MINISTERIO PÚBLICO
DE LA ACUSACIÓN
~
Poder Judicial · Provincia de Santa Fe

Fiscalía General
Santa Fe
1° de Mayo 2417
+54 342 4572535 / 2536

Instrucción General N° 2/2021 del Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación

Actuación del MPA ante solicitudes y/o requerimientos de la "Comisión de Estudio, Investigación, Seguimiento y Evaluación del Funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación" de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

CONSIDERANDO:

I- Que, los Fiscales Regionales de las cinco circunscripciones judiciales, Dres. Carlos Arietti, María Eugenia Iribarren, Matías Merlo, Rubén Martínez y Diego Vigo y este Fiscal General, reunidos en Junta de Fiscales celebrada en fecha 26 de febrero para debatir entorno al título de la presente instrucción, conjuntamente con la Auditora General de Gestión, Dra. Maria Cecilia Vranicich se pronunciaron de forma unánime en el siguiente sentido y alcance:

Que conforme información difundida a través de diversos medios periodísticos, mediante Resolución de fecha 25/02/2021, la Cámara de Senadores habría creado la "Comisión de Estudio, Investigación, Seguimiento y Evaluación del Funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación".

Que, en el supuesto de que dicha normativa haya sido dictada en el ámbito de la Cámara de Senadores, denota una gravedad institucional inusitada, ameritando así la puesta en conocimiento de la situación al gobernador de la Provincia de Santa Fe, a las máximas autoridades judiciales y legislativas tanto en el orden provincial como nacional y a diversos organismos e instituciones.

Que, conforme surge de la documentación difundida, el

proyecto de creación de la Comisión referida habría sido presentado ante la Presidencia de la Cámara en fecha 24/02/2021 y se fundamenta en afirmaciones falaces e imprecisas, referidas a diversas investigaciones judiciales que han sido llevadas a cabo en el ámbito del Ministerio Público de la Acusación (en adelante MPA).

Que, contrariamente a lo alegado en los supuestos fundamentos que dieran origen a la Comisión antes mencionada, el desarrollo de las investigaciones penales referidas demuestra el correcto y eficaz funcionamiento del organismo en su función de persecución penal, así como de los mecanismos internos de control, con la intervención de la Auditoría General de Gestión.

Que, además de las inconsistencias mencionadas, se trata de una norma que habría sido dictada en el ámbito de la Cámara de Senadores, en forma irreflexiva, -transcurridas apenas 24 hs. entre la presentación del proyecto y el dictado de la resolución respectiva-, y sin contar siquiera con la conformidad de todos sus miembros.

Que, en el artículo 2 de la resolución referida se establece que su objeto –el estudio, investigación, seguimiento y evaluación del funcionamiento del MPA-, es considerado asunto de interés público en los términos del artículo 46 de la Constitución Provincial, conforme al cual cada Cámara puede designar comisiones con propósitos de información e investigación sobre materias o asuntos de interés público y proveerlas en cada caso de las facultades necesarias, las que no pueden exceder de los poderes de la autoridad judicial, para el desempeño de sus cometidos.

Que, como primera medida cabe señalar que la amplitud que pretende darse al alcance de la facultad reconocida constitucionalmente resulta a todas luces desmedida, quedando fuera de todo marco convencional, constitucional y legal, remarcando incluso que su origen está dado en un

DR. JORGE C. BACLINI
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE

reglamento interno de la Cámara de Senadores.

