

Una eventual reforma de la Constitución Provincial y el Ministerio Público



DR. GUILLERMO F. CAMPORINI
Fiscal de Cámaras N° 1, Distrito Judicial N° 2,
Rosario

La Convención Constituyente que trabajó -con sede principal en la ciudad de Santa Fe en el año 1994- culminó su labor con la reforma integral de la Constitución Nacional, introduciendo cambios de importancia en todas las áreas de los Poderes del Estado, destacándose en la órbita del Ejecutivo el acortamiento del mandato presidencial a cuatro años e introduciendo la posibilidad de la re-elección. En el Legislativo, la incorporación de un Senador más por provincia, con la reducción del tiempo del mandato de nueve a seis años. En el Poder Judicial, además de crear el Consejo de la Magistratura, por el artículo 120 se crea el Ministerio Público de la Acusación y el de la Defensa como Organos extra-poder, es decir con total y absoluta autonomía funcional y autarquía financiera.

Otra cuestión importante de esta Reforma que, por la cantidad de aspectos que abarcó, para muchos significó un cambio radical, se da en la transformación de la clásica pirámide jurídica que refleja la jerarquía de las normas en nuestro ordenamiento jurídico, ya que todos los tratados internacionales ratificados por el Estado, independientemente de la materia que traten, pasan a tener rango superior a las leyes locales.

Esta reforma, de magnitud en el orden nacional, trajo como consecuencia lógica que muchas provincias argentinas

realizaran también reformas de sus constituciones, al igual que otras provincias -como Mendoza y Misiones- hicieron cambios en su Carta Magna utilizando el procedimiento de enmienda. La Constitución de la provincia de Santa Fe ha cumplido, en abril del corriente año, cincuenta años desde su promulgación y vigencia y, hace ya un tiempo, se habla en los ambientes políticos de la necesidad de su reforma.

Esta eventual reforma es la que lleva a realizar el presente trabajo, por cuanto, desde fines del año 2007 se encuentra promulgada la ley 12.734, que crea un nuevo Código Procesal Penal, el cual no ha entrado en vigencia, habiendo uno de transición que lleva más de tres años rigiendo. Cuando se logre implementarlo completamente, marcará un nuevo paradigma en la persecución penal, generando un proceso acusatorio y adverso donde el Ministerio Público, tanto de la acusación como de la Defensa Pública, pasan a tener un rol fundamental, debiendo para ello ser dotados de una plena autonomía funcional, de a una total independencia. En esa inteligencia, sería saludable que dicho cambio pasara a formar parte de la reforma del máximo digesto de la provincia.

Si bien- como dije- el nuevo Código Procesal Penal, conforme Ley 12.734, no se encuentra vigente (sólo algunas de sus

normas fueron incorporadas al texto de transición) por las leyes 13.013 y 13.014, respectivamente, se crean el Ministerio Público de la Acusación y el de la Defensa Pública Provincial, los cuales tienen ya sus máximas autoridades designadas en el cargo, pasando a ser -en sus respectivas áreas de incumbencia- los que actuarán en las cuestiones de índole penal. Esto ha traído, como consecuencia, que en la Provincia de Santa Fe se dé una situación única con respecto al resto de las provincias argentinas, ciudad autónoma de Buenos Aires y el orden federal, tal cual es que existan en estos momentos tres cabezas del Ministerio Público: el Procurador General -según la Constitución Provincial- que es cabeza del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa Oficial, otra de la Fiscalía del nuevo sistema y una tercera, del nuevo servicio de la Defensa Pública.

Vale reseñar que, desde la órbita constitucional provincial vigente, las referencias al Ministerio Público son las que surgen del artículo 84, donde se señala que la Corte Suprema de Justicia está compuesta por cinco ministros como mínimo y de un procurador general; el artículo 85, que refiere a las calidades requeridas para el desempeño de un cargo, menciona expresamente al fiscal de Cámaras de Apelación y, el artículo 88, en lo atinente a la inamovilidad y retribución de los magistrados y funcionarios del Ministerio Público. El aspecto de la Constitución funcional, denominación

de los cargos, las atribuciones y deberes de los integrantes del Ministerio Público, tanto fiscal como de la defensa, están contemplados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, al igual que se han dictado para el Nuevo Sistema de Justicia Penal de la Provincia de Santa Fe -con las leyes ya mencionadas-, una Ley Orgánica del Ministerio Público de la Acusación y otra de la Defensa Pública Provincial.

La situación que se ha generado en el Ministerio Público Fiscal debe ser considerada al menos atípica por cuanto, amén de no existir en el país una situación similar, genera preocupación e incertidumbre la creación de un órgano distinto al existente para dotarlo del rol exclusivo y específico de acusador en el proceso penal, dejando en la estructura de la Procuración General las demás incumbencias -más que amplias- que corresponden a los Fiscales por ley, incluso algunas penales que no han sido contempladas en la ley 13.013.

