

Fundamentos de la Ley 12061

La Plata, 27 de agosto de 1997.-

HONORABLE LEGISLATURA:

Una reforma al sistema de administración de justicia Penal transformadora y operativa no se construye con la sola puesta en vigencia de un nuevo Código Procesal en materia penal, sino que requiere de toda una arquitectura que brinde adecuado sustento y solidez al modelo.

En ese sentido, resulta imprescindible una serie de instrumentos legales que estructuren y disciplinen el funcionamiento de los órganos que el sistema prevé, diseñando los controles y contrapesos necesarios para darle equilibrio y evitar que en su aplicación práctica se diluya el proceso de transformación. Fue necesario entonces, rediseñar la organización judicial. Esto implicó definir la organización y dinámica del Ministerio Público, en consonancia con el sistema de base acusatorio postulado, teniendo para ello en cuenta las particulares características que presenta la realidad provincial.

En ese marco, este proyecto de ley contempla la disparidad entre Ministerio Público Fiscal y Servicio de Defensa Pública, aun cuando ambas instituciones confluyen en la conducción del procurador general, quien ejerce para ambos funciones de superintendencia administrativa.

Se pretende una ruptura con el modelo inquisitivo de administración de justicia penal, profundizando los componentes acusatorios del nuevo sistema. Para ello, se da forma a una serie de principios y postulados novedosos que delinearán la actuación de cada uno de los órganos.

Ubicación institucional

La Constitución provincial dirime el problema que suscita la ubicación institucional del Ministerio Público, al optar claramente por la tesis justicialista; sin embargo, la idea de un Ministerio Público de dicho carácter, no implica en modo alguno dependencia respecto de cualquiera de los restantes órganos que componen el

Poder Judicial, pues la autonomía e independencia surgen de los diversos planos en que sus funciones se desempeñan. En efecto, el rol del Ministerio Público Fiscal como órgano requirente, se diferencia claramente de la función decisoria que se atribuye a la jurisdicción; mientras que a la defensa pública corresponde prioritariamente la defensa del justiciable resistiendo la imputación.

Ministerio Público Fiscal Principios político-legislativos

El proyecto enmarca al Ministerio Público Fiscal mediante un conjunto de principios políticos básicos de organización y funcionamiento. En primer término, debe resaltarse la independencia funcional, tanto hacia afuera en relación a las restantes poderes del Estado como dentro del sistema de administración de justicia y, más aun, se pretende lograr un margen de independencia intra-órgano que permita a sus agentes una actuación libre frente al caso, adaptada según sus particularidades y guiada por una estrategia propia de investigación penal.

Para que esta independencia funcional no sea una simple aspiración, se otorgó al Ministerio Público Fiscal autonomía administrativa y de gestión, facultando al procurador general para intervenir en la elaboración del proyecto del presupuesto anual del Poder Judicial.

Se abandona la idea del Ministerio Público Fiscal como representante del Estado o auxiliar de la Justicia -tesis tradicionales- y se ubica como defensor del interés social y del estado de derecho, a cuya tutela debe orientar su actividad, pues dicha concepción permite al organismo operar en el contexto de los diversos intereses que existen en una sociedad plural.

En el plano concreto de la actuación del Ministerio Público Fiscal el respeto a la víctima se convierte en un principio general de actuación que no puede ser desplazado por el interés social. Este es más abarcador que el propio interés de la víctima pero no es alternativo, ya que lo contrario implicaría mediatizar a la víctima y agregarle una carga más al sufrimiento que le ha significado la ofensa.

Resulta novedoso para el sistema de enjuiciamiento penal provincial la protección de los intereses colectivos y difusos, en función de ella, el Ministerio Público Fiscal asume en plenitud su carácter de representante de la sociedad y resuelve así el problema de legitimación procesal que se plantea en este ámbito. En la defensa de tales intereses no se pretende que el Ministerio Público Fiscal remplace o anule las fuerzas sociales o la acción de las organizaciones intermedias; deberá constituirse en promotor de lo que podría llamarse redes comunitarias para su protección.

Entonces, defensa del interés social y del estado de derecho, independencia y autonomía son los principios políticos sobre los cuales se asienta la estructura del Ministerio Público Fiscal.

