



Legislatura de la Provincia de Río Negro

FUNDAMENTOS

1- Necesidad de reforma global de la organización del Ministerio Público Fiscal

1.1. Situación actual de la reforma procesal penal en Río Negro.

La provincia de Río Negro ha aprobado un nuevo Código Procesal Penal mediante la sanción de la Ley Nro.5.020, Sancionada el 10/12/2014 y Promulgada el 22/12/2014 por Decreto: 1791/2014, publicado en el Boletín Oficial, Número: 5319, el 12/01/2015, adaptando de esta manera su normativa formal a las exigencias de la Constitución Nacional y Pactos Internacionales (art.75 inc.22 CN).Lo cual ubica su texto, entre los códigos más modernos del país en esta materia, debido a las características netamente acusatorias y adversariales que rodean todo el enjuiciamiento penal, desde el inicio mismo del proceso, con una investigación simplificada y desformalizada, hasta la finalización de la etapa de ejecución penal, contemplando además salidas alternativas de resolución de conflictos (mediación, conciliación, suspensión del juicio a prueba y criterios de oportunidad) como asimismo instrumentos para la depuración de casos que no resultan viables en el sistema penal (archivo, desestimación, etc). Todo ello dentro de una oralidad y publicidad plena, que alcanza también todas las fases del proceso, contemplando la litigación en audiencias como norte, también desde el comienzo del proceso, y guardando además un lugar preponderante para el ejercicio de los derechos de la víctima y un estricto respeto por las garantías de las personas imputadas.

La sintética descripción precedente supone como condición sine qua non para su éxito en la implementación, un Ministerio Público Fiscal a la altura de las circunstancias: la Fiscalía deja de ser un actor con un rol desdibujado como sucede en el actual procedimiento penal "mixto" o inquisitivo reformado, para convertirse en un protagonista fundamental en todo el proceso, teniendo como misión diseñar y ejecutar el modelo político criminal de la provincia; impulsar y perseguir las conductas delictivas; y defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad, a fin de cuidar el respeto de los derechos y garantías constitucionales, tanto de los imputados, como de las víctimas.

Ninguno de los objetivos que persigue el nuevo Código Procesal Penal podrá cumplirse, si no se reestructura globalmente la organización actual del Ministerio Público Fiscal. Que presenta algunos obstáculos de carácter constitucional, que son similares a los existentes en el orden nacional, hasta la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, y la



Legislatura de la Provincia de Río Negro

introducción del actual art.120, que definió al Ministerio Público como un "órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera" - "extra-poder" - que si bien conservan ciertas inmunidades funcionales, están encabezados por un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la misma.

En nuestra Provincia, rigen - como ya se dijo - las normas de los arts.215 a 219, de la Carta Rionegrina desde 1988, lo cual la diferencia del modelo nacional, en el cual los Ministerios Públicos dependían del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1853, hasta convertirse en la integración de un órgano extra-poder, por el nuevo texto del art.120 después de la Reforma de 1994, mientras que en Río Negro siempre estuvieron en el Poder Judicial. Lo cual si bien robustece la independencia del Poder Ejecutivo, genera otras complicaciones, pues tampoco debería depender del Poder Judicial, ya que en verdad, el Poder jurisdiccional obviamente está encomendado a los magistrados judiciales, que lo ejercen a través de sus sentencias, pero el Poder Requirente - es decir - la facultad del Estado necesaria para excitar la juris-dictio pena, es solamente del Ministerio Público Fiscal. Y una vez promovida la acción penal - solamente por ese Ministerio, el poder requirente, el cual es complementado por la asistencia de la defensa, ya que conforme a una sesquicentenaria línea jurisprudencial de la CSJN (comenzada en el T. 5 de "Fallos") la condición sine qua non, para la validez de una sentencia condenatoria firme, es que haya sido precedida de una defensa eficaz.

1.2. Los defectos del Ministerio Público Fiscal a superar.

1.2.1. Una vista exhaustiva sobre nuestra Provincia.

Actualmente el organismo se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Ministerio Público, (Nro. 4199) que regula el funcionamiento de ambos ministerios, tanto el Fiscal, como el de la Defensa Pública. Y nótese que se han dictado numerosas Ordenanzas de la Procuración General, que han modificado, los textos constitucionales, que en la práctica, constituyen verdaderos apartamientos del texto legal vigente de la Ley 4199, particularmente de la vigencia de tres de sus normas:

- a) En primer lugar hay una sentencia dictada por la Sala "A" de la Cámara en lo Criminal de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Río Negro, en los autos caratulados "SORIA, Martín I. S/ Denuncia S/ Inc. de inconstitucionalidad S/ Apelación", expediente N° 108/47/11, que declaró por sentencia del 24 de Mayo de 2011 "Primero: Declarar la inconstitucionalidad del inc. b) del art. 11 de la Ley de Ministerios Públicos N° 4199; Segundo: Revocar el auto interlocutorio obrante a fs. 70/72..." que declaraba la inconstitucionalidad de la norma mencionada, que



Legislatura de la Provincia de Río Negro

autorizaba a que el Procurador General tenga la posibilidad de "promover la acción penal" per sé. Lo cual no fue recurrida para ante el STJRN, pues la Procuración General, notificada de dicha sentencia, no la recurrió. Y señalamos - adicionalmente - que hay otros varios artículos de esa Ley, por ejemplo, el art.17 que también son claramente inconstitucionales, aunque aun no se haya declarado como en el caso del art.11, inc.b), ya que - por ejemplo - los Fiscales que actúan en materia de competencia o de recusaciones de las partes (no las promovidas por los mismos Fiscales) no permiten la intervención de la Fiscalía, pues en esos incidentes solamente son partes el Juez recusado y la parte que lo recusa (véase por ejemplo, el texto de Derecho Procesal Civil, de Peruzzi y Gallego, que se enseña hace 20 años a esta parte, en la Facultad de Derecho de General Roca). Y las enseñanzas de Clariá Olmedo en la última edición de su Tratado, publicado por Rubinza Culzoni, actualizado por las Dras. Piña y Alfaro.

- b) En segundo lugar, hay otra Ordenanza de la Procuración General del año 2014 o 2015, sancionando una prohibición para que los integrantes del Ministerio Público Fiscal, invoquen para fundamentar sus dictámenes o peticiones, el principio del "in duda pro dubio", lo cual invalida, contradice, desobedece, las normas del art.18 de la Constitución Nacional y 22, quinto párrafo de la Constitución Provincial.
- c) Y por último, hay otra Ordenanza de la Procuración General que dispone que el art.172, incisos 6° y 7° donde se instruye a los Fiscales, para que no dictaminen en forma favorable a cualquier aplicación de los criterios de oportunidad - aunque las víctimas presten consentimiento - lo cual implica, que por una "Instrucción General" está derogado - de facto - el texto de la norma mencionada del Código de Procedimientos Penales aun vigentes en la Provincia de Río Negro y las normas de los arts.96 y 97 de la Ley 5020, puesto que el inc.6° del art.172, solo prohíbe estos criterios de oportunidad, cuando las víctimas sea menores de 16 años, y no en los demás casos.

El Ministerio Público Fiscal debe ser cambiado radicalmente: su organización actual refleja la estructura de la organización de la judicatura, siendo esto una decisiva razón por la cual el Ministerio Público Fiscal no incide ni aporta nada en la investigación penal y ni siquiera cumple función alguna en la preservación de la imparcialidad del juez¹.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Implementar con éxito una reforma con pretensiones de hacer también un cambio cultural, es muchísimo más difícil que lograr una reforma normativa. Los procesos de reforma que se han materializado en los últimos veinte años en nuestro país y en los de la región, han dado razón a Binder en referencia a la cuestión del "fetichismo normativista": es común pensar que un nuevo código es una reforma de justicia cuando solamente es un instrumento para posibilitar la reforma, pero que reconoce otros componentes claves en los ámbitos culturales, organizacionales, económicos y de gestión.

El Ministerio Público Fiscal de Río Negro no logrará el cambio cultural, si previamente no modifica su organización. Es cierto que hay alguna jurisdicción en la que notamos una mejoría, en la IV Circunscripción, que es cierto que es la de más reciente creación, pero también es cierto que hay otras Circunscripciones Judiciales, en la cuales hoy se cuenta un número notable de expedientes cuasi-paralizados, que demuestra que las herramientas normativas introducidas en el proceso penal rionegrino, a partir de la sanción de la ley 3794, de noviembre de 2003, lo que convirtió a Río Negro, como la primera Provincia argentina, que se abrió a la aplicación en su estructura, de los criterios de oportunidad y a una "probation" rionegrina, no fue debidamente aprovechado para mejorar la eficiencia de la persecución penal, de aquellos casos que revisten real importancia por su gravedad (en el hecho mismo, vgr. los homicidios agravados, femicidios, graves delitos sexuales, o por la notoria repercusión pública (por sus perjuicios a la Administración del Estado o las modalidades de su comisión).

Esa ley 2794 fue declarada constitucional en el caso "Gigena" (2004) por el STJRN y reconocido también por un fallo ulterior del TSJN de la C.A.B.A., que copió el instituto, finalmente admitida como una facultad provinciales, reconocida expresamente por la sanción de la Ley Nacional N° 27.147 que modificó los arts.59 y 71 y los artículos siguientes del Código Penal, reconociendo que las normas anteriormente vigentes en el texto de dicho cuerpo de leyes, invadió las facultades provinciales. Dicho sea de paso, casi todas las Provincias Argentinas siguieron el ejemplo de Río Negro, en cuanto a legislar sobre estas formas de extinción de la acción penal, no contempladas en el Código Penal de 1921. Lo cual - sin embargo - no fue aplicado en forma exhaustiva para no dejar perdurar en el viejo procedimiento escrito, de raigambre inquisitiva, con el no aprovechamiento de la transformación organizacional en que se comenzó a aplicar aquella ley de 2003. Bastante desaprovechada por objeciones de la magistratura y hasta de algunos sectores del mismo Ministerio Público Fiscal.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Hoy en la mayoría de las circunscripciones, nuestros fiscales le prestan atención al trámite antes que a la solución de los conflictos. Hace algún tiempo (2.007) en Panamá se escribía en la exposición de motivos de su ley orgánica de Ministerio Público: "el modelo tradicional de las fiscalías está asociado al rol de un "fiscal tramitador", donde el expediente aparece como el destinatario de la mayoría de los actos y esfuerzos, lo que ha llevado a un sistema judicial burocratizado en donde los rostros, las expectativas y los intereses de las personas se pierden y desdibujan".

También: "las unidades y plataformas de trabajo de los fiscales deben estar en condiciones de enfrentar el reto, desarrollando capacidad para la utilización de mecanismos de depuración temprana de casos, aplicar medios de resolución alternativos, litigar en audiencia en todas las etapas del proceso e investigar con profesionalismo y mayor celeridad". Todo esto es enteramente aplicable a nuestra situación. Recordemos que nunca se prestó atención al problema de la cultura organizacional y ello ha posibilitado que la función de la fiscalía sea considerada como la de simple auxiliar de los jueces.

Más aún, el Ministerio Público Fiscal ha quedado atrapado dentro del contexto del sistema inquisitivo y se ha arribado a una absurda inversión de roles de lo que debería ser la relación básica: es el juez (de instrucción) el que investiga y el fiscal requiere o no, dictaminando sobre el valor de la investigación. Prueba de la organización refleja adquirida por la fiscalía es, por ejemplo, que existen fiscales de primera instancia, fiscales de cámara y, los miembros componentes de la institución, toman parte de la carrera de la magistratura. Todo esto ha posibilitado también, que las fiscalías sean agencias que funcionan sin comunicación entre ellas, o con poca organización en cuanto a políticas genéricas de persecución penal, generando actuaciones dispersas y obstaculizando cualquier control racional. Esto último, es mucho más relevante que la individual autonomía funcional que logra cada fiscal en su diaria actividad ante "su" Juzgado o Cámara.