Así planteada la cuestión, entiendo que existen cuatro aspectos que deben ser motivo de análisis en el presente: el primero, referido a si había necesidad de dividir el Ministerio Público Fiscal, por un lado con competencia exclusivamente penal y por el otro, con el resto de las incumbencias propias de la tarea de los Fiscales en cuestiones no penales y las penales no contempladas en la ley 13.013; el segundo, si era necesario o al menos conveniente, que tuvieran ca-

bezas diferentes el órgano fiscal y el de la defensa pública; un tercero que refiere a si -como ha quedado plasmado en la Constitución Nacional tras la reforma de 1994- el Ministerio Público Fiscal y, en su caso el de la Defensa Pública, sean órganos extra-poder con total autonomía funcional y autarquía financiera; y un cuarto aspecto, establecido en nuestra Provincia a partir de las ya referidas leyes 13.013 y 13.014: que los cargos directrices de las estructuras creadas por las mismas tengan un plazo predeterminado de duración en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo incluso, en algunos casos, contar con su reelección.

Comenzando por el primer aspecto, la creación de un Ministerio Público de la Acusación fuera de la esfera del actual es -como dije- cuanto menos atípica. Las razones que se invocan en la exposición de motivos que acompañó el proyecto del Ejecutivo, hace hincapié en que se procura estructurar un Ministerio Público de la Acusación con autonomía funcional, autarquía económica, unidad de actuación, precisión en la misión y función institucional, orientación a las víctimas y flexibilidad de la organización. Todos estos postulados, muy loables por cierto, considero que carecen de contradicción con los deberes, funciones y atribuciones que posee -en materia penal- el Ministerio Público Fiscal vigente.

Se agrega en la citada exposición -como razón para su creación-, que el modelo

acusatorio implica la separación nítida de los roles procesales y su lógica supone el consecuente desprendimiento de toda función jurisdiccional. Este aspecto no parece válido para la separación efectuada, toda vez que no se observa que afecte al buen funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, que la cabeza del Ministerio Público Fiscal, por un lado, fije los criterios generales para el ejercicio de la persecución penal y, por otro, marque y establezca las pautas y lineamientos de los Fiscales en la actuación que les corresponde en los procesos no penales, labor ésta que sería cumplida por Fiscales distintos a los de la función penal como -por otra parte- ocurrirá cuando entre en vigencia la ley 12.734. No es posible olvidar que el Ministerio Fiscal cumple una función de primer orden en la sociedad actual, no sólo en el aspecto penal, en el cual su rol es esencial dentro del sistema acusatorio y adverso al que tiende nuestra Provincia, sino además en el marco del proceso civil, que comprende al mismo propiamente dicho, al laboral, al comercial y al contencioso administrativo, como guardián de la legalidad.

Se argumentó también, en la ya referida exposición, que la subordinación del Ministerio Público a la Corte Suprema de Justicia genera una dependencia estructural que afectaría el rol propio de los fiscales y resultaría disfuncional con el modelo instaurado en el nuevo ordenamiento procesal. Lo aquí expuesto entra

de cierta manera en colisión con el hecho de que, a pesar de la crítica que se trasluce, se mantiene al nuevo Ministerio Público de la Acusación inserto en el Poder Judicial de Santa Fe. Si bien se trata de salvar lo manifestando en el mensaje que la creación de un órgano extra poder ameritaría una Reforma Constitucional -la cual alega propiciar-, no puede soslayarse que bien se podría haber remitido un proyecto de ley orgánica manteniendo la figura del Procurador General como cabeza, implementando los cambios necesarios conforme el código de ley 12.734, con distintas categorías de fiscales y con roles claramente diferenciados, entre los que asumirían la función penal y los de las demás incumbencias no penales que competen a la Fiscalía.

Cabe aquí recordar que cuando se concluyó el proyecto de Código Procesal Penal, luego sancionado y promulgado como ley 12.734, se puso a consideración un anteproyecto de ley orgánica del Ministerio Público, autoría del diputado provincial Danilo Kilibarda, del cual se remitió copia a los integrantes del Ministerio Público de toda la Provincia, para recabar opinión. Recibidas las respuestas, quienes actuamos en representación del Procurador General en la comisión de trabajo del ya citado Código, presentamos una propuesta de Ley Orgánica la que, luego de ser analizada, evaluada y con aportes de otros miembros de la comisión referida, fue aprobada y remitida por los coordinadores de la comisión al

Consejo Rector. Dicha norma cumplía adecuadamente con los requerimientos para la implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, sin necesidad de crear un Órgano que dividiera al actual Ministerio Público Fiscal, e inclusive, hasta tanto hubiera una reforma constitucional donde se plantearía, se zanjaba en gran medida el cuestionado rol bifronte del Procurador cabeza de fiscales y defensores. Por otra parte, también se daba autarquía financiera con la limitación propia de pertenecer al Poder Judicial, situación similar a la que se dió con las leyes 13.013 y 13.014.

Como se desprende de lo expuesto, no se observa necesidad alguna para la división generada en el Ministerio Público Fiscal y, por el contrario, produce inconvenientes tales como el de que existan fiscales de primera instancia del «viejo sistema», con menor remuneración, a pesar de mantener la competencia penal -aun después de finalizada la transición-, ya que no queda clara la actuación de los «nuevos» en las cuestiones penales que involucran a menores, y en lo referido a la ejecución de la pena.