Criterios de actuación

El Ministerio Público Fiscal, en tanto órgano judicial encargado de la persecución penal, rige su actividad por el principio de legalidad procesal como regla general, sin que ello obste a la introducción de criterios de oportunidad cuando así lo habilite la ley de fondo. Su accionar, además, se enmarca en el concepto de oficialidad, en tanto la acción penal pública se encuentra en manos del Estado. También la objetividad se presenta como criterio de actuación, en el sentido que no se concibe al Ministerio Público Fiscal como un órgano encargado de procurar la condena del justiciable, sino como institución cuya función reside en la investigación de conductas penalmente disvaliosas sin retacear la prueba que resulte favorable al imputado, a fin de requerir la reparación o punición de aquéllas con significancia social. Orientación ésta muy distinta a la de autómatas inquisidores que se postula en algunas concepciones tradicionales.

Principios instrumentales

Para el logro de los postulados enunciados, el proyecto plasma una serie de principios instrumentales que rigen la actuación del Ministerio Público Fiscal. Ellos son en primer lugar, la permeabilidad en el sentido de diseñar un Ministerio Fiscal sensible a las demandas sociales.

No sólo corresponde facilitar el acceso y participación de la comunidad a la justicia, sino que se establecen, como garantía, dispositivos de control.

En segundo lugar, el Ministerio Público Fiscal se asienta en la flexibilidad, con lo que se pretende no sujetarlo a estructuras rígidas, que han conspirado contra la eficacia en la persecución de los delitos; antes bien, la compleja realidad provincial y el alto grado de conflictividad que presenta, impone agudizar el ingenio para la creación de estructuras de investigación ágiles, fácilmente adaptables a las necesidades que la dinámica de la misma impone. Para ello el proyecto prevé la posibilidad de movilidad para los integrantes del Ministerio Público Fiscal en función de aquéllas.

Es por ello que la propuesta organiza una nueva estructura del Ministerio Público Fiscal a partir de unidades funcionales. Las mismas resultan indispensables para una mejor y más eficiente organización del trabajo, al mismo tiempo que permiten

que las fuerzas de seguridad actúen desde los primeros momentos de la investigación bajo las órdenes del fiscal. Los fiscales adjuntos son la estructura mínima indispensable para atender las cuestiones que se susciten, sin perjuicio de que no resultará una estructura rígida con personas fijas, teniendo el fiscal general departamental la posibilidad de cambiar a estos últimos y cubrir las vacantes tanto del titular como del resto de los integrantes y hasta dejar una unidad sin alguno de sus fiscales adjuntos, según lo considere necesario, conforme la cantidad de trabajo existente.

Se pretende avanzar hacia la inmediatez, pues la presencia de los fiscales en el lugar del conflicto facilita el logro de las finalidades propuestas. Para ello es necesario desarticular la concentración edilicia y el aislamiento burocrático que propone el actual diseño jurisdiccional, lo cual dará al fiscal la cercanía necesaria para encarar una investigación eficaz y permitirá ejercer un control directo del accionar policial. Por otro lado, acercará la Justicia, como institución típicamente republicana al pueblo -que hoy en día tiene a la Policía como cara visible del sistema-.

El proyecto hace especial hincapié en la personalización, en el sentido de impedir la delegación de funciones en empleados o funcionarios judiciales y de la institución policial, evitando así la afectación de garantías.

Reglas prácticas

Se diseñan reglas prácticas que pretenden imponerle dinámica a la investigación penal, sin sujetarla a formas y procedimientos sacramentales y tiende a desformalizar la investigación lo que redundará en una mayor eficacia en la persecución penal a la vez que preservará la imparcialidad del tribunal de juicio, toda vez que se reduce la posibilidad de confección de actas que luego lleguen al debate. A su vez, la previsión de una actividad procesal desformalizada en la investigación penal preparatoria aumentará los posibles planteamientos de nulidades en esta etapa del proceso. Las ventajas que presenta este sistema en relación a una instrucción formalizada son notables, de ahí que se haya optado por esta dinámica de recolección de elementos que luego servirán para requerir la elevación a juicio o bien solicitar el sobreseimiento.

