

La estructura del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Juan Cruz Artico

Sumario. *Introducción. 1. El Ministerio Público Fiscal: de la adolescencia a la madurez. 2. La estructura del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2.1. Posicionamiento institucional y marco normativo. 2.2 El nuevo diseño de las fiscalías de la ciudad. a) Creación de oficinas comunes. b) Esquema organizacional en materia Penal, Contravencional y de Faltas 3. El Ministerio Público Fiscal de la Nación 3.1 Posicionamiento institucional. Bases procesales y estructura. 4. Derecho comparado. 4.1. Otras jurisdicciones nacionales. 4.2. Plano internacional. 5. Análisis.*

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la estructura organizacional del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que a nuestro entender representa un exponente bastante claro de las reformas que el panorama jurídico actual espera de la institución.

Claro que para establecer cuál es el nivel de cumplimiento de las metas fijadas y cuáles los problemas cuya solución sigue pendiente no podemos soslayar un breve desarrollo histórico de la figura del fiscal, particularmente orientado a su rol acusatorio, en la medida que coadyuva a comprender su situación particular, así como las dificultades que comparte con otros organismos estatales y aquellas que son propias de su función específica.

Estableceremos además una comparación entre su conformación y la del Ministerio Público Fiscal de la Nación, que se encuentra en pleno proceso de reforma y arrastra una pesada herencia de sistemas procesales cuya superación deviene ineludible.

Del mismo modo, como resulta imposible determinar la mayor o menor eficacia de un sistema organizacional sin atender su contexto geográfico, haremos referencia a los ministerios públicos provinciales -que en su mayoría guardan diferencias significativas con el sistema federal- y a los internacionales, concretamente Europa, Estados Unidos y en especial Latinoamérica.

Por último, a la luz de estos datos ofreceremos un diagnóstico sobre la institución en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, los aspectos positivos, los negativos y las perspectivas a la luz de futuras transferencias de competencia penal.

1. El Ministerio Público Fiscal: de la adolescencia a la madurez

Ya es famosa la referencia al Ministerio Público como un *adolescente*¹, fundada en su tardía aparición en el escenario institucional y por las no pocas contradicciones que debió superar hasta ser definitivamente receptado en los principales textos legales.

Aunque no todos compartan la analogía², si entendemos por *adolescente* a la institución que no termina de definir sus rasgos distintivos no podemos más que estar de acuerdo con ella, pues aún hoy y

¹ MAIER, J.B.J., *El ministerio público: ¿un adolescente?*, en ROXIN, C.-MAIER, J.B.J., RUSCONI, M.-GUARIGLIA, F.-BRUZZONE, G.-BERTONI, E.-FOLGUEIRO, H.-CERLETTI, M., *El Ministerio Público en el proceso penal*, Ad-Hoc, Bs. As. 1993, p. 15/36. Ver también MAIER, Julio B. J., *Derecho procesal penal. II. Parte general, Sujetos procesales*, 3ª remip., Del Puerto, Bs. As., 2013, p. 294/386; GAMBOA, Agustín-ROMERO BERDULLAS, Carlos, *Proceso constitucional acusatorio*, Ad-Hoc, Bs. As., 2014, p. 224.

tras un complejo devenir histórico, el Ministerio Público continúa en la búsqueda de una genuina identidad y una verdadera autonomía.

Como parte trascendente de este sinuoso camino podemos destacar el surgimiento de los Estados-Nación modernos, período durante el cual la idea del poder centralizado y la necesidad de desarrollar nuevos paradigmas para la solución de conflictos sociales tuvieron como derivación lógica el interés estatal en perseguir por sí mismo al infractor de la ley a través de órganos facultados para ello, aunque pasarían varios siglos después de instaurada la Inquisición para que el fiscal viera la luz como acusador distinto de los jueces y como titular de la acción penal.³

Previamente, durante la Edad Moderna hacía las veces de abogado de la corona, un encargado de defender los intereses personales del rey, quien al no poder comparecer por sí mismo en juicio debía hacerlo mediante mandatario; es decir, hasta la reforma de los siglos XIII y XIV los fiscales eran básicamente representantes del monarca en asuntos privados y no revestían la calidad de funcionarios públicos.⁴ Como dijimos, fue en los albores del Estado moderno cuando se incorporaron a la administración pública y comenzaron a recibir un sueldo como contraprestación por sus servicios.

En esa senda, la introducción del procedimiento inquisitivo dio pie para que los *procuradores del rey* se convirtieran en los *denunciantes* de la corona, particularmente en asuntos fiscales. Aunque sólo podían anexarse al procedimiento y únicamente en casos excepcionales lo promovían por denuncia, luego de la transformación de la organización social apareció como característica del proceso la obligatoriedad de escucharlos una vez terminada la pesquisa, para que formulen sus conclusiones y peticiones.⁵

Con el triunfo definitivo de la monarquía y con ella del absolutismo estatal (siglos XVII y XVIII) la fiscalía extendió su radio de acción en el proceso penal, comenzó a practicar investigaciones -aunque sólo por encargo del juez y bajo su dependencia-, ejerció vigilancia sobre funcionarios estatales y en algunos casos llegó a formar una rama de la policía.

Pero lo más importante, y quizás el mejor argumento a favor de la juventud del organismo que nos ocupa, es que está estrechamente vinculado con la abolición del proceso inquisitivo que reunía en una sola persona –el inquisidor- las funciones de perseguir y de decidir. Fue concebido, más que como parte en el procedimiento, como un órgano de persecución objetivo e imparcial con los deberes de colaborar en la averiguación de la verdad, asegurar la aplicación del derecho penal material, proceder tanto en contra

² BINDER observa que “Será en el siglo XVI cuando la institución adquiere su desarrollo (ordenanzas francesas de 1522, de 1533 y de 1586). Nada más alejado, entonces, de la afirmación de que el MP es un adolescente: se trata de una institución que acompaña todo el desarrollo del sistema inquisitorial y que a través de la reacción conservadora de la Asamblea Francesa en 1794 (y luego en los códigos napoleónicos) pasa a los Estados modernos con veleidades de juventud.” (BINDER, Alberto M., *Derecho procesal penal, Tomo II. Dimensión político-criminal del proceso penal. Eficacia del poder punitivo. Teoría de la acción penal y de la pretensión punitiva*, Ad-Hoc, Bs. As., 2014, p. 453).

³ MAIER, *El ministerio público...*, p. 17/21.

⁴ Enseña MAIER que “Probablemente se deba marcar como antecedente de las fiscalías a los procuradores caesaris y a los advocati fisci romanos, verdaderos funcionarios fiscales encargados de los intereses del emperador, fundamentalmente de los impuestos y las gabelas. El puente se establece a través de los actores regiae domus y de los actores fisci, encargados de los derechos feudales del Medioevo, de las capitulaciones, hasta llegar, en Francia, a los procurers du roi y a los advocats du roi. Los procurers du roi eran sus verdaderos mandatarios mientras que los advocats du roi eran quienes abogaban por él oralmente, frente al tribunal, sus defensores.” (MAIER, *El ministerio público...*, p. 22).

⁵ MAIER, *El ministerio público...*, p. 24/25.

como a favor del acusado según el caso lo ameritara y controlar a la policía para que sus procedimientos se ajusten a las reglas del estado de derecho.⁶

Así, en el siglo XIX el *Code d' instruction criminelle* francés (1808) introdujo en Europa continental el *Ministère Public* moderno representado por el fiscal, un funcionario distinto y separado de los jueces que tenía a cargo la actividad persecutoria y la acusación en el debate; y cuya nueva concepción y denominación trascendió rápidamente en todo el continente a raíz de la dominación militar y cultural francesa que imperaba en ese entonces.

Casi al mismo tiempo, en un territorio estadounidense lógicamente influenciado por las tendencias inglesas, el *prosecutor* mutó de un funcionario menor de los tribunales locales a un miembro destacado de la rama ejecutiva, sentando las bases de una identificación histórica de los fiscales con los intereses populares que llevó al mecanismo electoral que permanece en la actualidad.⁷

Fue así que tanto en la Europa continental como en los países anglosajones nació el Ministerio Público Fiscal que conocemos.

Claro que su inserción definitiva en el aparato oficial presentó una cuestión que en su momento representó uno de los aspectos más difíciles para dilucidar: su ubicación institucional dentro del marco de la división de poderes.

