


LEGITIMACIÓN COLECTIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Dr. Francisco Verbic 

SUMARIO

I. Introducción	01
II. El Ministerio Público en el orden constitucional local y nacional	01
III. La legitimación colectiva del Ministerio Público en sus leyes orgánicas	02
IV. Cierre	06

I. INTRODUCCIÓN

Esta breve nota propone revisar la normativa constitucional y orgánico-funcional que gobierna la actuación del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (MPBA) y del Ministerio Público de la Nación (MPN), para argumentar en función de ella que el órgano local, a pesar de sus diferencias con su par nacional, cuenta con legitimación colectiva para actuar en defensa de grupos de personas.

II. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL LOCAL Y NACIONAL

La inserción orgánica del MPBA en el entramado político institucional de la Provincia de Buenos Aires es muy diferente de su similar en el orden nacional.

De acuerdo con lo establecido por el art. 189 de la Constitución Provincial (CP), el MPBA integra el Poder Judicial.¹ Por el contrario, la reforma del año 1994 en el orden federal acordó a este órgano autonomía funcional y autarquía financiera a través del nuevo art. 120 de la Constitución Nacional.²

1. "Art. 189.- El Ministerio Público será desempeñado por el procurador y subprocurador general de la Suprema Corte de Justicia; por los fiscales de Cámaras, quienes deberán reunir las condiciones requeridas para ser jueces de las Cámaras de Apelación; por agentes fiscales, asesores de menores y defensores de pobres y ausentes, quienes deberán reunir las condiciones requeridas para ser jueces de primera instancia. El procurador general ejercerá superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público".

2. "Art. 120.- El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan

Las funciones esenciales reconocidas a ambos órganos por las cartas fundamentales tampoco son similares.

En efecto, podemos observar que la CP no explicita ninguna función del MPBA y se limita, en cambio, a reconocer su existencia y su enclave constitucional en el señalado art. 189. La CN, por su parte, determina expresamente como función primordial del MPN “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República”. A pesar de ello, como veremos en el apartado siguiente, la ley orgánica del MPBA nos muestra que ambos órganos persiguen similares objetivos institucionales.

Las señaladas diferencias en términos de inserción institucional en el entramado de poder del Estado y de explícito reconocimiento de sus funciones a nivel constitucional, pueden ayudar a explicar en cierta medida por qué ha sido más fácil sostener que el MPN tiene legitimación colectiva para la defensa de grupos o clases de personas en sede judicial, mientras que la discusión en sede local no se ha desarrollado con la misma claridad.

III. LA LEGITIMACIÓN COLECTIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SUS LEYES ORGÁNICAS

A nivel regulatorio también encontramos diferencias sustanciales entre la figura nacional y local. En especial, porque el legislador nacional ha reconocido el carácter bicéfalo del MPN, regulando en diferentes normas la estructura y competencias del Ministerio Público Fiscal (MPNF), por un lado, y del Ministerio Público de la Defensa (MPND), por el otro.

Respecto del MPND tenemos la Ley N° 27.149, publicada en el Boletín Oficial el 18 de junio de 2015. En cuanto más nos interesa acá, su art. 1 establece que “El

de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”. Analizando esta nueva silueta en los primeros años que siguieron a la reforma, algunos autores sostuvieron que el MPF configuraba un órgano extrapoder, un ente independiente de los restantes poderes del Estado y sometido exclusivamente al imperio de la ley (en esta línea ver CAFFERATA, Fernando J. “El Ministerio Público: un nuevo órgano de control del poder en la Constitución Nacional”, L.L. 1996-C-1341; MASNATTA, Héctor “Régimen del Ministerio Público en la Nueva Constitución”, L.L. 1994-E-878). Otros autores llegaron a considerarlo lisa y llanamente como un nuevo poder del Estado (ver STOLLER, Enrique A. “¿Adiós a la doctrina de Montesquieu? La separación de los poderes en la República Argentina”, L.L.N.O.A. 1998-1171; LOÑ, Félix “Enfoque sistémico de la división de poderes después de la reforma constitucional de 1994”, L.L. 1998-B-1115).