Esta misma problemática queda también de manifiesto en la creación de la Defensa Pública Provincial ya que los defensores oficiales de las causas penales permanentes, los asesores de menores en conflicto con la ley penal y los defensores oficiales de primera instancia que tienen competencia para actuar en las cuestiones no penales de personas pobres,

incapaces o ausentes -que también tendrán distinta remuneración-, quedarán bajo la órbita del Procurador General, con lo cual éste seguirá siendo, al mismo tiempo, cabeza de fiscales y defensores.

La segunda cuestión que he planteado, referida a si es conveniente una separación entre quién conduce a los Fiscales y quién a los defensores, entiendo que, así como no se justifica la división del Ministerio Fiscal, sí resulta necesaria la separación entre quien conduce a los fiscales de quien lo hace con los defensores. Vale aclarar que también la Defensa Pública debe tener una sola cabeza -no como ocurrirá y lo expusiera en párrafos precedentes-, en cuanto al rol de la Defensa Pública es claro y preciso en cuanto a que debe representar, asistir y/o defender a toda persona que lo necesite y designe para esa labor, con lo cual las pautas, lineamiento y modo de actuar deben tener una sola autoridad que las fije. Sí podría contemplarse, tal como lo han hecho algunas provincias que reformaron su Constitución -o como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, el tener una Asesoría General de incapaces, independiente de la Defensoría Pública.

Como conclusión de este segundo tema, estimo adecuado la existencia de cabezas bien diferenciadas en la conducción de los Fiscales y los Defensores, respectivamente, cada uno con su estructura, adecuada para asumir no sólo las cuestiones que se vinculan al proceso penal sino para todas

las otras incumbencias no penales que hacen a la labor de ambos Ministerios, cada uno con autonomía funcional plena y con la posibilidad de elaborar su presupuesto. Dejo abierta la posibilidad de un tercer Órgano a cargo de un Asesor o Asesora General de Incapaces.

La tercera cuestión a analizar es la referida a si el Ministerio Público Fiscal y la Defensa Pública Provincial deben ser Órganos extra-poder como ha quedado plasmado en la Nación, tras la reforma de 1994. Al respecto, soy partidario de mantener ambos Organos en la esfera del Poder Judicial, como ocurre en la mayoría de las provincias argentinas. Hay quienes refieren que para la total y absoluta autarquía financiera de los mismos, es necesario que sean ajenos a los demás Poderes del Estado, puesto que al ser la Corte Suprema la máxima autoridad del Poder Judicial, la permanencia en su estructura implica que, si bien cada Ministerio elabora su presupuesto, éste debe ser remitido a la Corte y sea esta quien lo eleve al Ejecutivo para la aprobación de las partidas presupuestarias. Ello no resulta un obstáculo a fin de mantenerlos en la esfera del Poder Judicial, por cuanto se podría establecer lo mismo que en las leyes referidas, en orden a que son Organos con autonomía funcional y administrativa, además de autarquía financiera dentro del Poder Judicial, siendo atribución de sus cabezas proponer al Poder Ejecutivo sus propios presupuestos, es decir que la Corte

se limitaría a remitir el efectuado por el Ministerio y sólo el Ejecutivo podría modificarlo.

El cuarto aspecto se vincula a lo establecido en las leyes 13.013 y 13.014 sobre la duración limitada en el tiempo (seis años) del mandato de las máximas autoridades de ambos Ministerios y, en el caso del Fiscal General y el Defensor Provincial, sin posibilidad de reelección. En mi opinión, ello no resulta conveniente, por cuanto deja abierta la posibilidad de una mayor intromisión del poder político en esas designaciones. Si bien se podría alegar, a favor de ese sistema, que los cargos son concursados, ello -sabido es y la realidad muchas veces así lo demuestra- no es garantía de nada. Es más, en países donde se utiliza dicho sistema, el cargo de Fiscal General es un trampolín de una carrera política del funcionario, que lo toma como paso previo a una Gobernación o Senaduría nacional. Considero que la inamovilidad que se consagra en la función judicial es beneficiosa, hace a la independencia del Magistrado, y la injerencia política en su designación, se limita -en todo caso- a una única vez y no en la forma periódica que puede generar el sistema que se le consagra.

Como corolario de lo desarrollado estimo que, sea por vía de una Reforma Constitucional o por vía legislativa, no es aconsejable ni beneficioso mantener un Ministerio Fiscal desdoblado: por un

lado penal y por el otro con las demás incumbencias no penales (e incluso -como dijera- con un remanente penal) y con dos cabezas diferentes (lo mismo que ocurre con la Defensa), con régimen de estabilidad y remuneración distintos. Sí considero adecuada la clara diferenciación entre quien conduzca a los Fiscales y de quien lo haga con los Defensores. Tampoco observo obstáculo para que ambos Ministerios permanezcan en la órbita del Poder Judicial y sí considero desaconsejable- por las razones- expuestas la duración limitada en el tiempo de quienes desempeñan los más altos cargos de ambos Ministerios ■