Se han ensayado al respecto tres posturas principales⁸ a) la que sostiene que debe formar parte del Poder Judicial, sea porque su actividad es similar o bien porque aunque sea distinta influye en la administración de justicia⁹; b) una segunda posición -muy arraigada en Estados Unidos y Europa- según la cual el Ministerio Público, como canalizador de la política criminal de un Estado, debe permanecer en la órbita del Poder Ejecutivo, y c) la que últimamente ha tomado más fuerza en Latinoamérica- conocida como posición “extrapoder”, “independentista” o “del cuarto poder”-, según la cual no debe formar parte del Poder Judicial pero tampoco debe estar ligado al Ejecutivo, es decir, debe erigirse en una institución autónoma a la que nadie le puede imponer norma alguna¹⁰. Sin embargo, como bien apunta RUSCONI¹¹ no es tan importante la ubicación institucional del Ministerio Público, sino antes bien que se encuentre en condiciones de cumplir la tarea que la ley le encomienda de modo tal de generar vínculos de cooperación con los poderes del Estado sin quedar subordinado a alguno de ellos.

⁶ MAIER, *El ministerio público...*, p. 30.

⁷ En un principio los jueces estadounidenses también eran elegidos por voto popular, aunque a diferencia de lo sucedido con los fiscales ese sistema fue decayendo en la mayoría de los estados. Al respecto, ver BINDER, *Derecho procesal penal...*, p. 454/455; HENDLER, Edmundo, *Derecho penal y procesal penal de los Estados Unidos*, Ad-Hoc, Bs. As. 1996, p. 161.

⁸ BIDART CAMPOS incluye como cuarta postura la dependencia del Poder Legislativo, aunque carece de la difusión de las restantes. Por todos, ver BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, 2ª reimp., Ediar, Bs. As., 2001, Tomo III, p. 359/360; BINDER, Alberto M., *Introducción al derecho procesal penal*, 2ª ed., 5ª reimp., Ad-Hoc, Bs. As., 2009, p. 324/325; RUSCONI, Maximiliano A., *Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del ministerio público*, en *El Ministerio Público en el proceso penal*, p. 61/79; SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Manual de la Constitución Nacional*, 2ª ed., 1ª reimp., Astrea, Bs. As., 2014, p. 360 y ss.

⁹ Vgr. los casos de Honduras (arts. 312 y 316, CN) y Costa Rica (art. 153, CN). Como veremos más adelante, la mayoría de las provincias de nuestro país adoptaron este sistema.

¹⁰ Argentina (art. 120, CN, Ley 24.496), Perú (art. 158) y El Salvador (art. 192, CN).

¹¹ Op. Cit. RUSCONI, p. 76.

Pero sin dudas el hito que llama al Ministerio Público a asumir un rol protagónico es la inserción del sistema acusatorio en la legislación procesal penal, que como saludable tendencia se viene implementado en varios países de Latinoamérica¹² y sólo se puede concretar en el plano fáctico si el Estado asume la tarea del acusador y la del juez, pero encomendando esas funciones a dos autoridades nítidamente diferenciadas¹³.

Ahora bien, si la figura del fiscal se relaciona necesariamente con el sistema acusatorio¹⁴ es innegable que el contexto actual le exige un esfuerzo que hasta el momento le resultó difícil de realizar: asumir su verdadera razón de ser, superar arquetipos procedimentales arcaicos e insertarse de una vez y para siempre en las nuevas modalidades de enjuiciamiento.

Quizás los escollos más importantes para superar esta crisis de identidad lo representen, por un lado, la subsistencia de un modelo de organización *reflejo* (que imita la estructura de los juzgados sin reparar en diferencias funcionales) y, por el otro, el sistema procesal mixto adoptado en el ámbito federal, donde los fiscales cumplen funciones netamente formales circunscriptas a la proposición de diligencias que el juez instructor puede decretar o denegar, y a la contestación de las vistas que prevé la ley¹⁵.

Planteado el problema, ¿en qué medida su estructura organizacional puede ayudar al Ministerio Público Fiscal a transitar el pasaje de la adolescencia hacia la madurez y a asumir el rol protagónico que le demanda el contexto actual? Creemos que en mucha, pues su organización trasluce su independencia, su compromiso con la ley y la ciudadanía, su respeto a los derechos humanos, su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad y su nivel de adaptación a los cambios legales, a los nuevos mecanismos de solución de conflictos y a las técnicas modernas de investigación. Para ser gráficos, así como no se imagina el crecimiento de un ser humano sin un adecuado desarrollo corporal, tampoco puede pensarse en el progreso de una institución sin un avance relevante en el campo organizativo.

Sentadas estas bases y como anticipamos en el apartado introductorio, en el entendimiento de que la ciudad de Buenos Aires representa un ejemplo positivo del tema que nos ocupa nos dedicaremos a

¹² Argentina (en algunas provincias), Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (en algunos estados), Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela. Un detallado cuadro de situación se puede ver en LANGER, Máximo, *Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia*, en Revista de Derecho procesal penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II, p. 53/134. Afirma BINDER, y concuerda unánimemente la doctrina que “*Esta modalidad ha demostrado ser más eficaz al tiempo que más respetuosa de los derechos humanos*” (BINDER, *Introducción...*, p. 327).

¹³ FERRAJOLI define al paradigma acusatorio como “... *todo sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo rígidamente separado de las partes y al juicio como una contienda entre iguales iniciada por la acusación, a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa en un juicio contradictorio, oral y público, y resuelta por el juez según su libre convicción*”, en contraposición al modelo inquisitivo “... *donde el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegando al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos, o en cualquier caso limitados, la contradicción y los derechos de la defensa*” (FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, 5ª ed., Ed. Trotta, Madrid, 2001, p. 564). Ver también LA ROSA, Mariano R.-RIZZI, Aníbal H., *Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentado, anotado y concordado*, ed. HS, Bs. As. 2010, p. 118/119; ROXIN, Claus, *Derecho procesal penal*, trad. de la 25ª edición alemana por Gabriela E. Córdoba y Daniel R. Pastor, Ed. del Puerto, Bs. As., 2003, p. 86.

¹⁴ Op. Cit. RUSCONI, p. 65, nota 3.

¹⁵ BINDER, *Derecho procesal penal...*, p. 477, GODOY BERROCAL, María Elena, *Lineamientos para la modernización del Ministerio Público y sus prácticas judiciales*, Revista de Derecho procesal penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, número especial *El proceso penal adversarial*, p. 325/344. HAZAN, Luciano A., *Al que madruga dios le ayuda. La importancia del diseño de unidades de decisiones tempranas en el MPF*, en Revista de Derecho Penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, p. 287, número especial *El proceso penal adversarial*, p. 287/299.

describir su caso, para luego cotejarlo con el sistema federal argentino, con el marco nacional e internacional actual y finalmente extraer las conclusiones sobre las ventajas, desventajas y posibilidades de cara al futuro.

2. La estructura del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2.1. Posicionamiento institucional y marco normativo

Tras la consagración de su autonomía en la reforma constitucional de 1994 (art. 129, CN), la Ciudad de Buenos Aires dictó su Constitución (en adelante, CCABA) en 1996. Allí ubicó al Ministerio Público como parte del Poder Judicial, con autarquía y autonomía funcional (arts. 107 y 124 CCABA, art. 7.3 de la ley N° 7 -Ley orgánica del Poder Judicial-¹⁶ y arts. 1, 2 y 3 de la Ley orgánica del Ministerio Público N° 1903¹⁷ -en adelante, LOMP CABA-). En lo que aquí interesa, la jefatura del Ministerio Público Fiscal se encuentra a cargo de un Fiscal General cuyo mandato se extiende por siete años – pudiendo ser reelegido- y que es designado por el Jefe de Gobierno con acuerdo de dos tercios del total de la Legislatura porteña (art. 126 en función del art. 111, CCABA, art. 8, LOMP CABA).

Como dependencias integrantes la LOMP CABA menciona a la Fiscalía General, las Fiscalías Generales adjuntas, las Fiscalías ante la Cámara de Apelaciones y las Fiscalías ante los Juzgados de primera instancia (arts. 6 inc. 1 y 29 a 34) y asigna a la institución la dirección de la policía judicial (art. 17 inc. 8).