Ministerio Público de la Defensa es una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, de acuerdo a los principios, funciones y previsiones establecidas en la presente ley. Promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad” (art. 1).

Podemos ver entonces un órgano habilitado expresamente para intervenir en casos colectivos, además de empoderado para promover activamente la defensa de derechos fundamentales. Muchos de los derechos que califican en esta categoría, además, adquieren carácter colectivo porque son compartidos por ciertos grupos o clases de personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad: ancianos, niños, niñas y adolescentes, pobres, poblaciones originarias, ancianos, migrantes, minorías sexuales, discapacitados, privados de libertad, entre otros.

En esta línea, la ley determina como deber y atribución del Defensor General de la Nación “Impulsar mecanismos de protección colectiva de derechos humanos, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Nacional” (art. 35 inc. “b”).

Y en el mismo sentido, establece como deberes y atribuciones de los Defensores Públicos Oficiales las siguientes: (i) “Desplegar acciones de abordaje territorial y relevamiento de demandas individuales y colectivas...” (inc. “m”); (ii) “Promover la defensa y protección de los derechos económicos, sociales y culturales mediante acciones judiciales y extrajudiciales, de carácter individual o colectivo” (inc. “o”); y (iii) “Actuar en coordinación con la Defensoría General de la Nación en la representación de intereses colectivos o difusos” (inc. “r”).

Nos encontramos así con una función general claramente orientada a la defensa de derechos colectivos y la protección de grupos, junto con competencias específicas, también claramente determinadas, que apoyan la activa promoción de acciones judiciales colectivas para su tutela.

En cuanto al MPNF, su Ley orgánica es la N° 27.148, igualmente publicada en el Boletín Oficial el 18 de junio de 2015.

En términos de similar amplitud a los establecidos para el MPND, esta norma reconoce como función esencial del MPNF *“promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes”* (art. 1).

Más específicamente, la ley habilita la intervención de la figura en distintas instancias en casos que *“se cuestione la vigencia de la Constitución o de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte, o se trate de: (...) c) Conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos o difusos. d) Conflictos en los que se encuentre afectado el interés general de la sociedad o una política pública trascendente. e) Conflictos en los que se encuentre afectado de una manera grave el acceso a la justicia por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas”* (art. 2). Esta habilitación se repite con relación al trabajo en el ámbito no penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 31 inc. “b”).

A nivel local, la posición del MPBA en términos de capacidad de defensa de derechos colectivos es igualmente clara. Ello a pesar de que las dos facetas del órgano (defensa y acusación) se encuentran reguladas en una misma ley orgánica y dependen de un solo funcionario: el Procurador General.

En este sentido podemos ver que la Ley N° 14.442, publicada en el Boletín Oficial el 26 de febrero de 2013, establece en su art. 1 que el MPBA es *“el cuerpo de Fiscales, Defensores Oficiales y Asesores de Incapaces que, encabezado por el Procurador General, actúa con legitimación plena en defensa de los intereses de la sociedad y en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las disposiciones constitucionales y legales”*.

El art. 2, a su turno, determina que el Procurador General es quien *“ejerce la superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público”* y también -esto es fundamental para el tema que estamos analizandoseñala que *“El Ministerio Público se compone por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa como áreas funcionalmente autónomas”*.

La norma reconoce expresamente el “principio de autonomía de la defensa pública” en su art. 4, el cual implica que *“El servicio de la Defensa Pública goza de autonomía funcional, independencia técnica y autarquía financiera y es prestado por los defensores oficiales. Como colaboradores de éstos pueden incorporarse a las defensorías abogados de la matrícula con las condiciones y responsabilidades que establezca la reglamentación”*.

Como puede advertirse, los alcances de esta autonomía son casi idénticos a los que la CN reconoce al MPN: autonomía funcional y autarquía financiera, a los cuales se suma la independencia técnica.

Nos encontramos entonces con una figura que tiene *“legitimación plena”* para actuar en defensa de los intereses de la sociedad y que, si bien opera bajo la superintendencia de un único funcionario, cuenta con facetas de acusación y defensa *“funcionalmente autónomas”*. El área de la Defensa, además y según señalamos hace un momento, cuenta con autarquía financiera e independencia técnica.