El Ministerio Público Rionegrino emprendió un camino de cambio positiva, a través de algunas Acordadas del STJRN, las N°s 3/2015 y 2/2016, que intentaron ir mejorando en su organización insertando algunas instituciones que iban en el camino de la oralidad. Además se contemplaron la creación de agencias fiscales especializadas, lo que incluyó una experiencia de aplicación en la dirección del proceso acusatorio

Igualmente, aquellos cambios debían ser profundizados, pues la fiscalía no había avanzado en la simplificación, en la des-



Legislatura de la Provincia de Río Negro

formalización y en la construcción de un sistema de información adecuado, además de no poderse soslayar tampoco, que el proceso solamente comprendió a algunas de las circunscripciones, quedando pendiente su implementación en el resto de la provincia.

El otro gran obstáculo que presenta el Ministerio Público Fiscal tiene que ver con la regulación de su jefatura general. En la actualidad la Procuración General Superior de Justicia cumple muy complejas funciones y de distintos fueros, todas de importancia relevante. Así, interviene en aquellas cuestiones en que la Constitución de la Provincia asigna jurisdicción originaria y exclusiva al Tribunal Superior de Justicia (art. 206, inc.2, y 207, y las que emanan de los arts.215, 218 , 219, 220), entre ellas también las acciones de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por la misma Constitución Provincial. A ello deben sumarse las causas que se elevan al Tribunal Superior de Justicia vía recurso de casación; las acciones de amparo, hábeas corpus, recursos extraordinarios ante la Corte Suprema de Justicia; todas las cuestiones de competencia que se susciten (LOPJ), etc..Y con la última redacción de la Ley 4199 de Ministerio Público, aun se le atribuyeron más facultades, que claramente le son ajenas. Como, por ejemplo, la que documenta la declaración de inconstitucionalidad del art.11, b) que fuera resuelta por la Cámara Primera de Viedma y no fuera recurrida por la Procuración General.

Si al variado cúmulo de funciones que se ha descripto, le agregamos comandar el Ministerio Público - en sus dos vertientes en el Fuero Penal, MPF y MPD - en el marco de la importancia que se ha otorgado al organismo en el nuevo Código Procesal Penal, estamos en condiciones de afirmar que la misión no podría ser cabalmente cumplida.

En primer lugar, porque que a alguien se le atribuya la facultad y obligación, de diseñar por un lado la política de persecución penal y por el otro, lo opuesto, que es la política de la Defensa Pública, (más allá que los proyectos provengan de cada Jefatura General) resulta obviamente auto-contradictorio. A fuerza de ser repetitivo, el rol del fiscal en el proceso penal de la actualidad difiere diametralmente, del que se le asigna en la Ley 5020 y a esos fines creemos que la cabeza del Ministerio Público Fiscal, no debe intervenir en asuntos ajenos a los penales, salvo en lo vinculado con las cuestiones de competencia en los demás fueros (Véase la Ley 4199, que promiscuamente, regula lo que debe hacer la Fiscalía y también lo que debe hacer la Defensa, con lo cual - además - es fácil prever cuál de los dos Ministerios será beneficiado y cual perjudicado).



Legislatura de la Provincia de Río Negro

- 3- La estructura del proyecto y sus particularidades.
3.1. Disposiciones generales.

A la par de su pertenencia al Poder Judicial provincial - lo cual salvo enmienda o reforma constitucional próxima es inevitable - se consagra una institución autónoma e independiente (art.2). La eximición al Fiscal General de las importantes labores extrapenales (art.1) las que serán llevadas adelante por el Procurador General ante el Tribunal Superior de Justicia- generará una posición más que favorable para que el organismo lleve adelante la misión encomendada en este Anteproyecto (art.1) para, al mismo tiempo, cumplir con el rol asignado en el modelo acusatorio adversarial contemplado en el nuevo Código Procesal Penal. Para el mejor cumplimiento de sus funciones el organismo contará con una cuenta especial dentro del presupuesto del Poder Judicial (art.2), sin perjuicio de los fondos complementarios que podrían registrar distinto origen (art.65).

La autonomía del Ministerio Público Fiscal es consecuencia lógica de suponer que una justicia imparcial contempla la necesidad de la existencia de un órgano requirente autónomo en relación a la actuación de los organismos jurisdiccionales (art.75, inc.22, CN). Así, la CADH (art.8.1) y el PIDCP (art.14.1) y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, entre los más importantes, "Llerena Horacio Luis s/ abuso de armas y lesiones", L.4866.XXXVI, sentencia del 17/5/2005 y "Dieser María Graciela-Fraticelli Carlos Andrés s/ homicidio calificado", c.120/2, fallo del 8/8/2006. En general, entre los autores se rescata como pionero en esta materia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y sus dos recordados fallos: "Piersack" y "De Cubber", de 1982 y 1984, respectivamente.

- 3.2. Organización del Ministerio Público Fiscal.
Organismos. Método de designación y remoción.

Los órganos del Ministerio Público Fiscal propuesto están enumerados en los art.13 y 14 del presente proyecto.

De acuerdo a su Constitución, en Río Negro, la máxima autoridad de la institución es designada por el Consejo mencionado en el art.204 del texto de aquella, conforme la manda del art.217. A su vez, el art.199 asegura la inamovilidad para todos los integrantes del Poder Judicial mientras no incurran en alguna de las causales mencionadas en sus cuatro incisos.. El Fiscal General, jefe del Ministerio Público Fiscal de acuerdo a este Anteproyecto, será designado y removido bajo variantes novedosas, cuidadosas y con innegable signo de pluralismo (art.16).



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Existen casos en que realmente se ha innovado en la cuestión que tratamos. Son dos de las últimas leyes orgánicas sancionadas en el país, que aprovechando los defectos observados en el funcionamiento del Ministerio Público de otras provincias, o países extranjeros han legislado de manera tal de contemplar un instituto cuya organización se adapte a los objetivos fijados. Nos referimos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la provincia de Santa Fe, siendo útil recordar que ambos Estados mantienen al Ministerio Público Fiscal en la órbita del Poder Judicial. Aunque parece cierto que el desarrollo institucional de nuestra Provincia, hace pensar que en el futuro se evolucionará hacia el modelo nacional, consagrado en el art.120 de la CN.

El proyecto propuesto para lo atinente a la forma de designación de la autoridad máxima del Ministerio Público Fiscal y de la que le sigue, esto es, Fiscal General y Fiscales Regionales, (arts. 16 y art.18) , como asimismo el método de remoción, está imbuido de lo dispuesto por la normativa de ambos Ministerios Públicos mencionados.

En el caso de Ciudad Autónoma el jefe de la institución es designado por el jefe de Gobierno de la ciudad, con acuerdo de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura (art.126 que remite al art.111, ambos de la Constitución de Ciudad Autónoma). El Fiscal General permanece siete (7) años en el cargo conservando su inamovilidad, y podrá ser reelegido pero con intervalo de un período completo. En la provincia de Santa Fe, la Ley Orgánica (Nro.13.013), dispone en su art.1 que el Ministerio Público de la Acusación tiene por misión el ejercicio de la persecución penal pública procurando la resolución pacífica de los conflictos penales.

Ahora bien, los órganos de dirección de la organización de tal Ministerio Público, pivotean sobre dos organismos que tienen una duración limitada en su desempeño: El Fiscal General tendrá una continuidad de siete (7) años en el cargo, con inamovilidad durante dicho lapso pero cesando automáticamente pasado ese período de tiempo sin chance de reelección (art.14), igual que el órgano que le sigue en jerarquía: los fiscales regionales (art.17²), aunque transcurrido tal plazo, estos últimos tienen posibilidad de permanecer en el Ministerio Público en otra función, si previamente hubieran pertenecido a la carrera del organismo.

En principio la inamovilidad perpetua vista en la mayoría de los Ministerios Públicos no ha servido para el logro de políticas eficaces en la persecución penal, así como la mal entendida "autonomía". Todo ello ha aislado al organismo y su papel termina desdibujado. De otro lado, surge la necesidad de estabilizar la carrera del fiscal y ello tensiona con la otra necesidad: que el fiscal actúe en armonía con las políticas



Legislatura de la Provincia de Río Negro

del poder administrador ³ (por su obvio manejo de los organismos de seguridad) y del mismo Legislativo (por su sensibilidad política). Por esta razón lo más adecuado es instaurar un sistema mixto, es decir, jefaturas de Ministerio Público con tiempo acotado por un lado y fiscales de carrera por el otro.⁴

Merece resaltarse por su importancia la previsión del denominado "Fiscal Especial", que debido a la naturaleza excepcional de los casos en que actuará demanda, en consecuencia, un método distinto de designación (art.23). Un régimen también diferente se establece para la designación y remoción del Auditor General de Gestión (art.42).

Tanto los Agentes Fiscales como los Procuradores Fiscales serán designados y removidos de acuerdo al régimen establecido en la Constitución Provincial (art. 20 y 22 del Anteproyecto respectivamente), sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Regionales en relación a los Procuradores Fiscales cuando se den razones de necesidad (art.22 in fine del Anteproyecto). La designación de los órganos auxiliares es resorte del Fiscal General previo concurso en la mayoría de los casos con claras reglas establecidas (art.27, 28, 29, 40, 41).

3.3. Características de la organización interna del Ministerio Público Fiscal. Importancia de la Capacitación. La Carrera Fiscal.

Teniendo en cuenta la disfuncionalidad de la organización actual del organismo, emanadas de la práctica de un procedimiento inquisitivo, en el cual la Fiscalía tenía un papel totalmente menguado en cuanto a la investigación⁵, y aunque esas prácticas se han ido erradicando parcialmente, en el Anteproyecto propuesto se plantea un Ministerio Público Fiscal con organización propia, con basamento en los principios de Unidad, Objetividad, Jerarquía y Autonomía, no solamente financiera, sino presupuestaria, además de preverla flexible, para que puedan implementarse dinámicas políticas de divisiones de trabajo internas. Esto, a su vez, redundará en una notable mejoría en la optimización de los recursos de la institución y permitirá definir con precisión metas y objetivos.

La estructura del Ministerio Público Fiscal debe ser dinámica, flexible y también especializada para lograr una mayor eficacia en la investigación. El fiscal ya no puede ser considerado un enciclopedista que debe conocer con detenimiento y, en la práctica todas y cada una de las materias que integran el catálogo penal y procesal penal. Por el contrario, debe tender a la especialización de su conocimiento. Más aún, la organización de los fiscales debe



Legislatura de la Provincia de Río Negro

asemejarse más a la que tienen los abogados que forman parte de un estudio jurídico, que no se dedica a una sola rama del derecho, que a la organización judicial.

La posterior subdivisión en grupos de las distintas agencias fiscales, según los objetivos trazados, será materia de una resolución del Fiscal General que se ajustará a las características poblacionales, sociales y delictivas de cada una de las Circunscripciones Judiciales, siendo atribución de los Fiscales Regionales la promoción de prácticas flexibles y la conformación de equipos de trabajo entre los agentes fiscales y procuradores fiscales o fiscales adjuntos.

La asignación de casos deberá ser horizontal o por flujo y no individual o por caso. Este último sistema implica que el fiscal, a quien se le ha asignado determinado caso, es el único que resuelve sobre el mismo y concurre a las audiencias que sus casos generan. Esto produce importantes espacios de tiempos ociosos y no se aprovechan recursos humanos que una organización de trabajo horizontal sí posibilita⁶.