Asimismo, el legislador porteño introdujo como novedad la previsión constitucional del sistema acusatorio, recogido por el código de procedimiento penal local¹⁸ (arts. 3, 4, 5, CPPCABA) y aparejó la incorporación de ciertas características del sistema procesal penal como el legajo desformalizado (arts. 94, 101, 120 y 210 CPPCABA), el ejercicio de la acción penal pública por parte del fiscal (arts. 3, 4, 5, 6, 7, 77, 91, 92 y 161 del CPPCABA, arts. 6, 7 y 29 a 35, LOMP) y una nueva perspectiva sobre los derechos de las víctimas y testigos (art. 37, CPPCABA).

En ese marco inició además un proceso de transferencia progresiva de competencias en materia penal, que derivó en la firma de dos convenios con el Estado Nacional, a raíz de los cuales la Ciudad de Buenos Aires posee competencia material para entender en los siguientes delitos cometidos en su territorio:

a) Tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario, sancionados en el art. 42 bis de la ley N° 20.429 y en los arts. 189 bis, 3er. párrafo y 189 ter del Código Penal (en adelante, CP), todos según ley N° 25.086, y en los arts. 3, 4 y 38 de la ley N° 24.192.¹⁹

b) Lesiones en riña (arts. 95 y 96, CP), abandono de personas (arts. 106 y 107, CP), omisión de auxilio (art. 108, CP), exhibiciones obscenas (arts. 128 y 129, CP), matrimonios ilegales (arts. 134 a 137, CP), amenazas (149 bis primer párrafo, CP), violación de domicilio (art. 150, CP), usurpación (art.

¹⁶ Ley CABA N° 7 (BO: 5/3/1998).

¹⁷ Ley CABA N° 1903 (BO: 25/1/16).

¹⁸ Ley CABA N° 2303 (BO: 8/5/2007).

¹⁹ Primer convenio de transferencia progresiva de competencias penales, Ley CABA N° 597 (BO: 29/6/2001) y Ley Nacional N° 25.752 (BO: 28/7/2003).

181,CP), daños (arts. 183 y 184,CP), ejercicio ilegal de la medicina (art. 208, CP); y los delitos tipificados en las leyes N° 13.944, 14.346 y art. 3 de la ley 23.592.²⁰

Sobre esa base normativa, se impuso la necesidad de crear una estructura compatible con el modelo de enjuiciamiento acusatorio y con las funciones específicas de los fiscales, para lo cual se procuró afianzar un esquema que profesionalice la gestión y materialice las modificaciones normativas con el resguardo de derechos y garantías fundamentales.

BINDER²¹ dividió este desarrollo en tres etapas, a saber: 1) *primera generación de problemas*, centrada en la idea de adquirir una estructura distinta de la judicial y que planteó nuevos desafíos como la presencia territorial, la especialización y la dicotomía sobre dotar de órganos con capacidad de conducción sobre los fiscales o permitir que ellos actuaran de manera totalmente autónoma, 2) *problemas de segunda generación*, orientados a la gestión de los recursos y a la estandarización de procedimientos de trabajo ajenos al campo jurídico, y 3) *nueva preocupación político-criminal*, vinculada con el establecimiento de nuevos canales atención y comunicación en miras de expandir la presencia del organismo, dotar de accesibilidad a sus servicios, atender a las soluciones alternativas del conflicto y la satisfacción de los derechos de la víctima.

¿Cómo trascienden estos principios y aspiraciones en la estructura organizacional del Ministerio Público Fiscal? En líneas generales, con el pasaje de un modelo tradicional jerárquico hacia una administración horizontal marcada por objetivos y resultados, la redistribución de las funciones de los fiscales, funcionarios y empleados de las fiscalías, y con la reorganización en unidades especializadas.

Básicamente, los lineamientos de este plan se trazaron de acuerdo a 1) las decisiones en las etapas intermedias del procedimiento, 2) las tareas de apoyo a la investigación y las labores administrativas y 3) las investigaciones fiscales preliminares y la preparación de las audiencias de juicios, principal tarea a la que deben abocarse las fiscalías liberadas de cuestiones burocráticas²². Veamos cuál fue el resultado.

2.2 El nuevo diseño de las fiscalías de la ciudad

A partir del año 2007 la Fiscalía General impulsó un proceso progresivo de reorganización que, según su informe de gestión²³, se centró en tres pilares fundamentales: incrementar la confianza en la institución, brindar una respuesta de calidad a la sociedad mediante la implementación de diversos canales de acceso a la justicia y mejorar la gestión en miras de aumentar los índices de resolución de conflictos. En ese sentido se buscó una organización innovadora comprensiva de diversos planos como la modalidad del trabajo, la infraestructura, la tecnología, las comunicaciones y la capacitación, siguiendo los lineamientos de otros países como Alemania, Chile, Colombia, Costa Rica y República Dominicana.

²⁰ Segundo convenio de transferencia progresiva de competencias penales, Ley CABA N° 2257 (BO: 22/1/2007) y Ley Nacional N° 26.357 (BO: 31/3/2008).

²¹ BINDER, *Derecho procesal penal...*, p. 480/485.

²² GAMBOA, Agustín C.-LÓPEZ ZAVALA, Javier M., *El nuevo diseño organizacional del Ministerio Público Fiscal en materia penal, contravencional y de faltas*, en Revista de derecho penal, Delitos, contravenciones y faltas de la CABA, Nro. 5, p. 49/76. Ver p. 55.

²³ *Informe Nuevo Diseño de las Fiscalías de la ciudad*, Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica de la Fiscalía General CABA, 2013 (www.fiscalias.gob.ar).

Como reza el citado informe, los factores que llevaron a ello son 1) la necesidad de potenciar principios procesales básicos como la imparcialidad, intermediación, contradicción, oralidad y publicidad, 2) una nueva valoración de la víctima y de su participación en el proceso, 3) la importancia de reformar procesos escritos y excesivamente formales, 4) el valor de evitar una confluencia de tareas administrativas y judiciales en personal con perfil jurídico, 5) la constatación de un elevado nivel de duplicidad de actividades y 5) la intervención coordinada de diferentes oficinas, según la etapa del proceso y la clase de tareas por realizar y 6) un control permanente de la gestión.²⁴

Para concretar estas aspiraciones se diagramaron dos etapas, una orientada a la implementación de oficinas comunes al MPF y la restante específicamente vinculada con la estructura del fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

a) Creación de oficinas comunes

Esta fase inicial, orientada al acceso a la justicia, a la satisfacción del interés social a través de la concreción y el seguimiento de soluciones alternativas del conflicto y a asegurar un estándar de calidad investigativa, arrojó como resultado la creación de las siguientes dependencias.

- Oficina de Control de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (OCMARC): encargada del seguimiento y verificación del cumplimiento de las pautas acordadas en mediaciones o autocomposiciones, debiendo informar de su estado a la fiscalía interviniente.

- Oficina de Control de Suspensión del Proceso a Prueba (OCSPP): cumple el mismo rol de la OCMARC, pero en su caso respecto de las reglas de conducta impuestas judicialmente en el marco de una *probation*.

- Unidades de Orientación y Denuncia (UOD)²⁵: oficinas descentralizadas de recepción de denuncias que se encuentran distribuidas por todo el territorio de la ciudad.

- Oficina Central de Recepción de Denuncias (OCD)²⁶: como su nombre lo indica, es el centro de la recepción de denuncias (incluso anónimas) que permite radicarlas por vía telefónica (el denominado “0800-FISCAL”), correo electrónico o a través de la página web de la institución.

- Cuerpo de Investigaciones Judiciales (CIJ)²⁷: cuerpo interdisciplinario con funciones de policía judicial que asesora a los fiscales en las tareas propias de investigación y en el aspecto técnico científico. Es un organismo interno del MPF que depende de la Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica de la Fiscalía General.

*b) Esquema organizacional en materia Penal, Contravencional y de Faltas*²⁸

²⁴ Informe..., p. 31.

²⁵ Resoluciones de Fiscalía General CABA (en adelante, Res. FG) N° 44/07, 131/07, 52/08, 118/08, 268/08, 199/09 y 11/10.

²⁶ Res. FG 82/07 y 12/10.

²⁷ Creado por Ley N° 2896 de la CABA, su actuación está regulada por la Res. FG N° 354/08.

