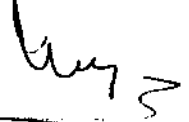


PRGTOCOLIZACION
FECHA: 27/05/02

MARTA AMELIA BEIRO FISCAL GENERAL DE LA PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Res. PGN32/02

Buenos Aires, 23 de mayo de 2002.

VISTO:

Los expedientes internos M 136/2000, M 6794/2000 y M 1457/2000; el proyecto de ley elevado a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación registrado bajo expediente 120-OV-2001; el dictamen emitido por esta Procuración General en el expediente judicial B - 320, L. XXXVII, en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y las facultades conferidas por el artículo 33 inc. d) de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (ley. 24.946)

CONSIDERANDO:

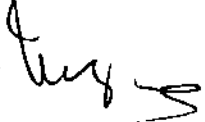
Que en el dictamen producido por este Ministerio Público en el expediente judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación B 320, en defensa de la autonomía otorgada a este organismo por el artículo 120 de la Constitución Nacional y la Ley Orgánica (24.946), se consideró implícita u orgánicamente derogado el artículo 348 del Código Procesal Penal de la Nación, en cuanto alude a la facultad de la Cámara de Apelaciones a decidir sobre la procedencia de la continuación de la acción penal pública, afirmándose que tal facultad compete exclusivamente al Ministerio Público Fiscal y no debe estar supeditada a las instrucciones o directivas emanadas de otros poderes del Estado (artículo 1° de la ley 24.946).

Que para arribar a tal conclusión se tuvo en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo reiteradamente que existe derogación implícita de una ley, por las disposiciones de otra, cuando el orden de cosas establecido por esta última es incompatible con el de

aquella (Fallos: 214:189; 221:102; 226:270; 236:588; 258:267; 260:62; 295:237; 304:1039; 306:302; 312:1485; 318:566; 320:2609 y 321:2413 del voto del doctor Petracchi), agregando expresamente que tal criterio se consulta con una regla elemental del derecho, cual es la que establece que las leyes posteriores derogan a las anteriores" (Fallos: 67:214; 150:150; 178:342).

Que también se ponderó la opinión de los autores, en cuanto han afirmado que si la incompatibilidad entre la norma anterior y la posterior es total, y la regulación normativa abarca una institución o un organismo jurídico en forma integral, completa y general, se puede hablar de "derogación orgánica o institucional"; que se produce cuando una nueva ley, sin derogar expresamente la anterior, ni ser totalmente incompatible con sus disposiciones, regla de modo general y completo la institución, ya que no pueden coexistir dos legislaciones simultaneas y completas sobre una misma materia, pues si el legislador creyó del caso reglar en forma armónica una institución a través de todo un cuerpo de disposiciones, no sería lógico suponer que haya estado en su mente hacer subsistir disposiciones que figuraban en un cuerpo legal anterior y análogo" (conf. Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, pag. 221 y sgtes. Ed. Abeledo Perrot 1965).

Que la conclusión expuesta en el primer párrafo se robustece cuando se analiza el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al decidir que cuando el intérprete se enfrenta con la hermenéutica de leyes sucesivas que legislan sobre la misma materia, debe considerar que la omisión en la última de disposiciones de la primera importa seguramente dejarlas sin efecto, en particular cuando la nueva ley crea -respecto de la cuestión de que se trata- un sistema completo, mas o menos diferente del de la ley antigua, pues no sería prudente en tales condiciones alterar la economía y la unidad de la ley nueva mezclando a ella, disposiciones quizá heterogéneas, de la ley anterior, que ella ha reemplazado" (Fallos: 182:392; 248:257; 266:137; 302:1570; y 319:2185 consid. 7 y sus citas).

PROTOCOLIZACION
FECHA: 27/05/02

MARTA AMELIA BEIRO FISCAL GENERAL DE LA PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Que la aplicación de los criterios expuestos obliga a concluir que la derogación orgánica o institucional de lo dispuesto en el artículo 348, segundo párrafo, del Código Procesal Penal surge de la incompatibilidad y repugnancia de sus disposiciones frente a lo establecido en el artículo 120 de la Constitución Nacional y las previsiones de la ley 24.946, dictada en reglamentación de aquella cláusula de la Ley Suprema.

Que para arribar a tal conclusión cabe tener en cuenta que la simple lectura de la norma constitucional y el cuerpo legal complementario citados permiten advertir, sin esfuerzo, la independencia orgánica y funcional del Ministerio Público Fiscal, que se concreta en la prohibición, implícitamente dirigida en primer término a todos y cada uno de los demás poderes del Estado, de impartir instrucciones o directivas enderezadas a afectar de cualquier modo el pleno ejercicio de las competencias funcionales que la Constitución Nacional le encomendara con aquella expresa calificación (art.1° de la ley 24.946).