La organización de la fiscalía debe estar preparada para dar una respuesta ágil a los nuevos requerimientos a los que será sometida, por ejemplo, en litigación: la habrá inicialmente (por ejemplo cuando se debata sobre la aplicación de alguna medida de coerción), durante alguna audiencia preliminar, también durante la etapa intermedia, en el juicio (con reglas totalmente opuestas a las que se observan en el juicio del sistema procesal mixto) y también durante la ejecución penal. El nuevo Código Procesal Penal (Ley 5020) fija normas muy claras sobre esto.⁷

3.4. Capacitación.

El proyecto regula la permanente promoción, capacitación, especialización y perfeccionamiento de todos los miembros del Ministerio Público Fiscal, previéndose además la creación de los organismos necesarios

Un Ministerio Público Fiscal llamado a cumplir una función específica, con una estructura especializada y flexible, debe asumir la tarea de la capacitación en forma obligatoria, permanente y coordinada. La capacitación debe ir acompañada de la previsión de una verdadera carrera del Ministerio Público Fiscal, a partir de que la especialización posibilita el ascenso en el ejercicio de funciones dentro de la institución, sin ser necesario que el funcionario mute a otros organismos con el solo fin de progresar en su carrera judicial. Al respecto, señala Duce⁸ que un adecuado diseño de los programas de capacitación constituye un factor clave para apoyar las transformaciones esperadas. A menudo se toma conciencia de la importancia de la capacitación y se erogan fuertes sumas de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

dinero pero eso no significa que los programas ejecutados hayan sido los adecuados. El verdadero problema no pasa por falta de conciencia general sobre la capacitación ni falta de recursos, sino que los nuevos desafíos del Ministerio Público Fiscal se enfrentan con herramientas e instrumentos de capacitación inadecuados, que reproducen lógicas instaladas en los sistemas de formación legal desde muy antiguo.

La capacitación requerida por los fiscales es una capacitación especial, que pueda ser utilizada para enfrentar los cambios y que, a su vez, puede transformarse en una herramienta poderosa para apoyar esos cambios. En general, los programas de capacitación de los fiscales de América Latina han enfatizado primordialmente un análisis teórico o puramente doctrinario y no contextual de las nuevas normas legales. Se ha acentuado en programas que apuntan a que el fiscal adquiera conocimiento normativo de las nuevas reglas de juego, abundando en construcciones teóricas acerca de los principios que gobiernan el sistema adversarial, pero eso es propio de la etapa programática de la reforma, no de la capacitación de sus actores. Además, generalmente se adoptan metodologías muy tradicionales con resalto de la clase magistral y la capacidad de memorización de los estudiantes. El mismo autor chileno expresa que, en materia de capacitación, hay una lógica que ha sido ignorada: métodos de trabajo distintos requieren metodologías de capacitación también distintas. Es un cambio "de cultura" que llega a la capacitación.⁹

El cambio de rol del Ministerio Público Fiscal en el nuevo sistema, conduce a trabajar sobre una capacitación que proporcione herramientas al fiscal para cumplir adecuadamente con su función (entre otras: destrezas en la litigación, evaluación y rápida toma de decisiones en las denuncias, internalización de las soluciones alternativas para resolver los conflictos.). El sistema adversarial no se representa en una línea del escenario (conforme sucede con el modelo procesal inquisitivo), es decir en etapas y extendiéndose en el tiempo de acuerdo a los estadios progresivos de convicción probatoria de los jueces.

El sistema acusatorio plantea que a partir de los roles bien definidos de los actores, la estrategia de cada uno de ellos variará de acuerdo a los objetivos y fines que la actuación persigue. Quienes han seguido de cerca el funcionamiento de la reforma procesal en los países latinoamericanos, sostienen que la litigación no es solamente una nueva metodología sino otra lógica de enseñanza, que difiere de la conocida hasta el momento y que debe complementarse (esta nueva idea gráfica de cómo funciona el sistema) con la capacitación tradicional (diseño legal).



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Un fiscal que se precie de responsable conocerá el caso, lo analizará concienzudamente y elaborará su teoría del caso, sin perjuicio que con posterioridad conozca otros elementos que lo lleven a modificar su estrategia. Pero, aún así, nunca puede no tener su teoría del caso pues llegará el momento en que deberá optar entre investigar o no y, si elige lo primero, qué vías elegirá (buscará llegar a juicio o se inclinará por una salida alternativa) y qué herramientas utilizará.

Cualquiera sea su elección no puede improvisar o perderá el caso, con las consecuencias que ello puede acarrearle. No puede olvidar que el nuevo procedimiento incorpora publicidad en todas sus instancias, de modo tal que asegure el control del ciudadano sin perjuicio de la propia custodia interna del organismo. Esa ausencia de improvisación, el acusador la deberá demostrar litigando en las audiencias, donde deberá exhibir que ensayó su argumentación; que está atento a los argumentos del defensor y que ha verificado la información que utiliza, concurriendo con el respaldo documental cuando sea necesario.

3.5. La Carrera Fiscal.

La carrera Fiscal debe ineludiblemente presentarse como objetivo para todos los integrantes del Ministerio Público Fiscal, en contraposición a lo que sucede actualmente. El proyecto otorga una importantísima atribución al Consejo de Fiscales en ese sentido.

4- Funciones del Ministerio Público Fiscal.

Genéricamente, las funciones principales y las auxiliares del Ministerio Público Fiscal aparecen descriptas en los art.11 y 12 del presente proyecto, por su importancia pueden destacarse las siguientes de las típicas funciones a desempeñar por la fiscalía en el contexto de la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, con las características descriptas al inicio:

4.1- Política Criminal: esta propuesta reserva para el organismo, el diseño y ejecución del modelo político criminal de la Provincia (art.1, 11 inc.a), 12 inc.b).

El desarrollo de la política criminal, de acuerdo a lo que se prevé en nuestras Constituciones Nacional y Provincial, está distribuido en muchas entidades, entre ellas el Ministerio Público, a quien le corresponde el diseño político criminal de la persecución penal.¹⁰ La política criminal, como conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social enfrenta al fenómeno criminal, presenta muchos actores tomando parte de dicho desarrollo, entre los cuales obviamente se cuenta al Ministerio Público Fiscal con la función específica asignada. Hay variada temática que puede ejemplificar sobre la



Legislatura de la Provincia de Río Negro

multiplicidad de actores que intervienen en el desarrollo de la política criminal. Por citar solamente un tema de mucha actualidad y muy sensible, también en nuestra provincia: la trata de personas. La política criminal referida a esa materia incluye al legislador nacional que ha sancionado la conducta como delictual, al provincial (que regula el funcionamiento de los locales en que pueden registrarse la actividad prohibida), a los jueces provinciales y nacionales (sabido es que generalmente se cometen delitos que registran ambas competencias), al Poder Ejecutivo provincial por intermedio de la policía, al Municipio por la labor de sus inspectores, a la fiscalía provincial, a la fiscalía federal, etc. Es decir, que son múltiples los actores.

Como aspecto novedoso en esta temática, el Anteproyecto prevé la creación de un Centro de Análisis Delictivo, el cual tendrá como función recabar y recolectar todos los datos estadísticos, cuantitativos y cualitativos sobre la ocurrencia de delitos en la provincia, conformando dicha información sustrato para la creación de políticas criminales que se encomendarán al Fiscal General y al Consejo de Fiscales (art.41), que incluirán la obligación de Oficinas Judiciales y de todos los integrantes del Fuero Penal de proporcionar la información necesaria, a tales efectos.

4.2- El Ministerio Público Fiscal al lado de la víctima: El Ministerio Público Fiscal debe contribuir a que la víctima revalide su rol en el proceso. Para ello debe colocarse a su lado, asesorándola y resguardando sus derechos, para que la titular por excelencia del bien jurídico agredido sea protagonista verdadera de la solución final dada al caso, aunque no se constituya en parte querellante. Al mismo tiempo es otra obligación del Ministerio Público Fiscal, para aportar al acercamiento entre justicia y sociedad.

La participación de la víctima en el proceso se ha acentuado a través del reclamo, principalmente a partir del retorno de la democracia en la década del ochenta en el siglo pasado, luego del oscuro período dictatorial en nuestro país y en el resto de los países de la región. En el año 1.994 se reforma la Constitución Nacional y varios Tratados Internacionales adquieren idéntica jerarquía (art.75, inc.22, CN), entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos en cuyo artículo 25, alude al derecho de la víctima a una tutela judicial efectiva. Aún antes de dicha reforma (2/10/92), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través del informe Nro.28/92 (ratificado luego con el informe Nro.29/92) sostuvo que "...en buena parte de los sistemas penales de América Latina existe el derecho de la víctima o su representante a querellar en el juicio penal. En consecuencia, el acceso a la jurisdicción por parte de la víctima de un delito, en los sistemas que lo autorizan como el argentino, deviene un



Legislatura de la Provincia de Río Negro

derecho fundamental del ciudadano...". En el caso "Bulacio vs. Argentina" (ya en el año 2.003) la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó el derecho de las víctimas (y de sus familiares) a tener pleno acceso y capacidad para actuar en todas las etapas e instancias de las investigaciones. A propósito de ello, nuestra Corte Suprema nacional tiene dicho (antes y después de la reforma constitucional de 1.994) que los pronunciamientos de los organismos internacionales sobre derechos humanos constituyen pautas de interpretación de las normas de los Pactos. Así se expidió en "Ekmejdjian c. Sofovich" (7-7-92), en "Girolodi" (7-4-95) y "Bramajo" (12/9/96). Todo esto significó que la víctima recobrara su importancia en el proceso penal, a partir del Congreso Nacional celebrado sobre la materia, en el año 2004, en la ciudad de La Plata. Así, la gran cantidad de códigos de procedimientos sancionados en la región a partir de aquella época, entre sus principales lineamientos establecieron sin ambages el protagonismo de la víctima en los respectivos articulados, reconociéndole amplios derechos en materia del ejercicio de la acción penal.

Sin perjuicio de todo lo expuesto hasta aquí sobre el carácter autónomo del querellante, a partir del fallo de la CSJN in re "Santillán", en la reforma neuquina (art.66) se plasmó un límite, a favor del imputado, que fué adoptado por el legislador rionegrino, quien modificó levemente el texto del mismo, en el: art.56, del nuevo código "Acusación única. Unidad de representación. Cuando los acusadores fueran varios e invocaren identidad de intereses entre ellos, actuarán bajo una sola representación, la que se ordenará a pedido de parte si ellos no se pusieren de acuerdo, en el plazo que se les fije".

"En aquellos casos en que la víctima se haya constituido como querellante, el juez sea a petición de parte con antelación, o a más tardar, en la audiencia prevista en el artículo 163 convocará a las partes, a efectos de resolver las controversias que pudieren existir entre el Ministerio Público Fiscal y la parte querellante, sobre los discursos fácticos, jurídicos y estrategias probatorias. El imputado -siempre y en todos los casos- tendrá derecho a que se le enrostre una única acusación, debiéndose respetar estrictamente el principio de congruencia procesal en los aspectos fácticos.

"Si no llegase a un acuerdo, el juez dará intervención al Fiscal General para que dirima los planteos y resuelva en el caso en concreto si debe prevalecer el interés particular o social general".

En relación a lo anterior, el presente Anteproyecto encarga al fiscal generar una instancia de dialogo llegada esa instancia, pero la facultad de decidir, se mantiene en cabeza de la



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Fiscalía y no de un Tribunal como lo escogió el legislador neuquino.

Aunque algunas facultades procesales de la víctima se discutan, su alcance será fijado jurisprudencialmente y de todos modos, igualmente su asistencia y asesoramiento debe ser uno de los grandes objetivos del Ministerio Público Fiscal. Debe estar a su lado, como ya se ha dicho. Por supuesto, esta tarea debe ser cumplida con el auxilio de una oficina especializada cuya composición y funciones se encuentran establecidas en el proyecto propuesto. El desplazamiento de la víctima dentro del proceso penal, producto de entender al delito como una infracción a la ley del estado más que como un conflicto entre personas, ha devenido en que sea considerada como una denunciante al principio y luego, a los sumo, como un mero testigo. La oficina de atención a la víctima también deberá coordinar la asistencia interinstitucional con organismos encargados de atender a personas en situación de vulnerabilidad, a fin de promover con esto a la creación de las llamadas redes interinstitucionales.. El Anteproyecto prevé herramientas para afrontar todo lo atinente a la situación de la víctima (arts .4, 12, 14, 51, 52, 53, 54, y 55). Y en cuanto a la unificación del discurso acusatorio, ya explicamos que el art.56 le confiere la facultad de unificar el discurso acusatorio en cabeza del MPF y no de un integrante del Foro de Jueces.