Que, se trataría de una resolución dictada en contradicción con la Constitución Nacional -artículos 5, 6 y 29- y Provincial -artículos 1, 2 y 9-. La Constitución Nacional, en su artículo 5 establece: *"Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones"*. Por otro lado, y conforme lo establecido por el art. 6: *"El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia"*. Finalmente el artículo 29 dispone:"El *Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria..."*. Por otro lado, como se mencionó, también resultan violentados los artículos 1, 2 y 9 de la Constitución Provincial. El artículo 1° dispone "L*a Provincia de Santa Fe, como miembro del Estado federal argentino, y con la población y el territorio que por derecho le corresponden, organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democráticos, representativo y republicano, de la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad y de los deberes de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad, de acuerdo con las*

condiciones y limitaciones emergentes de la Constitución Nacional". Por su parte, el artículo 2 establece: "*El pueblo, y los órganos del Estado que él elige y ejercen la potestad de gobierno, desempeñan sus funciones respectivas en las formas y con los límites que establecen esta Constitución y las leyes dictadas en su consecuencia. Ningún sector del pueblo, ni persona alguna, puede atribuirse legítimamente su ejercicio...*". Y finalmente, el artículo 9, entre otras garantías dispone en su 5to. Párrafo: "N*adie puede ser penado sino en virtud de un proceso y de una típica definición de una acción u omisión culpable previamente establecidos por la ley, ni sacado del juez constituido con anterioridad por ésta, ni privado del derecho de defensa*".

Que, más allá de tal consideración general, especial atención merece el artículo 6 de la resolución de creación de la Comisión, en el que se establecen las facultades de la misma, que lleva a concluir que su creación y las facultades que se le reconocen, importan una grave intromisión de la Comisión en el MPA y en las investigaciones penales en curso, y en consecuencia un avasallamiento del Poder Legislativo al Poder Judicial en su conjunto, que lejos está de poder encuadrarse en el sistema de pesos y contrapesos que debe existir entre los poderes del Estado, afectando la independencia y autonomía del Poder Judicial.

Que, del análisis de las competencias que se reconocen en el artículo 6 referido, se desprende que a través de la comisión creada se pretende un control del Poder Legislativo sobre el MPA, que excede lo previsto por la Constitución y las normas aplicables, en especial la Ley Orgánica del MPA nº 13.013 -en la que se establecen sus competencias y mecanismos de control sobre la institución-.

Que, hay además una clara intromisión y avasallamiento en lo que refiere a la función esencial del MPA, cual es la referida a la investigación de los delitos, como titular de la acción penal -así reconocido expresamente por

Dr. JORGE C. BACLINI
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PUBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE

el Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe y por la ley nº 13.013-.

Que, conforme el art. 1 de la ley nº 13.013, el MPA tiene por misión el ejercicio de la persecución penal pública, procurando la resolución pacífica de los conflictos penales. Así también surge claramente del artículo 16 del CPPSF, conforme al cual la preparación y el ejercicio de la acción penal pública estará a cargo del Ministerio Público de la Acusación, quien podrá actuar de oficio siempre que no dependiera de instancia privada. Tal ejercicio, además, no es facultativo sino que el MPA está por regla obligado a promover la acción penal pública de los hechos punibles que lleguen a su conocimiento.

Que, por otro lado, el MPA tiene reconocida expresamente su autonomía funcional y administrativa, así como su autarquía financiera dentro del Poder Judicial. El artículo 2 de la ley, además, establece que en el cumplimiento de su función actuará con independencia y conforme a la Constitución y las leyes y ejercerá sus funciones en coordinación con las demás autoridades de la Provincia, pero sin sujeción a directivas que emanen de órganos ajenos a su estructura.

Que, cabe también destacar dentro del marco normativo en análisis, que conforme el artículo 6 de la ley nº 13.013, a fin de facilitar el conocimiento público de su labor y posibilitar su control, el MPA debe -en lo que aquí interesa- informar sobre los principales asuntos, siempre que ello no implique poner en peligro las investigaciones en curso ni afectar el principio de inocencia o comprometer injustificadamente el derecho a la intimidad, la dignidad y seguridad de las personas.

Que, el MPA cuenta con sus propios sistemas de control, que fueron establecidos en su ley de creación y modificados por el Poder Legislativo en diversas oportunidades (ley nº 13.695 de fines de 2017 y ley nº 13.807 de diciembre de 2018).