²⁸ Op. Cit. GAMBOA-LÓPEZ ZAVALA, p. 50. Ver Res. FG N° 41/09, 71/09, 205/09, 222/09, 241/09, 335/09, 369/09, 419/09, 9/10, 284/10, 405/10, 17/11, 100/11, 110/11, 271/11, 332/12, 482/12, 501/12 y 534/12.

En una segunda fase, se reformularon las oficinas judiciales mediante la implantación del sistema de unidades fiscales con amplia competencia territorial y distribuidas de la siguiente manera:

- Unidad Fiscal Norte²⁹ (Fiscalías de primera instancia N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8).
- Unidad Fiscal Este³⁰ (Fiscalías de primera instancia N° 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15).
- Unidad Fiscal Sudeste³¹ (Fiscalías de primera instancia N° 16, 17, 18, 19 y 20).
- Unidad Fiscal Oeste³² (Fiscalías de primera instancia N° 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28).
- Unidad Fiscal Sur³³ (Fiscalías de primera instancia N° 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36).
- Unidad Fiscal con Competencia Especial Única³⁴ (Fiscalías de primera instancia N° 37, 38, 39 y

40). Se aboca a investigar delitos o contravenciones lesivos del medio ambiente y las infracciones al régimen penal tributario -art. 18 de la ley 26.735-. En ésta última materia la competencia se concentra en las infracciones previstas en la ley N° 24.769 -modificada por ley N° 26.735- y que guarden relación con los tributos locales -art. 22 ley N° 24.769, modificado por ésta última-. Se estableció a su vez que en la primera etapa de funcionamiento su intervención se limitaría a los hechos subsumidos en el art. 54 del Código Contravencional -colocar o arrojar sustancias insalubres o cosas dañinas en lugares públicos- y los arts. 55, primer párrafo, 56, primer párrafo, y 57 de la ley N° 24.051.³⁵

- Unidad de coordinación de investigaciones complejas³⁶: Se encuentra bajo la órbita de un Fiscal de Cámara. Su objeto es elevar los estándares de investigación penal y contravencional ante determinadas problemáticas, que por diversas circunstancias inherentes a su modo de comisión (ej. Criminalidad organizada) requieren de una actividad investigativa distinta y una planificación estratégica particulares.

Cada una de estas unidades es supervisada por un Fiscal de Cámara, salvo en el caso de la Unidad Fiscal con competencia especial única, cuya a supervisión se encuentra a cargo de quien reviste esas funciones en la Unida Fiscal Sudeste.

En paralelo, una de las fiscalías de cada unidad se cierne exclusivamente a la investigación de casos vinculados a la problemática de la violencia doméstica y reciben asistencia en esta tarea de una Unidad de Apoyo. Específicamente, lleva los casos en los cuales el informe de riesgo que emiten la OFAVyT o la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD) arrojen existencia de riesgo alto o altísimo.

Por su parte, cada una de estas UF posee las siguientes oficinas judiciales³⁷:

Unidad de Intervención Temprana (UIT)³⁸: Es la boca de entrada de todos los casos y la encargada de adoptar las decisiones en las etapas iniciales del procedimiento. Sus funciones primordiales

²⁹ Res. FG N° 369/09.

³⁰ Res. FG N° 100/11.

³¹ Res. FG N° 178/09.

³² Res. FG N° 332/12.

³³ Res. FG N° 271/11.

³⁴ Res. FG N° 332/12 y 428/12.

³⁵ Informe, p. 97, Res. FG N° 428/12.

³⁶ Res. FG N° 376/10, 17/11, 332/12.

³⁷ Cada una de las Unidades Fiscales Norte, Este y Sudeste poseen una Unidad de Tramitación Común. Dado que las Unidades Fiscales Sur y Oeste se encuentran en el mismo edificio, existe una sola UTC para las ambas.

³⁸ Res. FG N° 41/09, 178/09 y 335/09.

son a) la recepción y evaluación de las denuncias, b) la carga de las mismas en el sistema informático, c) clasificación de los casos y adopción de criterios -derivados a mediación, desestimados, derivados a la Unidad Administrativa de Control de Faltas, SPP-, d) casos con autores no identificados. Su buen funcionamiento es de suma trascendencia s, ya que concentra alrededor del 70% de los casos que ingresan al sistema.³⁹

- Unidad de Tramitación Común (UTC)⁴⁰: actúa coordinadamente con la UIT y tiene como funciones principales a) ejecutar y gestionar las diligencias administrativas ordenadas por los fiscales en el marco de las investigaciones, b) tramitar todas las cuestiones administrativas de la Unidad Fiscal, c) optimizar la calidad y celeridad de las respuestas entre las dependencias judiciales y los organismos externos al MPF, d) repositorio único de legajos de la UF y depósito de elementos secuestrados, y e) agenda de audiencias de los fiscales.

El desempeño de las unidades fiscales es controlado por un Fiscal Coordinador⁴¹ y un Fiscal de Cámara supervisor⁴². El primero es responsable de supervisar y coordinar una óptima interacción entre los tres órganos que componen la UF (UIT, UTC y Fiscalías) y de adoptarlas decisiones judiciales inherentes a la UIT. Dicha función se ejerce de manera temporaria (anual) y sucesiva por los Fiscales de primera instancia de cada Unidad Fiscal. El fiscal de cámara supervisor, por su parte, al margen de intervenir en los casos que son sometidos a su conocimiento en virtud de los recursos de apelación interpuestos durante el trámite del caso, a nivel interno es el encargado de planificar acciones determinadas y prioritarias, el desarrollo de pautas o metodologías de trabajo dentro de la unidad respectiva.

- Oficina de Asistencia a la Víctima y Testigo (OFAVyT)⁴³: Por intermedio de sus equipos interdisciplinarios de abogados, psicólogos y asistentes sociales suministran información, asesoramiento y contención primaria a las víctimas y testigos en el curso de los procesos judiciales. Se entrevista con ellos personal y telefónicamente, brinda atención psicológica (además, en caso de necesidad y de resultar indispensable, brindan ayuda económica para compensar sus gastos), realiza informes asistenciales, evalúa el riesgo de cada caso y se expide sobre la conveniencia de resolver el conflicto por vías alternativas (mediación, autocomposición, etc.).

Finalmente, cabe señalar que esta disposición territorial y funcional incluye la implementación de pruebas piloto como la que asigna competencia en materia ambiental a la Fiscalía de primera instancia N° 40⁴⁴ y al Fiscal de Cámara y al Fiscal Coordinador de la Unidad Fiscal Oeste la competencia para intervenir en casos seguidos por la presunta comisión de la conducta prevista en el artículo 58 del Código Contravencional en los estadios de fútbol de la ciudad⁴⁵

³⁹ Op. Cit. GAMBOA-LÓPEZ ZAVALA, p. 57/59, *Informe Nuevo diseño*, p. 32.

⁴⁰ Res. FG N° 41/09, 178/09 y 335/09. Op. Cit. GAMBOA-LÓPEZ ZAVALA, p. 60/63.

⁴¹ Res. FG N° 205/09

⁴² Res. FG N° 335/09.

⁴³ Res. FG N° 88/07 y 31/09):

⁴⁴ Res. FG N° 6/16.

⁴⁵ Res. FG N° 10/16.

3. El Ministerio Público Fiscal de la Nación

3.1 Posicionamiento institucional. Bases procesales

A la luz de la reforma constitucional de 1994 (art. 120, Constitución Nacional), de la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946⁴⁶ (en adelante, LOMPN) y de la reciente ley N° 27.148⁴⁷, el sistema federal lo concibe como un órgano extrapoder (autónomo y autárquico) y bifronte⁴⁸ que debe coordinarse con las otras autoridades de la Administración Pública, en particular con el Poder Ejecutivo, quien es el que tiene las atribuciones más vinculadas a la tarea de los fiscales y es el responsable del diseño y la ejecución de la política criminal⁴⁹.

En lo atinente a la modalidad de enjuiciamiento, cabe mencionar que el Código Procesal Penal de la Nación vigente⁵⁰ (en adelante, CPPN) pone la investigación preliminar, como regla, en cabeza del juez de instrucción y concede a éste la posibilidad de delegarla al fiscal (art. 196, CPPN). En contrapartida, prevé que la dirección de la pesquisa sólo recae en el MPF en los casos puntuales de flagrancia, hechos de autor desconocido e investigaciones por delitos tipificados en los arts. 142 bis y 170 del CP (arts. 196 bis, primero y segundo párrafos y 353 bis del CPPN).

El nuevo CPPN (ley 27.063)⁵¹, aún no implementado, introduce el sistema acusatorio y asigna al fiscal la responsabilidad de llevar la investigación preparatoria (arts. 2 y 3 de la ley, arts. 2, 31 y 196 del Anexo I -CPPN-).

La ley 24.946⁵² establecía la existencia de un área judicial compuesta del Procurador General, los Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los Fiscales General ante la Cámara Federal de Casación Penal, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, los Fiscales Generales ante las Cámaras de Apelaciones/ante los Tribunales Orales y los Fiscales de primera instancia.

En ese marco se crearon las siguientes unidades especiales: Unidad Fiscal de Investigación de delitos relativos a la Seguridad Social (UFISES)⁵³, Unidad Fiscal AMIA⁵⁴, Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO)⁵⁵, Unidad Fiscal para la investigación de delitos

⁴⁶ BO: 23/3/98.

⁴⁷ BO: 18/6/2015.

⁴⁸ Op. Cit. GAMBOA-ROMERO BERDULLAS, p. 232; Op. Cit. SOLIMINE, p. 45. Op. Cit. SAGÜÉS, p. 367. BIDART CAMPOS, en cambio, afirmaba que el hecho de que art. 12 individualizara al PGN y al DGN no podía interpretarse como una definición de un órgano bicéfalo, sino que su cabeza seguía siendo el PGN. Sin embargo, asumía que la doctrina dominante discrepaba con su punto de vista (Op. Cit. BIDART CAMPOS, Tomo III, p. 360).

⁴⁹ BINDER, *Derecho procesal penal...*, p. 471/472.

⁵⁰ Ley N° 23.984, BO: 9/9/1991.

⁵¹ BO: 10/12/2014.

⁵² El proyecto de ley orgánica del ministerio público de 1986 preveía que estaba integrado por: 1) El procurador general de la Nación, 2) el Consejo Fiscal, 3) los fiscales generales, 4) los fiscales adjuntos, 5) los agentes fiscales y 6) los auxiliares fiscales (art. 79, Ant. L.O.J.). A su vez, el ministerio público estaba prevista de las siguientes Fiscalías Generales: 1) de Investigaciones Administrativas; 2) de Actuación ante la Corte Suprema de Justicia; 3) de Casación; 4) de Organización; 5) Técnica; 6) de Distrito; 7) Civil y Comercial; 8) del Trabajo; 9) Contencioso-Administrativa; 9) de Menores e Incapaces, y 11) de Inspección y Disciplina. Al respecto, ver BERTONI, Eduardo A., *La organización del ministerio público*, en ROXIN, C.-MAIER, J.B.J., RUSCONI, M.-GUARIGLIA, F.-BRUZZONE, G.-BERTONI, E.-FOLGUEIRO, H.-CERLETTI, M., *El Ministerio Público en el proceso penal*, p. 219/230. Ver p. 224/225.

⁵³ Resolución de la Procuración General de la Nación (en adelante, Res. PGN) N° 33/02.

⁵⁴ Res. PGN N° 84/04.

⁵⁵ Res. PGN N° 23/00.

cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados, y su programa de Atención Médica Integral (UFI PAMI)⁵⁶, Unidad de apoyo fiscal para la investigación de delitos complejos en materia de drogas y crimen organizados (UFIDRO)⁵⁷, Unidad Fiscal para la investigación de delitos relativos a armas de fuego (UFI RENAR)⁵⁸, Unidad Fiscal de asistencia por violaciones a los DD.HH durante el terrorismo de estado⁵⁹, Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento por violación a los DD.HH.⁶⁰, Unidad Fiscal de investigación de delitos ambientales (UFIMA)⁶¹, Unidad Fiscal para la investigación de los delitos de lavado de dinero y financiación del terrorismo⁶² y Unidad Fiscal para la investigación de delitos contra la integridad sexual, trata de personas y prostitución infantil (UFISEX)⁶³.

Se dispuso también como dependencias del Área administrativa la Secretaría General de Coordinación Institucional, Secretaría Disciplinaria, Técnica y de Recursos Humanos, Dirección General de Administración, Fiscalía General de formación, capacitación y estudios superiores, Fiscalía General de Política Criminal, derechos humanos y servicios comunitarios, Asesoría jurídica, Auditoría interna.

A tono con el proceso acusatorio, la ley N° 27.148⁶⁴ (nueva LOMPN) consagra los principios de autonomía funcional e independencia, prevé una relación con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y consagra los principios de unidad de actuación, organización dinámica, respeto por los derechos humanos, objetividad, gestión de conflictos, orientación a la víctima, accesibilidad y gratuidad, eficiencia y desformalización, transparencia y responsabilidad (ver arts. 4, 5 y 9 y normas de implementación de los arts. 81 a 90).

Determina que el Ministerio Público Fiscal se conforma con la Procuración General, el consejo federal del Ministerio Público, las Fiscalías de distrito, las Fiscalías en materia no penal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, Unidades Fiscales de fiscalía de distrito, Procuradurías especializadas, Unidades Fiscales especializadas, una Secretaría General y diversas Direcciones Generales (arts. 11, 12 y 14).

Dispone que la creación de Fiscalías de Distrito, encargadas de llevar adelante las funciones del MPF en un ámbito regional determinado⁶⁵ a través de las sedes descentralizadas y las Unidades Fiscales que la integran (arts. 17 a 21) y fija como parámetros de organización la atención a las víctimas y al público, los servicios comunes para el ingreso, registro y distribución de casos, la gestión de los legajos de investigación y comunicaciones, las salidas alternativas al proceso penal en forma temprana, las investigaciones complejas, los litigios, los juicios, las impugnaciones, la ejecución penal y la litigación de casos en materia no penal federal con asiento en las provincias.

⁵⁶ Res. PGN N° 155/04 y 164/04.

⁵⁷ Res. PGN N° 19/05.

⁵⁸ Res. PGN N° 1/05.

⁵⁹ Res. PGN N° 163/04, 72/06 y 139/06.

⁶⁰ Res. PGN N° 14/07.

⁶¹ Res. PGN N° 123/06.

⁶² Res. PGN N° 130/06.

⁶³ Res. PGN N° 63/05.

⁶⁴ BO: 18/6/15.

⁶⁵ Art. 82. “Cada distrito federal contará con una sede cabecera y tantas sedes descentralizadas como sea necesario”.

Prevé Procuradurías especializadas de Investigaciones Administrativas, Defensa de la Constitución, Crímenes contra la Humanidad, de Criminalidad Económica y Lavado de activos, de Narcocriminalidad, de Trata y Explotación de personas, de violencia institucional, la Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, y faculta al Procurador a crear otras con el objeto de abordar e investigar fenómenos de trascendencia institucional o por razones especialización o eficiencia (arts. 22 a 32).

En cuanto a las Direcciones Generales, establece las de Acompañamiento, orientación y protección a las víctimas, Acceso a la justicia, Investigaciones y apoyo tecnológico a la investigación penal, Políticas de género, Cooperación regional e internacional, Asesoramiento económico y financiero en las investigaciones, Recuperación de activos y decomiso de bienes, Análisis criminal y planificación estratégica de la persecución penal, Desempeño institucional, Desarrollo organizacional y nuevas tecnologías, de capacitación y Escuela del MPFN (art. 33). A la fecha, funcionan las Procuradurías de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC)⁶⁶, de Narcocriminalidad (PROCUNAR)⁶⁷, de Violencia Institucional (PROCUVIN)⁶⁸, Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)⁶⁹ y las Unidades Fiscales de Investigaciones con autor desconocido (UFIDAD), de Ejecución penal⁷⁰, y Especializada en violencia contra las mujeres (UFEM)⁷¹.

Finalmente, menciona como integrantes de la institución al Procurador General, a los Procuradores fiscales, Fiscales generales, Fiscales generales de la PGN, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, Fiscales, Fiscales de la PGN, Auxiliares fiscales, Asistentes fiscales y a los agrupamientos técnico jurídico, técnico administrativo y de servicios auxiliares (arts. 44 a 57).

4. Derecho comparado

4.1. Otras jurisdicciones nacionales

Como anticipamos, en nuestro país consagran al Ministerio Público Fiscal como integrante del Poder Judicial la gran mayoría de las constituciones locales, como la Ciudad de Buenos Aires (arts. 149 “5”, 165 y 180) y las provincias de Catamarca (art. 200), Córdoba (art. 171 y ss.), Corrientes (arts. 142 y 143), Entre Ríos (art. 162), Chaco (arts. 160, 162 y 165), Chubut (arts. 165, 168 y 169), Jujuy (art. 111), Formosa (art. 117), La Pampa (art. 81), Mendoza (art. 150), Misiones (art. 142), Neuquén (arts. 150 y 151), Río Negro (art. 124), Salta (arts. 162 y 163), San Juan (art. 109), Santa Cruz (art. 137), San Luis (art.94), Santa Fe (art.88), Santiago del Estero (art.111) y Tucumán (arts.114 y 126).⁷²

De igual modo, el proceso de reforma de cariz acusatorio se ve representado en los códigos procesales penales de Córdoba (Ley N° 8123), Tucumán (Ley N° 6203), Buenos Aires (Ley N° 11.922), Chaco (Ley N° 4538) Catamarca (Ley N° 5097). En parte también Mendoza (Ley N° 6730). En un

⁶⁶ Res. PGN N° 914/12.

⁶⁷ Res. PGN N° 208/13.

⁶⁸ Res. PGN N° 455/13.

⁶⁹ Res. PGN N° 805/13

⁷⁰ Res. PGN N° 1779.

⁷¹ Res. PGN N° 1960/15.

⁷² Op. cit. GAMBOA-ROMERO BERDULLAS, p. 232/233.

segundo momento aparecen los códigos del Sur, con Chubut (ley 5478), y una última etapa representada por la Ciudad de Buenos Aires (ley 2303), Santa Fe (ley 12.734), La Pampa (ley 2287) y Entre Ríos (ley 9754).⁷³

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos también aparecen en Mendoza (ley 6730), Chaco (ley 4989), Buenos Aires (ley 13.433), Río Negro (ley 3847), Chubut (ley 5478) y se advierten criterios de oportunidad en Santa Fe (ley 12.734) y Entre Ríos (ley 9754).⁷⁴

Abordando casos puntuales, en Santa Fe -ley N° 13.013- el Ministerio Público de la acusación es un órgano con autonomía funcional que pertenece al Poder Judicial y es ejercido por el Fiscal General, quien dura en su cargo seis años y no puede ser designado en el período siguiente. Se integra por los órganos de Dirección -Fiscal general y fiscales regionales, los Fiscales-fiscales y fiscales adjuntos-, los órganos de apoyo a la gestión -secretaría general, junta de fiscales, consejos de asesores regionales, administración general, auditoría general de gestión y escuela de capacitación, disciplinarios -tribunal de disciplina- (arts. 1, 2, 13, 15 y 16). A su vez, en la provincia funcionan cinco fiscalías regionales ubicadas en cada una de las circunscripciones judiciales existentes⁷⁵ que están a cargo de un Fiscal Regional (arts. 17 a 21).

Existe además 1) una junta de fiscales presidida por el Fiscal General y se integra con los Fiscales Regionales, entre otras funciones asesora y colabora en la formulación de las políticas de persecución penal y participa en los procesos de selección de integrantes del organismo, 2) un Consejo de Asesores Regionales en cada región conformado por tres fiscales, tres representantes de los gobiernos municipales y tres representantes de organizaciones de la sociedad civil y 3) la Auditoría general de gestión (arts. 24, 25 y 27).

En Córdoba, según la ley N° 7826, el organismo que nos ocupa también pertenece al Poder Judicial y su máxima autoridad es el Fiscal General, quien es la máxima autoridad permanece cinco años en funciones y puede ser designado nuevamente (arts. 1, 8 y 16). Se organiza cuatro Fiscales Adjuntos y los Fiscales de Cámara en lo Correccional, de Instrucción, en lo Civil y Comercial, de Familia y en lo Penal Juvenil (art. 5). Existen Fiscales de Cámara en lo Criminal Económico, de Acusación, de Cámara Civil, de Cámara Contencioso Administrativa, de Cámara de Familia, hay Fiscales de primera instancia en lo Correccional, de Instrucción, en lo Civil y Comercial, de Familia y de Menores (arts. 21, 21 bis, 22, 23, 24, 24 bis, 29, 30, 33, 35 y 37).

Asimismo, según el art. 52 existe la dirección general de Policía Judicial depende directamente del Fiscal General. Se encuentra a cargo de un director general y se estructura de la siguiente forma 1) Dirección de Sumarios y Asuntos Judiciales, 2) Dirección de Policía Científica -integrada por las áreas de medicina y química legal, reconstrucción criminal y física-mecánica-, 3) Dirección de Investigación Operativa y 4) Dirección de Análisis Criminal y Tecnologías de la Información (arts. 64, 69, 70, 71 y 73).

⁷³ LEDESMA, Ángela E., *Proceso de reforma procesal penal y judicial. Momentos y ejes rectores*, en Revista de DP, Rubinzal-Culzoni, año 2009, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II, p. 22/23.

⁷⁴ Op. Cit. LEDESMA, 34/35.

⁷⁵ Santa Fe, Rosario, Venado Tuerto, Reconquista y Rafaela.

Como parte del Poder Judicial también lo incorpora la provincia de Buenos Aires (ley 12061), cuyos miembros son el Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, el Subprocurador General, el Fiscal del Tribunal de Casación, los Fiscales de Cámaras Departamentales, los adjuntos del Fiscal de casación y de los Fiscales de Cámara departamentales, los Agentes Fiscales y los Adjuntos de éstos últimos (arts. 1, 2, 9 y 12 a 17).

La Procuración General tiene las siguientes áreas funcionales: 1) de superintendencia, 2) de asuntos jurisdiccionales, 3) de política criminal, coordinación fiscal e instrucción penal y 4) social -arts. 41 a 45-. Art. 44. Política Criminal comprende los departamentos de política criminal, coordinación fiscal y policía en función judicial, oficina de denuncia y policía judicial. El área social abarca la curaduría oficial de alienados, el sistema de sostén para menores tutelados y las oficinas de mediación y de asistencia a la víctima. Asimismo, tiene a su cargo la Policía judicial (art. 91)

Finalmente, como órgano auxiliar establece al Consejo de Fiscales, integrado por el Procurador General, el Fiscal de Casación y los Fiscales de Cámara Departamentales.

4.2 Plano internacional

Trayendo a colación ejemplos de Europa, podemos destacar que en Alemania los fiscales forman un cuerpo organizado jerárquicamente que no integra el poder judicial.⁷⁶ Su máxima autoridad a nivel nacional es el Procurador General Federal, quien está subordinado al control y a la dirección del Ministro Federal de Justicia y quien, por su parte, está facultado para dar instrucciones a los fiscales federales y posee competencia originaria para la persecución de delitos contra la seguridad del Estado y delitos de terrorismo. Dado que la organización funcional corresponde a cada estado federado, la fiscalía federal no es superior jerárquico de las fiscalías estatales sino que el control del servicio de justicia sobre el fiscal general estatal corresponde al Ministro respectivo⁷⁷. Por lo demás, a nivel nacional se determina que ciertos funcionarios especiales asuman el trabajo de las causas penal económicas y sean asistidos por expertos como economistas, asesores de empresas y contadores.⁷⁸

En el caso de Italia el Ministerio Público es independiente y no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Como rige el sistema acusatorio, lleva las investigaciones preliminares y dirige la policía judicial. Desarrolla sus funciones por un complejo de órganos totalmente independientes entre sí y su estructura se basa en una oficina ante cada tribunal, que cuenta con un fiscal superior que las dirige y fiscales adjuntos en número variable.⁷⁹ En cambio, Francia presenta una organización jerárquica y verticalizada donde los fiscales son agentes del poder ejecutivo y como tales, son dirigidos y supervisados por el Ministro de Justicia, quien posee autoridad sobre el procurador general ante el tribunal de casación y sobre los procuradores generales ante las cortes de apelación.⁸⁰

⁷⁶ ROXIN, *Derecho procesal penal*, p. 50/51.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ ROXIN, *Derecho procesal penal*, p. 52.