4.3.-Medios alternativos de solución de conflictos. La conciliación y la mediación representan dos institutos que suponen la existencia de una víctima protagonista en el proceso penal y, además, una verdadera aplicación del derecho penal como última ratio, especialmente en delitos de mediana o mínima gravedad. La mayor concentración de recursos humanos y materiales se deberá destinar a la investigación de los delitos considerados más importantes por su gravedad (criminalidad organizada, delitos contra la vida, y la integridad física, violencia de género, delitos sexuales y de violencia de género, narco-tráfico, corrupción económica, estatal y privada, en tanto que los de menor entidad podrán ser tratados mediante alternativas a la pena que favorezcan la resocialización del imputado, teniendo en cuenta los intereses de la víctima, su reparación y la armonización del conflicto entre aquella y el victimario. Ello requiere también la aplicación de Criterios de Oportunidad Reglados.

En el nuevo Código Procesal Penal de Río Negro (ley 5020), se prevén los institutos de la mediación y la conciliación (arts.96 a 98), además de lo que se establece como principio en el art.14: "SOLUCION DEL CONFLICTO. Los jueces y fiscales procurarán la solución del conflicto primario surgido a consecuencia del hecho, a fin de contribuir a restablecer la armonía entre sus protagonistas y la paz social". Por



Legislatura de la Provincia de Río Negro

supuesto que también contempla los Criterios de Oportunidad y otras formas (art.96 a 98). El Anteproyecto actúa en consecuencia con esta lógica.

4.4- Relación del Ministerio Público Fiscal con la comunidad, con instituciones y organizaciones no gubernamentales. Rendición Pública de Cuentas.

El principio de publicidad y control es también muy relevante. No basta con establecer escuetamente que el Ministerio Público Fiscal informará sobre el resultado de sus investigaciones con arreglo a las disposiciones legales, siempre que ello no comprometa el éxito de la investigación¹¹. El concepto de publicidad es mucho más amplio. Se posibilitará el control ciudadano sobre la gestión de la institución pero también facilitará que la sociedad conozca sus dificultades y sus logros¹². Por último, el principio de publicidad ayudará a mejorar la relación del organismo con los ciudadanos, lo cual es considerado fundamental por Alberto Binder, dentro de las tareas a realizar por un Ministerio Público emergente¹³. En la actualidad la relación entre ambos está desorientada y es el modelo del juez instructor el que ocasiona esa desorientación. Rara vez, la ciudadanía atribuye culpas a la policía cuando fracasa una investigación; por el contrario, se cargan las tintas sobre el juez y se dice que el magistrado es benigno y que "los delincuentes entran por una puerta y salen por la otra" o que, por el contrario, el magistrado es extremadamente inquisidor y se le atribuyen violaciones a los derechos humanos. Entonces, el modelo siempre genera desprestigio para la administración de justicia. Ante esto, el Ministerio Público Fiscal debe asumir la responsabilidad por el éxito o el fracaso de la investigación y entonces la percepción social sobre la administración de justicia podrá adquirir una especificidad que hoy no tiene.¹⁴

Que el Ministerio Público Fiscal sea un organismo independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, y quizás en un futuro - enmienda constitucional mediante - constituya un órgano "extra-poder" como en la norma constitucional que desde 1994 está estatuida en el art.120 de la CN, no significa que esté exento de controles.

En nuestro país hay muy poca cultura de la rendición de cuentas. Los funcionarios públicos en general son reacios a ser observados, analizados y criticados. Así como aparecen algunas interpretaciones corporativas de la garantía de independencia judicial, se ha propugnado una mal entendida autonomía del Ministerio Público Fiscal que lo esconde del control público y la crítica.

En las condiciones actuales, la gestión del Ministerio Público Fiscal no es controlada efectivamente por ningún otro poder



Legislatura de la Provincia de Río Negro

estatal y, menos aún, por la sociedad civil. El Ministerio Público Fiscal debe formar parte del sistema de pesos y contrapesos característico de la división de poderes de una república. Y para decirlo en otras palabras: con el sistema actual, la dedicación y el empeño, que tanto los Fiscales como los Jueces muchas veces retacean, como consecuencia de rutinas seculares, van a desaparecer, ya que los roles estarán mucho más expuestos ante la opinión pública, ya que la absoluta publicidad que tendrán las rutinas judiciales - todo se decidirá en audiencias durante las cuales todo pasará ante el público que desee interiorizarse de cómo está funcionando el Poder jurisdiccional y el Poder requirente, como así también el Ministerio de la defensa (pública o privada) - y las sentencias y resoluciones, usualmente, serán leídas al concluir la audiencia.

Expresa Mauricio Duce que el Ministerio Público Fiscal parece ser una institución blindada para los ciudadanos comunes y corrientes, sin disposición clara a dar cuenta de su trabajo en la arena pública y a responder y hacerse responsable de los aspectos críticos del mismo. Esta errada interpretación de la autonomía, la cual es invocada como una inmunidad, impide que se vea a la sociedad como un cliente al cual hay que rendirle cuentas acerca de su actuación. Los fiscales se perciben como operadores estrictamente jurídicos y no como agentes públicos que cumplen una función social relevante.¹⁵

Para revertir el estado de situación actual, el proyecto establece disposiciones de importancia capital (art.19 inc.c), 52 y 53).

4.5- Ejercicio del poder dentro del Ministerio Público Fiscal. El Consejo de Fiscales. Las instrucciones. Régimen disciplinario.

El Ministerio Público Fiscal, a fin de cumplir con la misión y las funciones asignadas, se organiza en este Proyecto como una institución regido por los principios incrustados en el art. 215 de la Constitución Provincial. El Fiscal General es la máxima autoridad del organismo, ya que la Procuración General regentea ambos ministerios, tanto el Fiscal, como el de la Defensa Pública, por lo que el responsable del MPF, su buen funcionamiento es primariamente, el Fiscal General. Siendo el objetivo de este Ministerio su responsabilidad institucional de comprobar el funcionamiento de todos los despachos e investigar todas las denuncias y quejas por faltas disciplinarias efectuadas contra los integrantes del Ministerio Público Fiscal (art.17 inc.o) y p)); los Fiscales Regionales a su vez cuentan con atribuciones similares respecto a los funcionarios que se ubican debajo en el nivel de jerarquía (art.19 inc.a). Sin perjuicio de lo antedicho, el texto proyectado prevé la existencia de un órgano con una



Legislatura de la Provincia de Río Negro

composición democrática, el Consejo de Fiscales, con muy importantes atribuciones y que aporta el necesario contrapeso considerando las facultades que se le otorgan al Fiscal General (art.13 inc.b), 24, 25, 26 y 63).

4.5.1. Régimen de las Instrucciones: Las instrucciones generales son necesarias para lograr la ansiada eficacia. Así, porque mediante ellas el Fiscal General se encargará de fijar la política de persecución penal, haciendo conocer a los restantes miembros del Ministerio Público Fiscal - y a la comunidad - los objetivos y los medios para alcanzar los fines establecidos. La organización jerárquica de la institución asegura la unidad de la misma. Es necesario que el organismo explique los objetivos de la política criminal como conjunto y no que cada integrante exprese su propio criterio.

Ahora bien, en virtud de esto, aparecen las facultades para dictar instrucciones, que solamente pueden ser dadas con efecto para todos los fiscales (generales) fijando políticas y jamás particulares, para un caso determinado. Ello así pues el art.215, párrafo segundo de la Constitución de Río Negro, igual que la de Chubut, veda implícita pero claramente, conferir una instrucción particular. Lo cual quedó consagrado en alguna recordada sentencia de un caso de San Carlos de Bariloche, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que la revocó - previo un dictamen - de la Procuración General de la Nación.

Este tema es siempre muy discutido, principalmente cuando el inferior que recibe la instrucción no la comparte. Con idénticas disposiciones que las que hemos citado de nuestra Carta Provincial. Y aquí vale la pena, una reflexión. Es cierto que la norma constitucional también pauta que es un "principio" del Ministerio Público, la "Unidad", pues la veda de las instrucciones particulares, es la doctrina¹⁶ predominante. En el caso contrario, el Gobernador de la Provincia, dejaría de ser el "primer mandatario provincial", pues para firmar un simple decreto, necesita el refrendo del ministro del ramo y un decreto-ley de necesidad y urgencia, (art.161,inc.6°) el del Vice.Gobernador y el de todos sus ministros, mientras que el Fiscal General que no necesita iguales respaldos para ordenar una absolución, o una acusación, pasaría a ser el "primer mandatario" pues si tuviera esa facultad, podría utilizarla "per se" subrogándose a todos los fiscales litigantes en la Provincia.

Por ello:

Coautores: Jorge Armando Ocampos; Daniela Beatriz Agostino.

1 Trinchero Walter Richard "Bases para un Ministerio Público Fiscal eficiente y eficaz. Una propuesta para la provincia del



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Neuquén". Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza, p.148.

2 De la ley 4199 RN

3 Lo cual no implica que el Poder Ejecutivo se inmiscuya en las decisiones requirentes o en su omisión...

4 Trinchero Walter Richard "Bases para un Ministerio Público eficiente y eficaz..." p. 68.

5 Un dato interesante, es que en 1927 en Chile se habían suprimido los Fiscales...por su inutilidad en el procedimiento inquisitivo anterior.

6 DUCE, Mauricio; RIEGO, Cristian. "Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina". En el *Seminario Interamericano sobre modernización de la persecución penal en América Latina*. Mar del Plata, Buenos Aires, 2.005. (Publicación del Centro de justicia de las Américas -CEJA-, 2.005), p.18.

7 Así, entre los principios del proceso se encuentra el de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, inmediación, simplificación y celeridad -art.7-; todas las peticiones o planteos de las partes que deban ser debatidas se plantearán y se resolverán en audiencia oral y pública -art.75 y 76-; la imposición de las medidas de coerción se hará en audiencia previo escuchar a las partes -art.111 y ss-; en la etapa de la investigación preparatoria, cuando la fiscalía formule concretamente los cargos habrá una audiencia con el Juez y la defensa -art.130-; igualmente en la etapa intermedia - art.162 y ss- ; también en la etapa de control de las decisiones judiciales el Tribunal de Impugnación convoca a audiencia oral y pública para discutir oralmente los fundamentos de los recursos -art.245-; igualmente sucede con la ejecución penal -art.259 y ss-.

8 DUCE, Mauricio; RIEGO, Cristian. "Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina". En el *Seminario Interamericano sobre modernización de la persecución penal en América Latina*. Mar del Plata, Buenos Aires, 2.005. (Publicación del Centro de justicia de las Américas -CEJA-, 2.005), p. 51.

9 Se ha escrito: "...no es suficiente "planificar un curso" sino que la capacitación para la implementación de un sistema por audiencias debe entenderse como un proceso con una metodología específica orientada a situar a los operadores en la función que deberán cumplir de acuerdo a las reglas de una audiencia oral...también acarrea el desafío de dimensionar en su real posibilidad a la capacitación, como motor importante para la



Legislatura de la Provincia de Río Negro

producción de un cambio cultural en las organizaciones, pero no como el único elemento a desarrollar sino como integrante de un conjunto de acciones tendientes al mismo objetivo: el logro de poner a funcionar un sistema por audiencias..." Redex Argentina, 1er. Encuentro Nacional de capacitadores del Centro de estudios de las Américas -CEJA-. (Editorial advocatus, 2.009), p. 17, citado por Trinchero Walter Richard en "Bases para un Ministerio Público Fiscal eficiente y eficaz..."p.160.