El nuevo sistema de valoración probatoria le permitirá al representante del Ministerio Público Fiscal prescindir de la recolección de prueba superflua que, en la actualidad empleados policiales o funcionarios judiciales agregan a los expedientes. Para esto deberá consolidarse en ellos el cambio procesal producido adaptándose a las nuevas necesidades probatorias, colectando sólo la prueba necesaria para llevar el

caso a juicio, sin perjuicio de reunir los elementos suficientes para poder previamente acordar la utilización del trámite del juicio abreviado, erradicando viejas costumbres y tratando de mantener en el futuro una comunicación más fluida con la defensa para la completa utilización de los nuevos institutos.

Unidad de acción y estructura piramidal resultan instrumentos que permiten al procurador general el diseño de una política de persecución penal coherente, sin perjuicio de regionalizar sus unidades operativas para un mejor rendimiento de sus recursos. En ese sentido, se regula un sistema de instrucciones generales y particulares que orientan la actividad de los fiscales.

Por otra parte, fundamental importancia tiene la inclusión de la Policía Judicial como parte integrante del Ministerio Público Fiscal.

Una Policía Judicial distinta de la prevencional -seguridad- como así también de la dedicada a investigaciones, que actúe en la órbita y bajo la dirección específica del Ministerio Público Fiscal, cuya conformación se basa en la especialización, profesionalización y capacidad técnica de sus integrantes.

Indicaciones para el juicio

En cuanto al juicio propiamente dicho, se ha preferido, sin diseñar una fórmula cerrada, que sea el fiscal que tuvo a cargo la investigación, que recolectó la prueba y conoce en definitiva el caso, quien lo defienda en el debate oral, sin perjuicio de preverse también la posibilidad de asistencia por otro u otros fiscales, según la naturaleza o complejidad del caso. En la actuación concreta del fiscal por ante el tribunal, se ha encomendado a aquél velar por la preservación de la esencia del juicio oral y público, evitando en todo cuanto fuera posible su desnaturalización.-

En lo que atañe al juicio abreviado, se señala al Ministerio Público Fiscal, una serie de reglas útiles, que servirán para un mejor y más dinámico aprovechamiento del instituto.

Por último, no se pierde de vista la participación que le incumbe al Ministerio Público Fiscal en el contralor de la ejecución de la pena, debiendo velar por su legalidad y el debido respeto de los derechos de los penados.

Tales condiciones son, en definitiva, las que delinear el perfil del Ministerio Público Fiscal dentro del nuevo sistema de base acusatorio, logrando con ello el equilibrio entre los dos postulados básicos de todo proceso penal, esto es, la eficacia en la persecución penal por un lado y el respeto por las garantías del justiciable por el otro.

Defensa pública

El proyecto que se acompaña ha tratado de diferenciar en la estructura y funcionamiento del Servicio Público de Defensa Penal y del Ministerio Público Fiscal los roles de la acusación y la defensa en el marco de un proceso penal acusatorio.

Si bien ambas estructuras se integran por debajo de la Procuración, deben operar en base a una paridad aproximada de recursos dentro de un sistema que no jerarquice una función, en detrimento de la otra.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.3) como el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 8.2), incorporados a nuestra Constitución nacional (artículo 75 inciso 22), como así también nuestra actual Constitución provincial (artículo 15), aseguran el efectivo ejercicio del derecho de defensa en juicio; y es por ello que el servicio de defensa pública instrumentado en esta ocasión garantiza, no sólo la asistencia y asesoría letrada a quienes se encuentran sometidos a un proceso penal, a partir de cualquier indicación que los señale como autores o partícipes de un delito, sino también permite asegurar la prestación de un servicio idóneo a cargo de defensores oficiales de planta permanente y de abogados litigantes, jerarquizando el principio constitucional de la inviolabilidad de la defensa en juicio, presupuesto indispensable de la validez de todo proceso penal.