⁷⁹ Italia-sistema procesal penal, en http://www.catedrahendler.org/doctrina_in.php?id=57.

⁸⁰ Alemania-sistema procesal penal, en http://www.catedrahendler.org/doctrina_in.php?id=47.

En Latinoamérica⁸¹ podemos poner como ejemplo a Costa Rica⁸², donde el MPF pertenece al poder judicial y tiene independencia funcional (arts. 1 y 3, CN). Sus cargos son Fiscal General de la República, Fiscales generales adjuntos, Secretario general, Fiscales de tribunales de apelación y agentes fiscales de primera instancia.⁸³

Por su parte, en Paraguay⁸⁴ se lo concibe como un órgano con autonomía funcional y administrativa que trabaja con unidad de actuación, organizado jerárquicamente y se compone de un Fiscal General del Estado, Fiscales adjuntos, Agentes fiscales de primera instancia, Relatores fiscales, Asistentes fiscales y una Secretaría general (arts. 1 a 4, CN). Igual modelo adoptó Guatemala⁸⁵, donde el MPF reviste la calidad de una institución con funciones autónomas y se integra por el Fiscal General de la República, el Consejo del MP, los Fiscales de distrito regionales, los Fiscales de sección temáticos, los Agentes fiscales y los Fiscales auxiliares (arts. 1 a 9, CN).

Los fiscales de distrito representan al organismo en los departamentos o regiones encomendados, organizan las oficinas de atención permanente para la recepción de denuncias o prevenciones policiales y gestionan las oficinas de atención a la víctima (arts. 25 y 26, CN).

Existen fiscalías temáticas (delitos administrativos, delitos económicos, narcoactividad, delitos contra el ambiente, asuntos constitucionales, amparos y exhibición personal, de menores o de la niñez - posee un gabinete interdisciplinario-, de ejecución y de la mujer) y un cuerpo pericial: la dirección de investigaciones criminalísticas, integrada por peritos de distintas ramas científicas (art. 40, CN).

Continuando con el análisis, Brasil presenta como órganos al Procurador General de la República, Colegio de Procuradores de la República, Consejo Superior del Ministerio Público Federal, Consejo Institucional del MPF, Cámaras de Coordinación y revisión del MPF, Corregedoría del MPF (asuntos internos), Procuraduría General de los derechos del ciudadano, Defensoría del MPF y Procuradores.⁸⁶ En el jefe máximo del Ministerio Público Fiscal es el Fiscal General de la Nación, y existen unidades especializadas, direcciones generales, un consejo consultivo, un área de cooperación internacional, políticas públicas, de víctimas y testigos. Tiene equipos de trabajo en sistemas de información y seguridad de información. Su disposición territorial comprende Fiscalías Letradas Nacionales y Fiscalías Letradas Departamentales (del crimen, en lo civil, de menores).⁸⁷

Chile⁸⁸, uno de los principales modelos seguidos por la ciudad de Buenos Aires, tiene como autoridad al Fiscal Nacional y divide su MPF, en dieciocho Fiscales Regionales que cuyas Direcciones Ejecutivas organizan y supervisan a las unidades administrativas regionales sobre la base de las instrucciones que dicta el Fiscal Regional. Éstos últimos poseen Fiscalías locales y adjuntas y a su vez el director ejecutivo regional posee a su cargo las unidades de RRHH, de Administración y finanzas, de

⁸¹ Código Procesal Penal modelo para Iberoamérica, Instituto Iberoamericano de Derecho Penal, 1988.

⁸² LOMP N° 7742, del 25/10/94, actualizada el 7/5/02.

⁸³ Op. Cit. SOLIMINE, p. 45.

⁸⁴ LOMP ley 1562 del 14/5/00. Op. Cit. SOLIMINE.

⁸⁵ Decreto 40-94, 3/5/94. Op. Cit. SOLIMINE.

⁸⁶ Ley complementaria N° 75 de 1993. Ver www.mpf.mp.br.

⁸⁷ Leyes N° 3246, 9164, 15648, 18046, 18390, 18996. Ver www.fiscalia.gob.uy.

⁸⁸ Ley orgánica del MPF N° 19.640. Ver www.fiscaliadechile.cl.

informática, de evaluación, control y desarrollo de la gestión y de atención a víctimas y testigos. Asimismo, el Fiscal Nacional dispone de diversas unidades especializadas⁸⁹.

Por último, Estados Unidos representa un caso muy peculiar, pues a partir de mediados del siglo XIX empezó a consagrarse en distintos estados la elección popular de los fiscales, que hoy día prevalece en la mayoría de ellos y cuenta con bastante consenso de opinión por considerarla una forma de asegurar la responsabilidad ante el electorado. No obstante, a nivel federal cada Fiscal de distrito es nombrado y puede ser removido por el Presidente de la Nación mientras que los fiscales adjuntos, lo mismo que los fiscales especiales, son nombrados y removidos por el Procurador General de los EE.UU (US Attorney General). De todos modos, señala HENDLER que tanto en los distintos estados como en el estado federal, la subordinación jerárquica a un fiscal no da lugar, en la práctica, a interferencias, sino que por el contrario, es bastante característico que cada fiscal actúe en su distrito con un buen grado de autonomía.⁹⁰

5. Análisis.

Hecho este breve repaso por el panorama actual del Ministerio Público Fiscal, expondremos ahora nuestro punto de vista sobre su estructura organizacional en la ciudad de Buenos Aires.

Aunque el eje central de este trabajo es el aspecto organizativo, razones de honestidad intelectual nos obligan a hacer una aclaración previa: no compartimos la ubicación institucional escogida por el constituyente porteño (es decir, la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial) pues dada su misión constitucional de satisfacer el interés social, creemos que el organismo no puede estar desvinculado de esos intereses. A decir de BINDER, una institución gestora de intereses se ubica en un plano totalmente diferente al de los jueces y por ello, los principios que rigen la judicatura no se aplican necesariamente al trabajo de los fiscales.⁹¹

Sentado ello, en lo atinente a cuestiones estructurales compartimos la importancia de que la institución sea actor protagónico en la consolidación del sistema de enjuiciamiento adversarial y contribuya resueltamente a la superación definitiva del sistema inquisitivo optimizando las capacidades investigativas, diagramando una política de control de carga de trabajo que le permita un desempeño dentro de parámetros de eficiencia, generando una fluida coordinación interinstitucional, protegiendo los derechos de las víctimas y asegurando un efectivo control de la gestión -político, procesal, disciplinario-.⁹² Es que el modelo de organización refleja que segmenta a los fiscales según la etapa procesal en que intervienen provoca un dispendio de trabajo y una mirada burocrática y segmentada del caso, donde ya no

⁸⁹ Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Responsabilidad penal adolescente y delitos violentos, Anticorrupción, Lavado de dinero, delitos económicos y crimen organizado, Delitos sexuales y violencia intrafamiliar.

⁹⁰ Op. Cit. HENDLER, p. 161/162.

⁹¹ “Nadie gestiona intereses ‘imparcialmente’, porque esa gestión de intereses se realiza siempre en el marco de un conflicto, es decir, frente a otro interés que lo niega o acota. El Ministerio Público no es una institución judicial. Esta debe ser la primera conclusión respecto de su ubicación institucional. Salvo que pensemos a lo ‘judicial’ como un espacio institucional complejo en el que conviven organizaciones diferentes, pero todas ellas con niveles altos de autonomía del Poder ejecutivo o el Poder Legislativo” (BINDER, *Derecho procesal penal...*, p. 468/469).

⁹² Op. Cit. GODOY BERROCAL, p. 335/337.

sólo no se lo piensa dentro de un programa de persecución penal sino que, incluso, ni siquiera se lo piensa como una unidad en sí mismo.

Nos parece asimismo fundamental que se mute desde la verticalidad extrema imperante en las organizaciones judiciales (más propia de fuerzas de armadas que de instituciones civiles) hacia un modelo horizontal que facilite un mejor desenvolvimiento del capital humano y un mejor ambiente laboral; desde luego sin que ello implique desligar las responsabilidades de los magistrados y funcionarios y mucho menos transformar la delegación de tareas en una práctica reiterada y abusiva.

De la mano de ello, el amalgamamiento de principios procesales básicos como la celeridad del proceso y la oportunidad exhiben el acierto de incorporar oficinas de decisión temprana que centralicen las decisiones sobre los casos que deben ser archivados o desistidos merced a las herramientas de discrecionalidad con que cuentan los fiscales. Dichas dependencias permiten, sobre todo, unificar con eficacia la política persecutoria que de otra forma quedaría disgregada en cada uno de ellos.⁹³

Los justiciables también deben recibir con beneplácito la creación de oficinas judiciales orientadas al acceso a la justicia, a la realización de tareas administrativas en pos de un adecuado y uniforme seguimiento de los requerimientos de las fiscalías; así como las abocadas a la asistencia a la víctima y el testigo y al seguimiento de soluciones alternativas del conflicto, que permiten poner un abordaje interdisciplinario de estos temas por parte de personal especializado y capacitado en las respectivas áreas de conocimiento.

Asimismo, la división en zonas que asigna a las unidades fiscales competencia espacial fija en una región determinada no sólo coadyuva a estrechar las relaciones con la comunidad local, sino que permite un estudio político criminal más preciso, un mejor análisis de las problemáticas particulares (vgr., mediante la elaboración de mapas de delito) y encarar especializaciones según los índices de conflictividad; posibilidades que quedan trucas con un sistema de turnos aleatorios como el que rige la justicia de instrucción.

Igual importancia asignamos a la desformalización del procedimiento, aunque el abandono de la rigidez debe contemplar la existencia de normas rígidas que sí se deben cumplir a rajatabla en virtud del sistema de garantías: es decir, la minimización de las formas sacramentales se refiere a las rutinas burocráticas y al ritualismo. De todos modos, aclaramos que la informatización no está exenta de caer en ese error, pues ella debe servir como una herramienta de simplificación y no una complicada carga que duplica las tareas de los operadores y retrasa el despacho de las causas.

Estimamos importante dejar sentado que las premisas expuestas (optimización de recursos, administración responsable del erario público, tecnificación y distribución de tareas) no pueden confundirse con una visión *empresarial* del servicio de justicia, sino que siempre deben atender al interés

⁹³ HAZAN, Luciano A., *Al que madruga dios le ayuda. La importancia del diseño de unidades de decisiones tempranas en el MPF*, en Revista de Derecho penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, p. 287, número especial *El proceso penal adversarial*, p. 287/299. Ver p. 288/289; SALINAS, Raúl, *Ideas y propuestas para optimizar el sistema de gestión de causas con autor ignorado*, en Revista de Derecho penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II, p. 301/324.

social y la custodia de la legalidad: el correcto funcionamiento del organismo persecutorio *es una obligación del Estado y una garantía de los ciudadanos.*

Finalmente, si bien parece razonable la existencia de buenos sistemas de estabilidad para los fiscales de carrera, ello no parece tan justificable respecto de quienes ejercen las jefaturas del Ministerio Público. Creemos entonces, que un diseño institucional adecuado debería ponerle plazos a todos los cargos de jefatura del Ministerio Público como así lo prevé el ordenamiento porteño.⁹⁴

En definitiva, consideramos que la ciudad de Buenos Aires cuenta con recursos materiales y humanos suficientes como para afrontar un nuevo convenio de transferencia y orientar su actividad investigativa a la elucidación de hechos de mayor complejidad. Esto implica afinar los lineamientos de distribución laboral, capacitar a los operadores judiciales y redefinir la política criminal sin mengua alguna a los conflictos que se vienen llevando hasta ahora sino más bien, apuntando a una flexibilización de la actividad persecutoria para la cual el ordenamiento de forma -particularmente el principio de oportunidad y los métodos alternativos de resolución de conflictos- ofrecen un campo ciertamente fecundo y perfectamente extrapolable a muchas de las figuras delictivas -vgr., delitos contra la propiedad-.

Por ende, no podemos sino mirar con optimismo las recientes modificaciones estructurales del organismo traído a estudio, pues como dijo BINDER, el Ministerio Público, determinante a la hora de proteger los derechos ciudadanos, tiene una historia compleja, atravesada por contradicciones, producto de institutos distintos, pero también tiene una historia llena de expectativas y esperanzas, producto de las finalidades que se le fueron asignando en el tiempo, hasta el presente.⁹⁵

⁹⁴ BINDER, *Derecho procesal penal*, p. 476.

⁹⁵ BINDER, Alberto M., *Derecho procesal penal...*, p. 451.

Bibliografía consultada

BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, 2ª reimpresión, Ediar, Bs. As., 2001

BINDER, Alberto M., *Derecho procesal penal. Tomo II. Dimensión político-criminal del proceso penal. Eficacia del poder punitivo. Teoría de la acción penal y de la pretensión punitiva*, Ad-Hoc, Bs. As., 2014

- *Introducción al derecho procesal penal*, 2ª edición, 5ª reimpresión, Ad-Hoc, Bs. As., 2009

D'ALBORA, Francisco J., *Código procesal penal de la Nación. Anotado. Comentado, Concordado*, 9ª edición corregida, ampliada y actualizada por Nicolás F. D'Albora, Abeledo Perrot, Bs. As., 2012

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, 5ª edición, Editorial Trotta, Madrid 2001

GAMBOA, Agustín C.-LÓPEZ ZAVALA, Javier M., *El nuevo diseño organizacional del Ministerio Público Fiscal en materia penal, contravencional y de faltas*, en Revista de derecho penal, Delitos, contravenciones y faltas de la CABA, Nro. 5, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe

GAMBOA, Agustín C.-ROMERO BERDULLAS, Carlos, *Proceso constitucional acusatorio*, Ad-Hoc, Bs. As., 2014

GODOY BERROCAL, María Elena, *Lineamientos para la modernización del Ministerio Público y sus prácticas judiciales*, Revista de Derecho procesal penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, p. 325, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II

HAZAN, Luciano A., *Al que madruga dios le ayuda. La importancia del diseño de unidades de decisiones tempranas en el Ministerio Público Fiscal*, en Revista de DP, Rubinzal-Culzoni, año 2009, p. 287, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II

HENDLER, Edmundo S., *Derecho penal y procesal penal de los Estados Unidos*, 1ª reimpresión, Ad-Hoc, Bs. As., 2006

LANGER, Máximo, *Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia*, en Revista de Derecho procesal penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II

LA ROSA, Mariano R.-RIZZI, Aníbal H., *Código procesal penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, comentado, anotado y concordado, HS editores, Bs. As., 2010

LEDESMA, Ángela E., *Proceso de reforma procesal penal y judicial. Momentos y ejes rectores*, en Revista de Derecho Penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II

MAIER, Julio B. J, *Derecho procesal penal. II. Parte general. Sujetos procesales*, 3ª reimpresión, Editores del Puerto, Bs. As., 2013

PASTOR, Daniel R., *Lineamientos del nuevo Código Procesal Penal de la Nación. Análisis crítico*. Hammurabi, Bs. As., 2015

ROXIN, Claus, *Derecho procesal penal*, traducción de la 25ª edición alemana por Gabriela E. Córdoba y Daniel R. Pastor, Editores del Puerto, Bs. As., 2003.

ROXIN, C.-MAIER, J.B.J, RUSCONI, M.-GUARIGLIA, F.- BRUZZONE, G.-BERTONI, E.- FOLGUEIRO, H.-CERLETTI, M., *El Ministerio Público en el proceso penal*, Ad-Hoc, Bs. As., 1993

RUSCONI, Maximiliano A., *Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del ministerio público*, en ROXIN, C.-MAIER, J.B.J, RUSCONI, M.-GUARIGLIA, F.- BRUZZONE, G.-BERTONI, E.- FOLGUEIRO, H.-CERLETTI, M., *El Ministerio Público en el proceso penal*, Ad-Hoc, Bs. As. 1993

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Manual de la Constitución Nacional*, 2ª edición, 1ª reimpresión, Astrea, Bs. As., 2014

SALINAS, Raúl, *Ideas y propuestas para optimizar el sistema de gestión de causas con autor ignorado*, en Revista de Derecho procesal penal, Rubinzal-Culzoni, año 2009, número especial, *El proceso penal adversarial*, Tomo II

SOLIMINE, Marcelo A., *Lineamientos de algunas leyes orgánicas del MPF en Latinoamérica*, en Revista de DPP, Rubinzal-Culzoni, año 2008, nro. 2