10 Trinchero Walter Richard "Bases para un Ministerio Público Fiscal eficiente y eficaz..."p.84.

11 Por ejemplo leyes orgánicas de las provincias de Chubut (art. 7), Córdoba (art. 16, inc. 8) y Buenos Aires (art. 13, inc. 24).

12 BINDER, Alberto M. *"Política criminal. De la formulación a la praxis"*. (Editorial Ad-Hoc, 1.997), p.177

13 Ibídem. p.178.

14 Ibídem. p.179.

15 DUCE Mauricio; RIEGO Cristian. "Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina" en el *Seminario Interamericano sobre modernización de la persecución penal en América Latina*. Mar del Plata, Buenos Aires, 2.005. (Publicación del Centro de justicia de las Américas -CEJA-, 2.005), p. 18.

16 El agente fiscal. "Autonomía y posición frente a las "instrucciones" Autor: Báez, Julio C. Publicado en: LA LEY 31/03/2004, SUMARIO: I. Introducción. - II. El Ministerio Público Fiscal. - III. La actividad procesal del Ministerio Público Fiscal de la Nación. - IV. La separación de las funciones de acusar y juzgar. - V. Las "instrucciones": funcionarios autorizados para emitirlas. - VI. Instrucciones: verbales o escritas. - VII. Instrucciones generales o particulares. - VIII. La obediencia del inferior: distintas soluciones. - IX. Conclusión." Báez, Julio C., "Acerca del Ministerio Público Fiscal y de la necesidad de fundamentar sus requerimientos", LA LEY, 2003-A, 1071 y todas sus citas.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

Título I - Disposiciones Generales

Artículo 1°.- Organos y misión: el Ministerio Público Fiscal será ejercido por el Procurador General y los demás órganos contemplados en esta ley, con las funciones que en ella se establecen. Tiene como misión diseñar y ejecutar el modelo político criminal de la persecución penal del estado provincial. Llevará adelante la investigación y persecución de las conductas delictivas, la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, a fin de velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales.

Artículo 2°.- Autonomía e independencia: el Ministerio Público Fiscal gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa dentro del Poder Judicial. Para el mejor cumplimiento de sus funciones contará con una cuenta especial del presupuesto del Poder Judicial. Actuará independientemente en el cumplimiento de sus funciones, en coordinación con las demás autoridades de la provincia, aunque sin subordinación a ningún otro poder del estado provincial, ni nacional, ni a las otras instituciones del Poder Judicial.

La organización y funcionamiento del Ministerio Público Fiscal Provincial será la que surge de la presente ley, de las resoluciones y de las instrucciones de carácter general que al efecto se dicten, en el marco de las disposiciones constitucionales y de las disposiciones de esta ley.

Artículo 3°.- Principios de actuación: el Ministerio Público Fiscal ejercerá sus funciones con arreglo a los siguientes principios:

- a) **Unidad:** el Ministerio Público Fiscal es único e indivisible. Los plazos procesales o actuaciones realizadas no se verán afectadas por la división interna de trabajo, ni por los reemplazos o traslados.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- b) **Objetividad:**¹ el Ministerio Público Fiscal actuará objetivamente fundado en el interés social y en la correcta aplicación de la ley, y tendiendo a la preservación de la paz social. No estará obligado a acusar, ni a impugnar las resoluciones. No podrá ocultar al defensor la prueba que favorezca al imputado.
- c) **Legalidad:** El Ministerio Público Fiscal requerirá la justa aplicación de la ley, **resguardando** la vigencia equilibrada de todos los valores jurídicos consagrados en la Constitución Nacional, los Pactos Internacionales incorporados a ella, la Carta Magna Provincial y leyes de inferior jerarquía.
- d) **Oficiosidad y aplicación de principios de oportunidad:** el Ministerio Público Fiscal actuará de oficio, en el ejercicio de la acción pública, sin necesidad de solicitud o impulso, salvo que requiera instancia de parte. Podrá aplicar el principio de oportunidad reglado conforme lo autoriza el derecho vigente.
- e) **Jerarquía:** el Ministerio Público Fiscal se organizará jerárquicamente. Cada funcionario superior controlará el desempeño de quienes lo asistan y será responsable por la gestión de los funcionarios a su cargo.
- f) **Gestión de los conflictos:** el Ministerio Público Fiscal procurará la solución del conflicto en el que deba intervenir, buscando la conciliación de los distintos intereses o facilitando la mediación, con la finalidad de restablecer la armonía entre sus protagonistas y la paz social.
- g) **Atención a la víctima:** el Ministerio Público Fiscal brindará asesoramiento e información a la víctima, resguardará sus intereses y velará por la defensa de sus derechos en el proceso.
- h) **Respeto por los derechos humanos:** el Ministerio Público Fiscal desarrollará su actuación de acuerdo a principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución de la provincia, Constitución Nacional y Pactos Internacionales que la integran, respetando los derechos humanos y garantizando su plena vigencia.
- i) **Eficiencia y des-formalización:** el Ministerio Público Fiscal administrará los recursos y bienes públicos con eficiencia. Procurará que los procedimientos sean ágiles y simples, sin más formalidades que las que establezcan las leyes.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- j) **Obediencia:** el funcionario del Ministerio Público Fiscal que reciba una instrucción general concerniente al ejercicio de sus funciones deberá cumplirla, sin perjuicio de expresar su criterio personal o de objetarla conforme lo previsto en esta ley. En las audiencias y juicios, el fiscal interviniente lo hará según su criterio, no obstante observará las instrucciones generales respecto a la interpretación de la ley. Si el el Fiscal Regional quiere intervenir personalmente en un caso, puede hacerlo, pero para tomar decisiones personales, debe estar presente en forma in-interrumpida durante el juicio de que se trate.

Artículo 4°.- Capacitación: el Fiscal General promoverá la permanente capacitación, especialización y perfeccionamiento de todos los miembros del Ministerio Público Fiscal, a través de la aprobación de programas destinados a tal fin.

Artículo 5°.- Publicidad y control: el Fiscal General informará sobre el resultado de su gestión, a fin de permitir el control público sobre el ejercicio de las funciones del Ministerio Público Fiscal. Mantendrá una transparente política de rendición de cuentas ante la comunidad y a los demás poderes del Estado.

Artículo 6°.- Deber de protección: el Ministerio Público Fiscal procurará asegurar la protección de testigos, denunciantes o víctimas que corran peligro de sufrir algún daño, conforme lo dispuesto en la legislación respectiva.

Artículo 7°.- Emisión de instrucciones: el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministro correspondiente podrá dirigirse por escrito al Ministerio Público Fiscal, a fin de proponerle la emisión de instrucciones generales tendientes a coordinar esfuerzos para hacer más efectiva la persecución penal.

Artículo 8°.- Cooperación: el Ministerio Público Fiscal podrá solicitar la colaboración de cualquier funcionario o autoridad, del estado nacional o provincial, y los mismos estarán obligados a prestar sin demora y a proporcionar documentos, informes o actuaciones que les sean requeridos.

Artículo 9°.- Responsabilidad institucional. Carrera profesional: el Ministerio Público Fiscal será responsable por los daños y perjuicios que ocasionen sus órganos, por actos ilegales o arbitrarios, sin perjuicio de la responsabilidad personal de sus componentes de acuerdo a la legislación vigente.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Se establece un régimen de carrera para los fiscales, orientado a la promoción y permanencia de los mismos, que se basará en la capacitación y evaluación, con estándares objetivos de la función.

El progreso consiste en la promoción a los diferentes grados habilitados y representa la maduración y desarrollo de las competencias laborales en su función.

En ningún caso, la mera permanencia del agente en el servicio dará lugar a su promoción en la carrera.

Para el cumplimiento de las exigencias de capacitación fijadas a los efectos de la promoción, se establecerá un procedimiento para la acreditación de las capacitaciones complementaria y obligatoria.

Grados y equivalencia salarial.

Se establecen (4) cuatro grados en la carrera profesional, que se corresponderán salarialmente con los salarios de Fiscal de Primera Instancia, Fiscal de Cámara, Fiscal Regional y Procurador General

Promoción de Grado.

- a) Para la promoción al Grado II se deberá rendir y aprobar un examen oral donde el Fiscal acredite su capacidad para resolver cuestiones complejas y manejo en la argumentación en audiencias. Asimismo deberá contar con una titulación equivalente al de especialización en Derecho Penal y Procesal Penal. Deberá tener una antigüedad mínima en el cargo de (8) ocho años y una evaluación de desempeño profesional satisfactoria.
- b) Para la promoción al Grado III se deberá rendir y aprobar un examen oral donde el Fiscal acredite su capacidad para resolver cuestiones complejas y manejo en la argumentación en audiencias. Asimismo deberá contar con una titulación equivalente al de una maestría. Deberá tener una antigüedad mínima en el cargo de diez y seis (16) años y una evaluación de desempeño profesional muy satisfactoria.
- c) Para la promoción al Grado IV se deberá rendir y aprobar un examen oral donde el Fiscal acredite su capacidad para resolver cuestiones complejas y manejo en la argumentación en audiencias. Deberá tener una antigüedad mínima en el cargo de 24 años y una evaluación de desempeño profesional muy satisfactoria.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 10.- Apartamiento. Los integrantes del Ministerio Público Fiscal podrán solicitar al fiscal regional que corresponda que los aparte del caso, cuando existan motivos graves que puedan afectar la objetividad o eficacia de su desempeño. El fiscal regional resolverá sin posibilidad de recurso alguno, poniendo en conocimiento al Fiscal General del hecho y los motivos del apartamiento, o de su rechazo.

En las mismas circunstancias el fiscal regional podrá disponer el apartamiento de oficio, pudiendo el apartado recurrir ante el Consejo de Fiscales. El mismo procedimiento se aplicará para los fiscales regionales, resolviendo en última instancia el Consejo. Serán reemplazados por el agente fiscal de la misma circunscripción con mayor antigüedad en el Ministerio Público Fiscal.

El Fiscal General, por iguales motivos, podrá solicitar su apartamiento al Consejo de Fiscales, quien también podrá disponerlo de oficio. Será reemplazado por el fiscal regional con más antigüedad dentro del Ministerio Público Fiscal.

Título II - Funciones del Ministerio Público Fiscal

Artículo 11.- Funciones. Son funciones del Ministerio Público Fiscal:

- a) Diseñar y ejecutar la persecución penal en la provincia, fijando prioridades y criterios de la investigación.
- b) Ejercer la acción penal pública de conformidad con las normas legales vigentes, aplicando criterios de oportunidad y soluciones alternativas en los casos legalmente autorizados.
- c) Promover la acción penal ante los tribunales competentes, preparando los casos que serán llevados a juicio y resolviendo los restantes según corresponda.
- d) Dirigir a la policía de investigaciones y a cualquier organismo de seguridad en lo relativo a la investigación de todos los delitos de acción pública salvo los que dependan de instancia de parte.
- e) Asistir y asesorar a la víctima del delito.
- f) Procurar la protección de denunciantes, víctimas y testigos por sí o en coordinación con otras agencias del estado.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- g) Intervenir en la etapa de la ejecución de la pena conforme lo establezca la legislación procesal respectiva.
- h) Promover la cooperación nacional e internacional para la criminalidad organizada o de investigaciones complejas por la dimensión o naturaleza de los casos que requieran conocimientos especializados.