En ese sentido, un nuevo sistema de justicia penal, como es el que se adopta en la provincia de Buenos Aires, necesita de un modelo adecuado de defensa pública. Este nuevo ordenamiento procesal penal, constituye uno de los llamados Códigos Modernos, y es por esto que, el modelo de defensa pública adoptado, recepta los principios modernos del derecho procesal, al mismo tiempo que coadyuva al fortalecimiento del estado de derecho.

El modelo que actualmente rige en la Argentina ha sido criticado y no sin fundamento de ineficaz. En nuestra provincia, en particular, se le suma a esto el colapso global del sistema de enjuiciamiento penal. La crisis del sistema público de defensa se puede esbozar en dos ideas básicas: una de índole práctica, ya que la defensa oficial se encuentra congestionada de trabajo y no cuenta con los medios técnicos necesarios para poder cumplimentar con un adecuado servicio; y otra, consistente en la inadmisibilidad, dentro de la concepción de este nuevo sistema de enjuiciamiento penal, que la defensa pública se encuentre subordinada al órgano requirente o al poder jurisdiccional. Es por ello que se ha dotado a la Defensa Pública de autonomía de gestión y actuación, en la prestación del servicio, respetando el ejercicio de la superintendencia en cabeza de la Procuración, conforme lo establece nuestro texto constitucional.

Es evidente que la nueva concepción del Ministerio Público Fiscal traerá como consecuencia una mayor y más eficaz actividad persecutoria, y por lo tanto impone la necesidad de contar con una nueva defensa penal, que asegure la paridad entre acusación y defensa.

Es por esto que, con el fin de asegurar la eficiencia técnica y teniendo en cuenta las diversas realidades que se viven dentro de la provincia de Buenos Aires, se pensó en un sistema de defensa sustentado en las siguientes características principales:

- 1) Un sistema mixto de defensa pública. Se proyectó un sistema mixto de defensa pública, formado por defensores de planta permanente y la prestación de servicios por abogados litigantes, que permitan compensar la sobrecarga de trabajo que actualmente aqueja a los defensores oficiales y lograr una prestación eficiente del servicio. El sistema se estructura sobre la base de un defensor de casación, cabeza del sistema de defensa pública provincial, y la creación de secciones departamental y unidades funcionales de la defensa, bajo la dirección y coordinación de aquéllas, que asegurarán una más eficiente prestación del servicio, al igual que una especial atención de las necesidades locales. Cada Departamento Judicial contará con un defensor general departamental que tendrá a su cargo la dirección de las diferentes unidades funcionales, la mesa de entradas general de la defensoría departamental, y el control de la asignación de casos a los defensores.
- 2) Autonomía funcional e independencia técnica del servicio mixto de defensa pública: Se ha previsto la separación de la dirección funcional del servicio de defensa pública del trabajo del Ministerio Fiscal, a efectos de poder reforzar esta igualdad entre los roles de acusación y defensa, y evitar al mismo tiempo la interferencia y presión política sobre su carácter técnico. Se garantiza también la posibilidad de adscribir personal especializado de la Policía Judicial.
- 3) Gestión de servicio dinámico. Sistema de asignación de causas: Se prevé un sistema que, de acuerdo a la información con que se cuenta designe al defensor oficial que mejor pueda representar los intereses de sus defendidos. Esta forma de designación permitirá adaptarse con facilidad a las diferentes contingencias que se puedan suscitar, por un lado, y por el otro, que en cada departamento o sección judicial se pueda administrar objetiva y racionalmente el servicio de defensa público, sin desatender las particularidades locales.

Finalmente, esta propuesta significa un aggiornamiento de los órganos que participan en la administración de justicia penal, adaptándolos al nuevo sistema de enjuiciamiento.

No se ha querido hacer una larga exposición de motivos que describa el colapso de la Justicia provincial y la necesidad de una reforma integral al sistema de enjuiciamiento penal, pues pensamos que ello resultaría, cuanto menos, sobreabundante, ya que son por todos conocidas las deficiencias del sistema todavía vigente. Se ha preferido exponer someramente las líneas y principios generales en que se funda el diseño del Ministerio Público, poniendo de resalto las ideas fuerza que delinear su estructura y funcionamiento, haciendo especial hincapié en los institutos que resultan novedosos y aquellos postulados importantes.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa