institución, volviendo claro que tanto la ambigüedad como la potencialidad de cambio no son características del “campo jurídico” en sí (Bourdieu) sino más propias del campo social.

Por otro lado el Campo jurídico, suele de algún modo separarse de la lógica estatal, desde una especificidad técnica, más pura que otras áreas de la administración de la justicia. Es en esta oposición que podemos leer la importancia de estudiar este organismo para avanzar en los estudios

de la regulación social. Por otro lado, los análisis de los expertos juristas, parecieran coincidir en la ausencia de objetivo común para todos los poderes públicos y revelaría una lucha de poder, de responsabilidades y de roles y no un Estado homogéneo, con una misión única y clara. Es desde estas visiones que se pueden realizar aportes conceptuales desde las políticas de Justicia para la sociología del Estado en particular.

Referencias

- Abad, S. y Cantarelli, M. (2013) *Habitar el Estado, Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, Buenos Aires: Hydra.
- Alfaro, Vanessa (2008). El criterio de objetividad como exigencia a la actuación del Ministerio Público Fiscal. *Revista de Derecho Procesal II*.
- Barrera, L. (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Barroetaveña, D. G. (2008). Un nuevo paradigma del proceso penal, a una década de la entrada en vigor del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires y de la ley de Ministerio Público. *Revista de Derecho Procesal II*.
- Becerra, N. (2004). *El Ministerio Público Fiscal*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Berrocal Godoy, M. Helena (2008). Lineamientos para la modernización del Ministerio Público y sus prácticas judiciales. *Revista de Derecho Procesal Penal*, Tomo II.
- Binder, A. M. (2000). Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal, Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano, Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: Universidad General Sarmiento y Prometeo.
- Cafferata Nores, J. I. (2009). El control parlamentario del Ministerio Público Nacional, en Arocena G. A, y Balcarce F. I. (comp.), *El Ministerio Público Fiscal, Una evaluación a partir de su reforma*, Buenos Aires: Ed del Puerto.
- Casal, E. E. (1996). Procuración General de la Nación: 134 años de historia. *La ley actualidad*, LX, 209.
- Deu Armenta, T. (2007). El fiscal instructor ¿es necesario? *Revista de Derecho Procesal Penal*.
- Goransky, Mirna (2010). *Hacia un ministerio público eficaz, eficiente y democrático, un estudio comparado*, Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Langer, M. (2008). Revolución en el Proceso Penal Latinoamericano: Difusión de ideas legales desde la periferia. *Revista de Derecho Procesal Penal*, Tomo II.
- Langer, M., (2014). La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo. *Revista de Derecho Público*, 32.
- Ledesma, A. E, (2008). Proceso de reforma procesal penal y judicial. Momentos y ejes rectores. *Revista de Derecho Procesal Penal*, Tomo II.
- Lourau, R. (1980). *El Estado y el inconsciente, ensayo de sociología política*, Barcelona: Kairós.

- Maier, J. (1994). El Ministerio Público, ¿un adolescente?, en *El Ministerio Público en el Proceso Penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Ministerio Público Fiscal de Chile (2009). *Plan estratégico 2009- 2015*, Santiago de Chile: División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión.
- Ministerio Público Fiscal de Guatemala (2011). *Plan estratégico 2011-2014*, Presentación en diapositivas, Guatemala: Ministerio Público. Recuperado de: http://saladeredaccion.com/revista/wp-content/uploads/downloads/2011/04/presentacion-plan-de-trabajo_v2007.pdf.
- Ministerio Público Fiscal de Argentina (2016). *Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público Fiscal de la Nación (2013-2016)*, Buenos Aires: Procuración General de la Nación.
- Ministerio Público Fiscal de Argentina (2012). *Informe anual del año 2011*, Buenos Aires: Procuración General de la Nación.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya, La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín: UNSAM.
- De la Rúa, J. (2009). El Ministerio Público en la reforma constitucional de 1994. En Arocena Arocena Gustavo y Balcarce F. I. (comp.) *El Ministerio Público Fiscal, Una evaluación a partir de su reforma*, Buenos Aires: Ed del Puerto.
- Rusconi, M. A. (1993). División de Poderes en el proceso penal e investigación a cargo del Ministerio público. En *El Ministerio Público en el Proceso Penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Solimine, M. A. (2008). Lineamientos de algunas leyes orgánicas del Ministerio Público Fiscal. Latinoamérica, *Revista de Derecho Procesal Penal* Tomo II.

Notas

[1]Según Montero Aroca (citado en Berrocal, 2008: 330): “Pocas figuras han sido tan estudiadas como las del Ministerio Público Fiscal y, a pesar de ello, pocas continúan tan necesitadas de que se les siga prestando atención, la confusión empieza por el mismo nombre con el que se le designa, pasa por sus funciones y acaba por su naturaleza y, por lo mismo, con su encuadre en los Poderes del Estado. Todo en el Ministerio Fiscal puede ser discutido y de hecho todo se ha debatido y aún estamos muy lejos de alcanzar una base común”. Montero Aroca, Juan, (1995) en Prólogo a la monografía “El Ministerio Público Fiscal y su actuación en el proceso penal abreviado” de Sanchos Crespo, Granada.

[2]Según relatan tanto Ledesma (2009: 21 y 22) como Langer (2009: 81), se conforma, en los años 80 con el regreso de la democracia en Argentina, una comisión convocada a instancias del gobierno nacional integrada para Maier, Cafferata Nores, Binder, entre otros juristas, para la reforma del Código procesal penal y la justicia. En este marco, el rol de Maier es fundamental en cuanto al Código Procesal en particular, el proyecto es conocido como el Proyecto Maier del 86.

[3]Por ejemplo, Casal subraya que “en la acordada N 34 de la Corte Suprema del 25 de junio de 1985, la vista al Procurador General acerca de las cuestiones federales sometidas a la decisión de la corte en las que no interviniese como parte, fue, a partir de entonces, facultativa para el Tribunal, antes era obligatoria.” (Casal, 1996: 1)

[4]En Costa Rica Ley orgánica de 1994, en Guatemala en 1993 hay una reforma constitucional y en 1994 es la primera ley orgánica, y en Paraguay en 2000, primera ley orgánica del MPF.

[5]En este trabajo nos centraremos en el Ministerio Público Fiscal (MPF), y dejaremos el Ministerio Público de la Defensa (MPD) para futuros estudios.

[6]Para tener en cuenta en otros países de América Latina: en Costa Rica, el MPF es parte del poder judicial y tiene independencia funcional, en Paraguay, es un órgano con autonomía funcional y administrativa, que trabaja con unidad de actuación y organizado jerárquicamente como en Argentina, en Guatemala, la institución también cuenta con funciones autónomas y funciona bajo los principios de unidad y jerarquía. (Solimine, 2008:147 y 151)

[7]Para una perspectiva también europea, ver Maier (1994) y Deu Armenta (2007).

[8]Según Langer, (2008: 116) la ola de reformas procesales penales hacia el sistema acusatorio, es un caso de difusión desde la periferia porque los abogados latinoamericanos de esta red de expertos activistas del sur fueron los autores intelectuales y promotores cruciales de las reformas luego secundados por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), así como otras agencias y bancos internacionales. El grupo de entrepreneurs legales latinoamericanos convenció a los organismos internacionales que la adopción de los nuevos códigos contribuiría a los objetivos que estas organizaciones tenían en la región.

[9]En este punto la visión de Ledesma es muy clara y coincide con Goransky (2010). Según esta jurista el código en Argentina, “nació vetusto, más allá de la contradicción que significó adoptar las reglas del modelo continental europeo, incompatibles con los postulados que inspiraba la Constitución Nacional (...) el procedimiento diagramado se basó esencialmente en la escritura y el secreto sumarial, impidiendo cualquier tipo de discusión o debate durante el sumario; confirió entera libertad al juez, inclinándose esencialmente por sistema de corte inquisitivo.” (Ledesma, 2008: 19 y 20)

[10]Y según la mayoría de los autores, entre los cuales Goransky (2010: 4), “más allá de todo el trabajo reformador, en el que Maier fue un precursor así como los autores del Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba en 1939, el sistema de Justicia en Argentina aún no logra manifestar los principios de modernización de la justicia.” Avances fueron igual la reforma del CPPN en la Provincia de Buenos Aires, en 1995 (Barroetaveña, 2008: 309). Según Barroetaveña esta reforma surgió luego del “colapso de la justicia penal bonaerense, el homicidio del periodista José Luis Cabezas, la sospecha de corrupción generalizada que pesaba sobre la policía bonaerense”, (2008: 314). Más tarde surgieron también a modo de vanguardia, el Anteproyecto de Código procesal penal para la provincia de Neuquén, elaborado por iniciativa del superior tribunal de justicia y el código para la provincia de Chubut, elaborado por Maier.

[11]Un recurso procesal o jurisdiccional es el medio establecido en la ley para obtener la modificación, revocación o invalidación de una resolución judicial, ya sea del mismo juez o tribunal que la dictó o de otro de superior jerarquía. Se interponen para impugnar resoluciones que no están firmes.

[12]La norma que establece esto ha sido objeto de distintas reformas legislativas que fueron agregando casos en los que se le otorga la facultad de investigar a los fiscales; así la ley admite la instrucción sumaria a cargo del fiscal en casos de flagrancia cuando la investigación es sencilla y, por anticipado, se puede entender que la pena a aplicar será leve. Tiempo después, otra reforma le concedió al MPF la investigación de los delitos con autor ignorado, secuestros extorsivos y privaciones ilegítimas de al libertad agravada. En esos casos, no sólo se encargó la investigación al MP, sino que también se lo facultó para tomar declaración indagatoria, intervenir comunicaciones telefónicas y realizar allanamientos sin orden judicial, con la necesidad de la posterior convalidación judicial. (Ver Goransky, 2010)

[13]La instrucción sumaria, investigación a cargo del MPF es aplicable a personas sorprendidas en flagrancia y siempre que el juez considere que no procederá la prisión preventiva. La acusación o el requerimiento de citación a juicio es competencia del MPF.

Este es un acto importante ya que allí quedan definidos el contenido material del juicio y la sentencia. Sin embargo, la ley procesal le otorga esta facultad al juez de instrucción o al tribunal de apelaciones que puede modificar la acusación del fiscal.

[14]Ver el trabajo de Langer (2014) sobre la distinción entre acusatorio e inquisitivo y las luces y sombras que la atraviesan. Según Goransky (2014: 378 y 379) “Lo que los distintos modelos comparten es que el principio que estructura todo el sistema de justicia penal es el de la persecución penal pública estatal; la verdad histórica en el sistema continental y la búsqueda de consenso en el modelo angloamericano (...)”

[15]Los vínculos del MPF con el Poder ejecutivo están también dados por la intervención en la designación de los integrantes, su remoción (Procurador, concursos de Fiscales, ambos pasan por el Poder Legislativo). (Ver CN)

[16]No habría un sistema verdaderamente jerárquico salvo el caso de la facultad de dictar instrucciones generales que se le asigna al procurador.

[17]La creación de una Comisión bicameral de seguimiento inscrita en la letra de la CN, para las relaciones entre el Ministerio Público y el Poder Legislativo, tardó años en conformarse desde 2010 (Sanción de la ley orgánica del MP) hasta 2016. Sin embargo los informes anuales fueron año tras año decisivos documentos para el estudio del trabajo del MPF.

[18]Se crearon: la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE), la Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO), la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos cometidos en el ámbito de actuación del Registro Nacional de Armas (UFI RENAR), la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos relativos a la Seguridad Social (UFISES), la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Hechos de Violencia en Espectáculos Deportivos, la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y su Programa de Asistencia Médica Integral (UFI PAMI), la Unidad Fiscal para la Investigación de los Delitos de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (UFILAVDIN), la Unidad de Coordinación y Seguimiento en Materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP), la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra la Integridad Sexual y Prostitución Infantil, la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA), la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el Terrorismo de Estado.

[19]Modelo de esto son las fiscalías en Venezuela. Ver informes en www.ministeriopublico.gob.ve.