Que, esos mecanismos de control legalmente establecidos,

contemplan, entre otros, facultades de control del Poder Legislativo sobre el MPA, conforme surge claramente de los artículos 15, 17, 20, 21 y 27 en que se establece el procedimiento previsto para la remoción o suspensión en el cargo por hasta 180 días del Fiscal General, los Fiscales Regionales, Auditor General, Fiscales y Fiscales Adjuntos del MPA, respectivamente. Y ese control importa la intervención en procedimientos disciplinarios de la Comisión de Acuerdos -conforme lo establecido mediante la ley nº 13.807-.

Que, al respecto, no puede dejar de señalarse que si ese control, legalmente establecido, se encuentra a la fecha cuestionado en su constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia provincial, imposible resulta pensar que la creación de la "Comisión de estudio, investigación, seguimiento y evaluación del Ministerio Público de la Acusación" con la amplitud de facultades que se le reconocen pueda ser considerada constitucional.

Que debe resaltarse el control interno del MPA, que se realiza asimismo a través de la Auditoría General de Gestión en lo que respecta a responsabilidades administrativas, todo ello mediante mecanismos transparentes de rendición de cuentas que incluyen a todos los integrantes del MPA. Organismo de control que también tiene la obligación legal de poner en conocimiento de la Comisión de Acuerdos de la Asamblea Legislativa las denuncias y quejas por faltas graves presentadas respecto de los órganos fiscales según ley nº 13.807.

Que asimismo es dable evidenciar que el propio MPA mediante sus investigaciones penales y administrativas fue quien transparentó y avanzó con los casos de gravedad institucional (de público conocimiento) apuntalados por una firme decisión de mejora institucional.

Que, sin perjuicio de las consideraciones generales ya realizadas, especial atención merecen algunas de las competencias establecidas en el artículo 6 de la resolución en análisis, que importan sin dudas un

Dr. JORGE O. BACLINI
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE

avasallamiento e intromisión sin precedentes:

a) conocer el estado de las causas judiciales relacionadas con los hechos investigados y requerir al MPA copia certificada de las mismas.

Que, el Poder Legislativo ha requerido en distintas oportunidades al MPA información sobre el estado de causas, lo que siempre ha sido cumplimentado con el alcance que corresponde y en resguardo a los principios y deberes del organismo.

Que, cabe en este punto señalar que el art. 258 del CPPSF establece expresamente que los actos de la investigación y su documentación serán secretos para quienes no sean parte en el procedimiento o no tuvieran expresa autorización para conocerlos. Ante la claridad de la norma, hay una expresa prohibición legal de que el MPA extienda copia certificada de las actuaciones a la Comisión, por cuanto claramente ésta no es parte ni está autorizada a conocer las mismas.

Que, se trata de una competencia que importa una clara intromisión no sólo al MPA sino al Poder Judicial en su conjunto, por cuanto en el proceso penal no sólo intervine el MPA sino también, según el caso, el Servicio Público de la Defensa Penal, magistrados y demás auxiliares de la justicia.

b) recibir denuncias y pruebas sobre los hechos que son objeto de la investigación.

Que, si conforme el artículo 20 de la ley nº 13.013, los fiscales del MPA tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal pública, se desconoce el sentido y fundamento para que una comisión creada dentro del Poder Legislativo pueda recibir denuncias y pruebas en el marco de investigaciones de naturaleza penal.

Que, asimismo, conforme lo dispuesto por el artículo 262

del CPPSF, toda persona que tuviera noticia de un delito perseguible de oficio, podrá denunciarlo ante el Ministerio Público de la Acusación o las autoridades policiales.

Que, en la actualidad, y a fin de facilitar la formulación de denuncias, desde el MPA se ha instrumentado un sistema on line -a través de la página web del Ministerio-, sin perjuicio de que los particulares puedan además recurrir a los Centros Territoriales de Denuncia y a las Fiscalías para presentar las mismas.