Artículo 12.- Funciones auxiliares: para el mejor cumplimiento de sus funciones el Ministerio Público Fiscal deberá:

- a) Promover investigaciones en el campo de la política criminal del estado provincial y elaborar estadísticas detalladas respecto de delitos y procesos penales.
- b) Promover y organizar reuniones con entidades intermedias, organismos estatales y organizaciones no gubernamentales, con el fin de coordinar y establecer programas en la prevención de delitos.
- c) Promover a la tecnificación de la investigación.
- d) Realizar convenios con Instituciones u Organizaciones de reconocido prestigio para recibir asesoramiento especializado en materias ambientales, tributarias y cualquier otra materia determinada que lo amerite.

Título III - Organización.

Capítulo I - Órganos del Ministerio Público Fiscal.

Artículo 13°.- Integración: el Ministerio Público Fiscal estará integrado por:

- a) El Procurador General.
- b) El Consejo de fiscales.
- c) Fiscal General.
- d) Fiscal Regional.
- e) Los agentes fiscales.
- f) Procuradores fiscales.

Artículo 14.- Organos auxiliares: los siguientes son órganos auxiliares del Ministerio Público Fiscal:



Legislatura de la Provincia de Río Negro

- a) La secretaría general.
- b) La administración general.
- c) La agencia de investigaciones y centro de análisis delictivo.
- d) La escuela de capacitación.
- e) La oficina de asistencia a la víctima.
- f) La oficina de mediación y conciliación.
- g) Auditoría general de gestión.

Capítulo II- Organos Fiscales

Artículo 15.- Procurador General. El Procurador General es la máxima autoridad del Ministerio Público (art.215 Const.Provincial) y representará al mismo ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, en todos los casos mencionados en el art.207, incs.1º, 2º, aps. a), b), c) y d), 208, 220.

El Fiscal General será la cabeza del Ministerio Público Fiscal y durará cinco (5) años en el cargo y gozará de inamovilidad durante ese período. Será designado por el Consejo de la Magistratura mencionado en el art. 204. No podrá ser designado para el período siguiente y cesará automáticamente en su cargo por el mero vencimiento del plazo de su designación.

En caso de ausencia o impedimento transitorio será subrogado por el fiscal regional que corresponda de acuerdo a la reglamentación que se dicte al efecto. En caso de que no hubiera reglamentación al respecto, será el Consejo de Fiscales quien designe al fiscal Regional que lo subrogue, hasta tanto se designe al nuevo Fiscal General.

Artículo 16.- Atribuciones. Serán atribuciones del Fiscal General:

- a) Coordinar el armónico funcionamiento de la institución.
- b) Fijar los criterios para el ejercicio de la persecución penal. Formular guías y protocolos de actuación laboral para todos los funcionarios del Ministerio Público Fiscal, con participación del Consejo de Fiscales. Las mismas deberán ser públicas.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- c) Designar y remover al Secretario General del Ministerio Público Fiscal
- d) Designar y remover al Administrador del Ministerio Público Fiscal.
- e) Designar y remover a los empleados del Ministerio Público Fiscal.
- f) Remitir al Poder Legislativo, la propuesta de designación de un Fiscal Especial
- g) Remitir al Poder Legislativo, a través del Tribunal Superior de Justicia, el requerimiento presupuestario anual del Ministerio Público fiscal.
- h) Disponer la ejecución de las partidas para inversiones y gastos de funcionamiento asignados por la ley de presupuesto.
- i) Dictar los reglamentos necesarios para la actuación y funcionamiento del Ministerio Público Fiscal.
- j) Impartir a los fiscales inferiores instrucciones generales convenientes al servicio y al ejercicio de sus funciones, con la aprobación del Consejo de Fiscales, fijando condiciones de trabajo y horario de atención al público.
- k) Realizar los traslados, conceder licencias y aplicar sanciones a los miembros del Ministerio Público Fiscal, cuando no corresponda a otro órgano.
- l) Designar y remover al Director General de la agencia de investigaciones.
- m) Crear agencias o unidades fiscales especializadas que actúen en más de una circunscripción judicial.
- n) Comprobar el funcionamiento de todos los despachos fiscales, en lo que hace a la observancia de la ley, el cumplimiento de los plazos y de las instrucciones generales que él mismo hubiera dictado.
- o) Investigar todas las denuncias y quejas por faltas disciplinarias efectuadas contra todos los integrantes del Ministerio Público Fiscal y formular los cargos administrativos o disponer el archivo según corresponda.
- p) Delegar en otro funcionario la intervención que le acuerda la normativa vigente en cuestiones



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

administrativas, salvo que estuviere expresamente prohibido por ley.

- q)) Designar y remover al encargado de la oficina de asistencia a la víctima, al encargado de la oficina de mediación y conciliación, y al director de la escuela de capacitación.

Artículo 17.- Fiscalías Regionales: En cada circunscripción judicial funcionará como mínimo una fiscalía Regional. Cada Fiscal Regional será el jefe del Ministerio Público en la Circunscripción judicial en la que actúa, siendo responsable del funcionamiento del organismo en el área respectiva.

Los Fiscales Regionales serán designados por el Procurador General por un plazo de dos años y seis meses, y gozarán de inamovilidad durante ese período.

Solo los agentes fiscales podrán aspirar a esa función, y para ello deberán presentar un plan de trabajo ante el Fiscal General, quien los elegirá en función de su propuesta e idoneidad personal para el cargo, de acuerdo a la reglamentación que se dicte al respecto.

Podrá ser reelegido por única vez. En esa instancia deberá presentar en una audiencia pública, debidamente informada, un informe detallado de su gestión en cada año, dando cuenta de los objetivos cumplidos y los que desea cumplir en el siguiente período.

En caso de ausencia o impedimento definitivo o cese del período para el cual fuera designado sin que se hubiera designado un nuevo fiscal regional, será reemplazado por el agente fiscal que interinamente designe el Fiscal General, hasta tanto se designe el nuevo fiscal para lo cual se pondrá inmediatamente en marcha el mecanismo respectivo.

Los fiscales regionales actuarán bajo la supervisión directa del Fiscal General.

Artículo 18.- Atribuciones: Los fiscales regionales tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir, coordinar y supervisar la tarea de los agentes fiscales, procuradores fiscales y órganos auxiliares que de ellos dependan, a efectos del mejor desenvolvimiento de la función, evitando el uso de prácticas burocráticas.
- b) Impartir instrucciones generales a los agentes fiscales y procuradores fiscales, para una persecución penal más eficaz.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- c) Promoverán y realizarán reuniones al menos cuatro veces al año, con representantes de los gobiernos municipales y con representantes de la sociedad civil, a fin de recibir recomendaciones, observaciones o quejas sobre la política de persecución penal.
- d) Promover las prácticas flexibles y la conformación de equipos de trabajo entre los agentes fiscales y procuradores fiscales.
- e) Presentar la propuesta de organización de la Unidad fiscal de su jurisdicción, dividida en unidades temáticas o por flujo de casos, para un adecuado cumplimiento de los objetivos de política criminal, la que será aprobada por el Procurador General.
- f) Fortalecer el acceso a la justicia de los habitantes de zonas alejadas de las sedes de las diferentes circunscripciones, mediante la disponibilidad de agentes o procuradores fiscales itinerantes.
- g) Las demás que el Fiscal General les asigne.

Artículo 19.- Agentes fiscales: Los agentes fiscales trabajarán en forma conjunta en unidades temáticas o por flujo de casos, atendiendo a la diferenciación entre criterios de oportunidad, alternativas o desestimaciones de oficio, investigación y litigación en juicio. El Fiscal regional dispondrá una reglamentación donde defina, de modo flexible, la división de las unidades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, conforme los lineamientos dispuestos por el Fiscal General.

Los agentes fiscales serán designados y removidos conforme el procedimiento establecido en la constitución provincial para los jueces del Poder Judicial.

Artículo 20.- Atribuciones: ejercerán la acción penal de acuerdo a la distribución de trabajo dispuesta por el fiscal regional que corresponda según las reglas de funcionamiento interno.

Ejercerán la dirección de la investigación, formularán acusación o requerimiento de sobreseimiento, aplicarán criterios de oportunidad dentro de los márgenes legales, actuarán en juicio, podrán formular impugnaciones ante los tribunales correspondientes, e intervendrán en la ejecución de la pena.

El Fiscal General tendrá a su cargo el litigio de casos ante el Superior Tribunal de Justicia, salvo los que



Legislatura de la Provincia de Río Negro

se mencionan en el art. 15, que corresponden al Procurador General.

Artículo 21.- Procuradores fiscales. Atribuciones.
Designación.

Los procuradores fiscales actuarán bajo la supervisión de los agentes fiscales, en las unidades que el Fiscal Regional determine, conforme con los objetivos de política criminal trazados. En estas condiciones ejercerán todas las funciones que le son atribuidas al Ministerio Público Fiscal. Serán designados por el Consejo de la Magistratura.

El Fiscal Regional, podrá designar como procuradores a los abogados que presten servicio en el Ministerio Público Fiscal siempre que razones de necesidad aconsejen su designación.

Artículo 22.- Fiscal Especial. El fiscal especial será contratado para casos específicos cuando la trascendencia institucional o política de la investigación a realizar, haga necesario garantizar la independencia del poder requirente.

Tendrá las mismas facultades y deberes que los demás fiscales y actuará con absoluta independencia en el caso que se le asignó. En el ejercicio de su función estará sujeto únicamente a lo que establecen la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, la Constitución Provincial y las leyes vigentes.

Será designado para el caso concreto por el Consejo de Fiscales.

Artículo 23.- Consejo de fiscales: Estará presidido por el Fiscal General y se integrará por los Fiscales Regionales y un agente fiscal por cada una de las circunscripciones judiciales, elegidos en asamblea constituida al efecto. Los miembros electivos durarán dos años y seis meses en esta función y podrán ser reelegidos.

Artículo 24.- Funciones: El Consejo de fiscales tendrá las siguientes funciones:

- a) Asesorar y colaborar en la formulación de las políticas de persecución penal.
- b) Ratificar, modificar o dejar sin efecto las instrucciones generales dictadas por el Fiscal General, cuando ellas fueren objetadas de conformidad con el procedimiento previsto.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

- c) Resolver sobre el apartamiento del Fiscal General de acuerdo al mecanismo establecido en esta ley.
- d) Resolver sobre los recursos interpuestos ante sanciones aplicadas por el Fiscal General.
- e) Asesorar al Fiscal General cuando él lo requiera.
- f) Designar a los fiscales especiales.

El Consejo de Fiscales deberá reunirse al menos una vez cada cuatro meses y será convocado por el Fiscal General o por quien lo sustituya. El Consejo sesionará válidamente con por lo menos la mitad mas uno de sus integrantes. El Fiscal General estará obligado a convocar a sesión extraordinaria cuando se lo soliciten por lo menos tres (3) de sus integrantes. Las resoluciones serán adoptadas por mayoría absoluta de sus miembros, computándose doble el voto del presidente en caso de igualdad de sufragios.

La falta de convocatoria se considera falta grave y habilita al resto de los integrantes del consejo a exigir la reunión y, frente a la falta de designación, a fijar la fecha de su realización.

Capítulo III: Carrera Fiscal

Artículo 25.- Carrera Fiscal. El consejo de fiscales podrá mejorar la categoría funcional de los fiscales, con independencia de su permanencia en el mismo cargo, en función del buen desempeño demostrado con éxitos concretos en su función, del cumplimiento de los objetivos del cargo, de la mayor especialización y capacitación, y de otros parámetros demostrables objetivamente, que defina el Consejo de Fiscales.

La mejora sólo podrá realizarse una vez cada tres (3) años y requerirá 2/3 (dos tercios) de los votos de todos los miembros del consejo.

El consejo establecerá un escalafón para la carrera fiscal sobre los parámetros precedentes y lo aprobará por reglamento.

Capítulo IV - Organos auxiliares.

Artículo 26.- Secretaría general: el Ministerio Público Fiscal tendrá un secretario general encargado de brindar asistencia administrativa y operacional al Fiscal General. Le corresponde la dirección de las áreas del despacho de la Fiscalía General, asesoría jurídica, relaciones



Legislatura de la Provincia de Río Negro

interinstitucionales, comunicación y otras que le asigne el Fiscal General.

Para desempeñar el cargo se requiere ser ciudadano argentino, poseer título de abogado y tener, por lo menos, veinticinco (25) años de edad, cuatro de ejercicio de la profesión o de la función judicial como magistrado, funcionario o empleado.

Será designado por el Fiscal General, previo concurso de oposición y antecedentes, garantizando transparencia, excelencia, celeridad y participación ciudadana. Durará cinco (5) años en el cargo pudiendo ser re designado mediante idéntico concurso.

Artículo 27.- Administración general: el Ministerio Público tendrá un administrador general que dependerá directamente del Fiscal General. Le corresponde participar en todas aquellas actividades de elaboración, administración y ejecución presupuestaria y gerenciamiento de recursos materiales y humanos que le sean encomendadas por el Fiscal General. Confeccionará el informe anual de gestión previsto en la ley, debiendo someterlo a la aprobación del Fiscal General.

El cargo será desempeñado por un profesional universitario con título de contador público nacional, licenciatura o equivalente en ciencias de la administración, con no menos de cinco años de ejercicio profesional.

Será designado por el Fiscal General, previo concurso de oposición y antecedentes, garantizando transparencia, excelencia, celeridad y participación ciudadana.

Durará cinco (5) años en la función y podrá ser re designado mediante idéntico concurso.

Artículo 28.- Escuela de capacitación: elaborará y ejecutará programas de capacitación y perfeccionamiento continuo de los integrantes del Ministerio Público, los cuales serán previamente aprobados por el Fiscal General.

El Fiscal General podrá suscribir convenios con universidades u otras instituciones a los mismo fines.

La escuela de capacitación estará a cargo de un director, que será designado por el Fiscal general, previo concurso de oposición y antecedentes, y durará cinco (5) años en el cargo pudiendo ser re designado mediante idéntico concurso.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 29.- Agencia de investigaciones: funciones. La Agencia de investigaciones es el órgano auxiliar del Ministerio Público Fiscal, cuya misión es prestar la asistencia necesaria para el desarrollo de las investigaciones en cada una de las agencias especializadas. Las tareas de investigación serán realizadas de acuerdo a lo encomendado por los fiscales regionales, agentes fiscales o procuradores fiscales, dentro del marco establecido en las instrucciones generales.

Artículo 30.- Jefatura: la jefatura de la agencia de investigaciones será ejercida por un funcionario, con amplia formación en investigaciones criminales, quien será designado por el Fiscal General con dependencia funcional y administrativa.

Artículo 31.- Funciones: El jefe de la agencia de investigaciones:

- a) Coordinará las actuaciones de la agencia de investigaciones con el resto de los organismos vinculados al ejercicio de las funciones del Ministerio Público Fiscal.
- b) Mantendrá relaciones de cooperación con la policía provincial y con los cuerpos de investigaciones policiales provinciales, nacionales y extranjeros.

Artículo 32.- Duración: el jefe de la agencia de investigaciones durará cinco (5) años en sus funciones, pudiendo ser re designado.

Artículo 33.- Deber de colaboración: la policía provincial y los organismos de toda fuerza de seguridad provincial o nacional, están obligados a cumplir las órdenes impartidas por los funcionarios del Ministerio Público Fiscal, en ejercicio de sus cargos.

Artículo 34.- Reglamentación: el Fiscal General reglamentará el funcionamiento de la agencia de investigaciones, respetando el carácter de organismo auxiliar del Ministerio Público Fiscal.

Artículo 35.- Oficina de asistencia a la víctima: esta oficina estará a cargo de un licenciado en psicología. El equipo se completará con psicólogos sociales, asistentes sociales y personal administrativo capacitado en atención social.

Artículo 36.- Función principal: la oficina de asistencia a la víctima brindará asistencia, asesoramiento y contención especializada a la víctima del delito.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 37.- Oficina de mediación y conciliación: esta oficina estará a cargo de un especialista en mediación y conciliación y tendrá como objetivo principal alcanzar una solución final al conflicto, buscando metódicamente la producción de la mayor satisfacción posible para la víctima, el imputado y la comunidad.

Deberá bregar para que las salidas alternativas se realicen con la mayor premura y flexibilidad en el trámite. Asimismo deberá trazar sus objetivos de producción, hacerlos conocer y evaluarlos anualmente.

Artículo 38.- Oficina de empleados del Ministerio Público Fiscal: tendrá como misión esencial prestar auxilio administrativo al funcionario a cuyo cargo se encuentre la agencia fiscal de que se trate. Todos los empleados del Ministerio Público Fiscal serán personas mayores de edad, con buena conducta, con estudios secundarios completos, y serán designados mediante concurso de oposición y antecedentes y removidos por el Fiscal General, previo garantizar a los afectados el debido ejercicio del derecho de defensa.

Artículo 39.- Encargados: los encargados de las oficinas mencionadas en los artículos 36 y 38, serán designados por el Fiscal General, previo concurso de oposición y antecedentes. Durarán cinco (5) años en sus funciones y podrán ser re designados mediante idéntico concurso.

La oficina de empleados estará a cargo del secretario general.

Artículo 40.- Centro de Análisis Delictivo. Créase el centro de análisis sobre el delito. El mismo tendrá como función recabar todos los datos cuantitativos y cualitativos en relación a la ocurrencia de delitos en la provincia de Río Negro. Dicha información servirá de sustrato para la fijación de políticas criminales encomendada al Fiscal General y al Consejo de Fiscales. Asimismo la información será puesta a disposición del Poder Ejecutivo y Legislativo para su conocimiento. El centro de análisis sobre el delito será dirigido por un criminólogo o abogado con formación en criminología y análisis criminal y lo integrará también un experto en estadística y el jefe de la agencia de investigaciones. Será un órgano auxiliar del procurador general.

Artículo 41.- Auditoría General de Gestión. El Auditor General de Gestión es el encargado de velar por el correcto funcionamiento de todos los órganos fiscales, a fin de asegurar la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de la actividad fiscal.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

El Auditor posee autonomía funcional para organizar los controles y verificaciones, fijar criterios y emitir conclusiones. Será designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Poder Legislativo. El designado deberá resultar previamente seleccionado por un sistema de terna vinculante obtenida mediante concurso público de oposición y antecedentes en la forma que reglamentará el Poder Ejecutivo. Los concursos deberán garantizar transparencia, publicidad, excelencia y celeridad. Deberá reunir las mismas condiciones que para ser Fiscal General.

Durará seis (6) años en el cargo y podrá ser removido mediante el mismo procedimiento y las mismas causales previstas en esta ley para el Fiscal General.

Artículo 42.- Funciones y atribuciones del Auditor General de Gestión. El Auditor tiene las siguientes funciones:

- 1) Comprobar el funcionamiento de todos los despachos fiscales, en todo lo que hace a la observancia de la ley, el cumplimiento de los plazos y de las instrucciones generales expedidas por la Fiscalía General con acuerdo del Consejo de Fiscales (art.25, inc.b).
- 2) Evaluar el desempeño de los órganos fiscales, definiendo los indicadores y estándares de desempeño e identificando las buenas y malas prácticas de actuación.
- 3) Intervenir en todas las denuncias y quejas por faltas disciplinarias efectuadas contra los fiscales, practicando la investigación de los hechos y formulando los cargos administrativos o disponiendo el archivo, cuando así corresponda.
- 4) Informar periódicamente al Fiscal General los aspectos más importantes de sus comprobaciones, quien reglamentará con conocimiento del Consejo de Fiscales, todos los aspectos que permitan el mejor funcionamiento de la Auditoría.

Título IV - Las instrucciones

Artículo 43.- Facultad: los miembros del Ministerio Público Fiscal podrán impartir a sus subordinados instrucciones de carácter general. Las mismas serán públicas y deberá dársele difusión para asegurar su conocimiento.

Artículo 44.- Objeciones: El agente fiscal que no estuviere de acuerdo con una instrucción general podrá objetarla y solicitar la revisión ante el Consejo de Fiscales. Si



Legislatura de la Provincia de Río Negro

estuviere en desacuerdo con una instrucción, podrá objetarla por razones de ilegalidad, cuando la instrucción esté dirigida a impulsar la acción pública; y por razones de ilegalidad o inconveniencia, cuando se trate de instrucciones tendientes a poner fin a la acción penal. En tales casos, solicitará su revisión ante el Procurador General o requerirá que se lo aparte del caso.

En los juicios, el funcionario que asista a ellos, actuará y concluirá según su criterio.

Artículo 45.- Actos procesales sujetos a plazos o urgentes: si la instrucción se refiere a un acto urgente o sujeto a un plazo, el fiscal que recibe la orden la cumplirá en nombre del superior que la emitió, sin perjuicio del trámite de la objeción.

Si la instrucción objetada, consiste en omitir un acto sujeto a plazo o que no admite demora, el fiscal que la objete actuará bajo su exclusiva responsabilidad sin perjuicio del posterior desistimiento de la actividad cumplida.

Artículo 46.- Forma: Las instrucciones serán siempre impartidas en forma escrita y transmitidas por cualquier vía de comunicación. En caso de urgencia, podrán ser impartidas oralmente y confirmadas por escrito, o por cualquier medio de comunicación fehaciente, con la mayor inmediatez posible.

Título V.- Relaciones con la víctima

Artículo 47.- Atención integral a la víctima: el Ministerio Público Fiscal brindará asesoramiento e información a la víctima, resguardará sus intereses y velará por la defensa de sus derechos en el proceso. Le hará saber el resultado de las diferentes etapas procesales, informándola de las distintas posibilidades de actuación según la instancia en que se encuentre.

La información deberá ser ofrecida en un lenguaje llano y comprensible, tanto personalmente, como por los medios técnicos disponibles.

El Ministerio Público Fiscal procurará brindarle atención integral a la víctima a través de la intervención de los profesionales de la salud que correspondan y la coordinación con otras agencias del Estado, a los fines de resolver las diferentes necesidades que se detecten a partir de la ocurrencia del delito.

Artículo 48.- Deber de protección: el Ministerio Público Fiscal procurará asegurar la protección de víctimas y sus



Legislatura de la Provincia de Río Negro

familiares, que corran peligro de sufrir algún daño, conforme lo dispuesto en la legislación respectiva.

Artículo 49.- Acusación única.- Cuando haya divergencias de posturas entre el Ministerio Público Fiscal y la o las querellas, en relación al encuadre, definición de los hechos, acusados, u otros aspectos, el fiscal que lleve el caso, habilitará una instancia de diálogo con las demás partes acusadoras a los fines de llegar a un acuerdo común sobre la acusación a promover y la integración del litis consorcio necesario, para dar cumplimiento con la acusación única, estipulada en el art.56 de la Ley 5020.

Para ello se tendrá en cuenta el interés preponderante, se buscará un equilibrio entre el interés público que representa la fiscalía y el interés particular que sostiene la víctima. Procurando seleccionar la teoría del caso con mayores posibilidades de prueba en función de la información disponible, a los fines de obtener el mejor resultado posible para los acusadores en el litigio.

Artículo 50.- Revisión del archivo. El archivo de las causas será revisado a pedido de parte por el fiscal Regional. La resolución será definitiva.

Título VI.- Relaciones con la Comunidad

Artículo 51.- Rendición de cuentas. Control público: el Fiscal General informará sobre el resultado de su gestión, a fin de permitir el control público sobre el ejercicio de las funciones del Ministerio Público Fiscal. Para ello, deberá:

- a) diseñar y fijar los objetivos anuales de política criminal, debiendo para ello presentar su plan de acción en la primera sesión ordinaria legislativa del año.
- b) dar cuenta de los resultados obtenidos con su plan de persecución penal y política criminal.
- c) Publicar anualmente una memoria de las actividades realizadas, que contenga el detalle de la ejecución presupuestaria.
- d) Realizar encuestas periódicas de opinión, en relación a la satisfacción de los usuarios del servicio de justicia.
- e) Mantener canales de comunicación permanentes con la comunidad, a través de sitios de sugerencias.