Es evidente así que, aun cuando la exposición de motivos de la Ley N° 14.442 refiere exclusivamente a la dimensión penal del órgano, lo normado en sus arts. 1, 2 y 4 abarca mucho más que eso.

Nuestra posición en este punto se apoya no sólo en la terminología utilizada por la ley, sino también en un análisis de su predecesora: la Ley N° 12.061.

Esta norma, publicada en el Boletín Oficial en fecha 9 de enero de 1998, tenía un art. 1 con un primer párrafo idéntico al actualmente vigente en la Ley N° 14.442 y un segundo párrafo que fue vetado al promulgarse. Este segundo párrafo establecía lo siguiente: *“En tal carácter, tutela el interés público y las garantías de los habitantes, requiriendo la justa aplicación de la ley y del derecho, sea en lo concerniente a intereses colectivos, difusos o individuales, debiendo velar por la limitación de su ejercicio abusivo o disfuncional”*.

El señalado veto, analizado superficialmente, podría ser leído como una voluntad expresa del poder administrador orientada a impedir que el MPBA ejerza sus competencias en tutela de *“intereses colectivos o difusos”*.

Sin embargo, la revisión de los fundamentos del Decreto N° 4515/97 arroja una conclusión exactamente opuesta. En efecto, allí se sostuvo que *“las referencias realizadas a los intereses colectivos o difusos incursionan en materia sumamente ardua, en la que debe necesariamente atenderse y compatibilizarse normas constitucionales y competencias y facultades asignadas a diversos funcionarios específicos, tales como los Jueces o Tribunales en lo Contencioso Administrativo y el Defensor del Pueblo. Que ante dicha problemática, deviene preferible permitir que tales cuestiones se diluciden a través del ejercicio de las facultades que conciernen en la materia a los diversos funcionarios, sin que para ello sea menester establecer parámetros o regulaciones expresas que generalmente constituyen un obstáculo para la adecuada protección y vigencia de los derechos que se pretenden tutelar”*.

Puede advertirse entonces que la eliminación de este párrafo en la ley anterior tuvo por causa evitar *“establecer parámetros o regulaciones expresas que generalmente constituyen un obstáculo para la adecuada protección y vigencia de los derechos que se pretenden tutelar”*, reconociendo al mismo tiempo la viabilidad de la defensa de intereses colectivos o difusos *“sin que para ello sea menester establecer parámetros o regulaciones expresas”*.

El declarado objetivo del veto a la Ley N° 12.061 no fue impedir la defensa colectiva de derechos sino, por el contrario, eliminar obstáculos para ello.

Y el nuevo marco legal establecido por la Ley N° 14.442, según vimos, mantuvo el reconocimiento de la *“legitimación plena en defensa de los intereses de la sociedad”*.

IV. CIERRE

¿Qué son los intereses de la sociedad sino los intereses de las personas y los distintos grupos o clases que la componen?

La sociedad, en cuanto tal, no tiene derechos. Los derechos pertenecen a las personas. El interés de la sociedad como un todo se pone en jaque cada vez que esos derechos están en disputa. En especial, muy especialmente, cuando se trata de derechos colectivos que involucran a grupos o clases de personas.

Desde esta perspectiva, reconocer la legitimación colectiva del MPBA a la luz de su ley orgánica y del análisis de su predecesora (tal como ha hecho ya en términos implícitos alguna sentencia),³ nos parece algo necesario para enfrentar muchos de los complejos conflictos colectivos y policéntricos que se producen en la actualidad.

3. Ver el fallo “Asesoría de Incapaces N° 1 - La Plata c/ Fisco de la Provincia y otros s/ Amparo” (Expte. N° 17.279), Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata (por mayoría), sentencia del 13 de septiembre de 2016, disponible con un resumen acá: <https://classactionsargentina.com/2016/10/04/tutela-colectiva-de-gruposvulnerables-remedios-estructurales-justiciabilidad-de-los-desc-y-rol-del-poder-judicialen-el-control-de-constitucionalidad-de-politicas-publicas-la-ccalp-confirmando-senten/>