Que, toda denuncia, independientemente del modo en que resulta interpuesta, es remitida de inmediato a los encargados de encausar la misma según su objeto y de remitirla a los órganos fiscales competentes. No se encuentra fundamento alguno para que la Comisión ahora creada se convierta en un órgano receptor de denuncias -sobre este punto incluso adviértase que parecería ser una facultad amplia y sin importar el objeto de las mismas-, no se establece en su caso el procedimiento que habrá de seguir a partir de su recepción, pudiendo incluso dilatar su conocimiento por parte de los órganos fiscales encargados por ley del ejercicio de la acción penal pública.

Que, en cuanto a la facultad de recibir pruebas reconocida a la Comisión, también podría entorpecer la investigación. Ello por cuanto, se estarían dando a conocer pruebas cuya divulgación podría obstaculizar el curso de una investigación, a personas ajenas a los responsables de la misma.

Que, facultades de esta naturaleza convertirían a la nueva Comisión en una especie de organismo judicial paralelo.

c) requerir y recibir declaraciones testimoniales.

Que, se desconoce además la norma legal que habilita a los legisladores provinciales a "requerir" a los ciudadanos que concurran a prestar declaración testimonial en el marco de investigaciones de naturaleza penal. Tan significativa facultad autoatribuída dista mucho del alcance del artículo 46 de la

Dr. JORGE C. BACLINI
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE

Constitución Provincial.

Que, no puede dejar de señalarse que, en el supuesto caso que se materialicen y exterioricen actos que impliquen el ejercicio ilegítimo de la función pública mediante la realización de algunas de las acciones previstas como "facultades" de la "Comisión de Estudio, Investigación, Seguimiento y Evaluación del Funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación", se podría configurar la comisión de delitos previstos en los artículos 246 tercer inciso del Código Penal: ***delito de ejercicio de funciones correspondientes a otro cargo*** y 248 del Código Penal, ***delito de abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público***[1].

Que, como se ha dicho, la puesta en funcionamiento de la Comisión importaría además una grave intromisión en las investigaciones penales en curso, así como las que se desarrollen en el futuro, las que se encuentran a cargo, exclusivamente y por expresa disposición legal, de los órganos del MPA.

Que, ante la abierta intromisión y avasallamiento que implicarían acciones concretas de la "Comisión de Estudio, Investigación, Seguimiento y Evaluación del Funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación" de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe sobre el Ministerio Público de la Acusación, y teniendo en cuenta las competencias y facultades que le son reconocidas legalmente a este Ministerio, corresponde establecer el modo en que habrán de proceder los órganos fiscales ante cualquier solicitud o requerimiento proveniente de la misma.

1Los tipos penales señalados (como bien dice Donna) tienen el objetivo de proteger el correcto funcionamiento de la administración pública, pero poniendo el énfasis en el acceso a ésta, a su permanencia de acuerdo a las pautas legales que regulan dicha actividad estatal, como a la expresión simbólica que rodea su ejercicio frente a la comunidad toda.

II- Que en cumplimiento de lo acordado por unanimidad en la Junta de Fiscales de fecha 26 de febrero de 2021, y en ejercicio de las facultades establecidas legalmente

POR ELLO,

EL FISCAL GENERAL

INSTRUYE:

Artículo 1º: Que ante toda solicitud o requerimiento de la "Comisión de Estudio, Investigación, Seguimiento y Evaluación del Funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación" de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, dirigida a cualquiera de los órganos fiscales del MPA, éstos deberán abstenerse de responder e informar al Fiscal Regional de su circunscripción, para que de acuerdo con el Fiscal General resuelvan cómo deberá procederse.

Artículo 2º: Comuníquese al Gobernador de la Provincia de Santa Fe, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Provincia de Santa Fe, a las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación, al Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina, a las Asociaciones de Fiscales y Funcionarios del MPA, al Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y a la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de Rosario.

Artículo 3º: Notifíquese a las cinco Fiscalías Regionales del MPA a los fines de su instrumentación.

Artículo 4º: Regístrese y archívese.

Santa Fe, 3.. de marzo de 2021.

Dr. JORGE C. BAGLINI
FISCAL GENERAL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
PROVINCIA DE SANTA FE