Título VII.- Relaciones con Instituciones y Organizaciones No Gubernamentales.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 52.- Relaciones con Instituciones y Organizaciones no gubernamentales. El Fiscal General, los fiscales regionales y los agentes fiscales podrán solicitar la asesoría de expertos, de entidades públicas y privadas ampliamente reconocidas para formar equipos interdisciplinarios de investigación y litigación para casos específicos.

También podrán solicitar la colaboración de organismos de derechos humanos en las investigaciones de delitos que afecten los derechos fundamentales de las personas. El Fiscal General deberá proveer los fondos necesarios para este rubro.

Título VIII -Incompatibilidades, prohibiciones, derechos, obligaciones y régimen disciplinario

Artículo 53.- Incompatibilidades: Será incompatible con la función de Fiscal General, fiscal regional, agente fiscal y procurador fiscal, así como con la función de director de cualquiera de los órganos auxiliares:

- a) Intervenir directa o indirectamente en política, ejercer cualquier cargo de elección popular o postularse.
- b) Ejercer otros empleos públicos o privados, a excepción del desempeño en el ámbito docente siempre que no afecte la función.
- c) El ejercicio del comercio o la integración de órganos de administración o control de sociedades mercantiles.

No les estará vedado participar en asociaciones profesionales, académicas, culturales y de bien público, siempre que ello no comprometa la independencia de la función o la adecuada prestación de la misma.

A los restantes agentes les son aplicables las incompatibilidades previstas para los empleados judiciales.

Artículo 54.- Prohibiciones: les está vedado a quienes ejerzan la función de Procurador General, fiscal regional, agente fiscal, procurador fiscal y director de cualquiera de los órganos auxiliares:

- a) Desempeñarse en la misma dependencia del Ministerio Público Fiscal dos o más agentes que sean entre sí cónyuges, convivientes o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

b) Usar su autoridad o su influencia con fines distintos al cumplimiento de sus funciones.

c) Ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, medios materiales o información del Ministerio Público Fiscal, para otros fines diversos de los impuestos por la función.

Artículo 55.- Sanción: la violación del régimen de incompatibilidades y prohibiciones previsto en esta ley será considerada falta grave.

Artículos 56.- Deberes: los fiscales regionales, los agentes fiscales, los procuradores fiscales, así como quienes ejerzan la jefatura de cualquiera de los órganos auxiliares, tendrán los siguientes deberes:

- a) Cumplir con su trabajo con eficacia y eficiencia.
- b) Observar una conducta pública y privada que no afecte la confianza en la función que cumple el Ministerio Público Fiscal.
- c) Mantener reserva de los asuntos atinentes a la función cuando no estén autorizados a informar sobre ellos.
- d) Poner en conocimiento de sus superiores cualquier irregularidad que adviertan en el ejercicio de su cargo o empleo.

Artículo 57° .- Derechos: el fiscal regional, el agente fiscal, el procurador fiscal, así como quienes ejerzan la jefatura de cualquiera de los órganos auxiliares tendrán los siguientes derechos:

- a) A la permanencia en el cargo mientras dure su buena conducta y se desempeñe con eficacia y eficiencia, con excepción de quienes tienen duración fijada por esta misma ley.
- b) A no ser asignado sin su consentimiento a funciones que exijan mudar su residencia permanente.
- c) A recibir capacitación adecuada para mejorar su desempeño.

Artículo 58.- Remuneraciones: Los órganos auxiliares del Ministerio Público Fiscal tendrán las siguientes remuneraciones:

- a) El secretario general, el administrador general, el jefe de la policía de investigaciones y el director



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

del centro de análisis delictivo una remuneración equivalente a la del agente fiscal.

- b) El director de la escuela de capacitación y los encargados de las oficinas de mediación y conciliación; de asistencia a la víctima y de asistencia técnica una remuneración equivalente a la de abogado relator del Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 59.- Régimen disciplinario. Faltas: las faltas se consideran según su entidad en graves y leves.

A- Se consideran graves las siguientes:

- 1) Violar el deber de reserva de los asuntos que así lo requieren y en los que actúa el Ministerio Público Fiscal; o extraer, duplicar o exhibir documentación que deba permanecer reservada.
- 2) Actuar con negligencia en la búsqueda de las pruebas que fueren necesarias para la presentación de una acusación o para su mantenimiento ante los tribunales.
- 3) Ocultar o dar información errónea al imputado, y a las demás partes.
- 4) No informar a la víctima que se haya presentado como querellante, o que haya manifestado en forma expresa su interés en el avance de la causa, el resultado de las investigaciones.
- 5) Ejecutar hechos o incurrir en omisiones que tengan como consecuencia la pérdida de actuaciones, o la obstaculización del trámite o del servicio.
- 6) Hacer peticiones, presentaciones o dictámenes que tengan como base hechos manifiestamente erróneos o que no expresen fundamentos legales.
- 7) No excusarse dentro del tiempo que corresponde, a sabiendas de que existen motivos o impedimentos.
- 8) Interferir en actuaciones judiciales en las que no tenga ninguna participación oficial.
- 9) Acumular cinco (5) faltas leves en forma coetánea o en el mismo año.
- 10) Abandonar el trabajo en forma injustificada.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- 11) Aceptar dádivas o beneficios motivados en el ejercicio de la función.
- 12) Frustrar - por su ausencia - la realización de cualquier audiencia a la cual hubiese sido debidamente citado.

B- Son faltas leves las siguientes:

- 1) Actuar en forma irrespetuosa respecto a un superior jerárquico o en relación a la víctima, al imputado, partes o cualquier persona que intervenga en una diligencia en que actúe el órgano fiscal o que acuda a sus oficinas.
- 2) Faltar al trabajo sin aviso ni causa justificada, o llegar habitualmente tarde o ausentarse sin autorización, salvo que ello ocasionase la situación prevista en el Ap.A, inc.12.

Artículo 60.- Sanciones: Los integrantes del Ministerio Público Fiscal, por las faltas en que incurran en el servicio, podrán ser pasibles de las siguientes sanciones disciplinarias:

- a) Prevención
- b) Apercibimiento
- c) Suspensión del cargo o empleo hasta quince (15) días sin goce de haberes
- d) Cesantía.

Artículo 61.- Procedimiento: el Fiscal General, el fiscal regional, el agente fiscal, el procurador fiscal y quienes ejerzan la jefatura de todos los organismos auxiliares impondrán a sus dependientes las sanciones de prevención y apercibimiento, previa audiencia a los interesados, para que hagan su descargo y ofrezcan pruebas, debiendo tener oportunidad de ejercer el derecho de defensa. La suspensión solo puede ser aplicada por el Fiscal General y el fiscal regional.

La cesantía, inaplicable a quien ostente fueros constitucionales, solamente puede ser aplicada por los mecanismos previstos en el texto (art.222) de la Constitución Provincial.

Artículo 62.- Recursos: Las sanciones impuestas serán recurribles ante el superior jerárquico, en el plazo de cinco (5) días hábiles de notificadas. La sanción impuesta o



Legislatura de la Provincia de Río Negro

confirmada por el Fiscal General puede ser revisada a instancia de parte por el Consejo de Fiscales, en el mismo plazo. En tanto no se encuentre firme la resolución no podrá ejecutoriarse la sanción impuesta.

Artículo 63.- Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento: Cuando se impute un delito doloso, falta grave o mal desempeño de un agente fiscal, se dará intervención al jurado de enjuiciamiento, conforme las normas del de la Constitución Provincial.

Título IX: Régimen económico y financiero

Artículo 64.- Recursos: Son recursos del Ministerio Público Fiscal los siguientes:

- a) Las partidas establecidas en el presupuesto general.
- b) Los aportes, donaciones o legados de personas o instituciones, nacionales o internacionales.

Artículo 65.- Ejecución presupuestaria: La ejecución del presupuesto se hará a través de la Administración General del Ministerio Público, quedando sujeta a los controles y fiscalización correspondiente.

Título X - Disposiciones transitorias y complementarias

Artículo 66.- Reglamentos: El Fiscal General queda facultado para el dictado de toda la reglamentación que resulte necesaria para la aplicación de la presente ley.

Artículo 67.- Derechos adquiridos. Los derechos adquiridos por los funcionarios y empleados del Ministerio Público Fiscal con anterioridad a la presente ley serán inalterables, no pudiendo ser pasibles de afectación alguna.

Artículo 68.- Creación de cargos. Créanse por la presente ley los siguientes cargos:

- a) Cuatro (4) cargos de fiscal regional.
- b) Un (1) cargo de administrador general.
- c) Un (1) cargo de secretario general.
- d) Un (1) cargo de director de la escuela de capacitación.
- e) Un (1) cargo de jefe de la agencia de investigaciones.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

f) Un (1) cargo de director del centro de análisis delictivo.

g) Un (1) cargo de auditor general de gestión.

Artículo 69.- Transición. El salario bruto de los actuales Magistrados no podrá ser afectado en modo alguno por la transición al actual régimen.

Los Fiscales en funciones a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley pasarán al nuevo sistema conforme el siguiente detalle.

1. Los Fiscales que tengan una antigüedad en la función de Fiscal de 8 años tendrán derecho a rendir los exámenes previstos en el Art. 9 para progresar al Grado II. Si a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley Orgánica el Fiscal reviste el cargo de Fiscal de Cámara queda eximido de rendir los exámenes de suficiencia.
2. Los Fiscales que tengan una antigüedad en la función de Fiscal de 16 años tendrán derecho a rendir los exámenes previstos en el Art. 9 para progresar al Grado III, debiendo en este caso acreditar el Título de Maestría.
3. Los Fiscales que tengan una antigüedad en la función de Fiscal de 24 años tendrán derecho a rendir los exámenes previstos en el Art. 9 para progresar al Grado IV, debiendo en este caso acreditar el Título de Doctor.
4. Todos los exámenes para la promoción de Grado se tomarán en un único examen oral y por un mismo equipo de evaluadores conforme lo reglamente el Consejo de la Magistratura.

Artículo 70.- Reordenamiento de Recursos. El Fiscal General establecerá el organigrama funcional por reglamentación, y distribuirá los recursos humanos existentes en el Ministerio Público Fiscal, conforme los lineamientos dispuestos en la presente ley.

Artículo 71.- Disposiciones derogatorias: Derogase toda normativa relativa al Ministerio Público Fiscal en cuanto sus normas se opongan a la presente ley.

Artículo 72.- De forma.

¹ En verdad, el art.215 de la CProv.de 1988, alude como uno de sus principios, al de la imparcialidad, no de la objetividad, pero como es cierto, que quien ejerce la defensa pública no está obligado por tales principios y como en nuestro país, la protección contra la auto-incriminación a diferencia del



Legislatura de la Provincia de Río Negro

modelo constitucional, ha llevado a la tácita autorización para que los imputados mientan en sus declaraciones, con lo cual sus defensores - públicos o privados - litigan sin el contralor de normas estrictas en el ejercicio profesional, ocurre que reclamarle a los Fiscales la imparcialidad conspira contra la plenitud de la dialéctica acusadora. Si a ello se le suma, que en nuestro procedimiento - al revés de lo que ocurre en otros modelos que inspiraron nuestra Constitución Nacional - la defensa siempre tiene derecho a tener la última palabra, se advertirá por que en la mayoría de las legislaciones vigentes, la "imparcialidad" del MPF ha descendido a la "objetividad", pese a que en homenaje al derecho de defensa en juicio, sanciona a cualquier Fiscal que oculte pruebas a la defensa, y a ésta si actúa de mala fé, demorando el trámite de la causa.