Que, en este contexto, la aplicación de los principios establecidos en el artículo 120 de la Constitución Nacional y la ley 24.946 permiten colegir que la organización del Ministerio Público fue concebida como un órgano conformado por estamentos ordenados jerárquicamente, que ejercen sus funciones constitucionales de modo funcionalmente independiente, pero que poseen una estructura que supone, por definición, relaciones de subordinación, así como que su funcionamiento se halla regido por el principio de unidad y coherencia de actuación (artículo 1° de la ley 24946).

Que lo expuesto también responde a una exigencia concreta, cual es la de mantener criterios de unidad y coherencia en la formulación de la política criminal del Estado, lo cual ha sido un objetivo que ha estado presente desde siempre en nuestro ordenamiento legal (artículos 126 de la ley 1893; 116 del Código de Procedimientos en Materia Penal, y 1° de la Ley Orgánica 24.946).

Que la regulación sistemática y completa del Ministerio Público Fiscal, a través de la norma constitucional y la ley 24.946 reglamentaria,

trajo aparejada la derogación orgánica de toda disposición que implicara la violación de la prohibición expuesta en el párrafo precedente, derogación que -por lo demás- debería entenderse prevista por el legislador, al disponer la de toda norma que resultara contradictoria con la Ley Orgánica del Ministerio Público (art. 76).

Que esta conclusión se solidifica aún más cuando se repara en que el concepto de "derecho positivo" o de "ley vigente", al que recién se hiciera referencia, no puede limitarse a las regulaciones contenidas en el Código Procesal Penal y las leyes que lo modifican, ya que la Constitución Nacional y los Pactos a ella incorporados son derecho vigente que los tribunales deben aplicar en su decisiones aún con preeminencia a las leyes (Fallos: 315:1492).

Que la solución expuesta no puede desvirtuarse invocando que el legislador no precisó específicamente todas las normas que derogaba esa ley posterior, toda vez que no es método recomendable de hermenéutica suponer la inconsecuencia o falta de previsión del legislador, debiendo reconocerse que una norma no está aislada del restante orden jurídico sino inserta en un sistema unitario y concluso y que corresponde aprehenderla en su conexión con los restantes preceptos del ordenamiento vigente y, en particular, con las de la Constitución Nacional y los principios fundamentales que aseguren la íntima coherencia del sistema jurídico en su conjunto (Fallos: 304:794; 312:1484; 317:1282 y 323:1374).

Que la exigencia jurídica de establecer una adecuada inserción de las normas en su quicio constitucional y sistémico privilegia una interpretación que ordene la validez de los preceptos a la luz de la escala axiológica contenida en la Ley Fundamental de la Nación, cuando la literalidad de los textos conducen a resultados concretos incongruentes con sus principios y a consecuencias contradictorias, como en el presente caso.

Que más allá de la falencia de técnica legislativa que pudiera predicarse del texto de la ley 24.946, por la falta de precisión a la hora

PROTOCOLIZACION
FECHA: 27/05/02
<i>Amey 3</i>
MARTA AMELIA BAIRO FISCAL GENERAL DE LA PROCURACION GENERAL DE LA NACION



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

de detallar las normas que pretendían derogarse, no podría desconocerse su condición de norma reglamentaria del artículo 120 de la Constitución Nacional, ni la evidente contradicción literal y de espíritu entre el texto constitucional y de la ley reglamentaria, por una parte, y el artículo 348 del Código Procesal Penal de la Nación, por otra, extremo que impone la solución abrogatoria de éste.

Que, desde una perspectiva diversa, tampoco puede soslayarse la atribución que debe reconocerse a los tribunales de justicia la facultad de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolos con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta y abstenerse de aplicarlas si las encuentran en oposición a ella cuando las partes del proceso así lo solicitan, atribución moderadora que se transforma en uno de los fines supremos y fundamentales del Poder Judicial y una de las mayores garantías con que se ha procurado asegurar los derechos consignados en la Constitución contra los abusos posibles de los poderes públicos.

Que en este sentido, se ha sostenido que las leyes no pueden ser interpretadas sólo históricamente, sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción: "las leyes disponen para el futuro" dice el artículo tercero del Código Civil con un significado trascendente que no se agota en la consecuencia particular que el precepto extrae a continuación (Fallos 313:1513)

Que la inteligencia sobre el efecto derogatorio de la ley 24.946 respecto del artículo 348 del Código Procesal Penal antes explicada, dio origen a la elaboración de un proyecto de ley que no sólo corrige los defectos de la legislación formal, sino que propone una serie de modificaciones en torno a la legitimación para ser querellante particular y al control del requerimiento de instrucción por parte de la víctima, que hacen a la actualización del ordenamiento procesal acorde a las funciones y jerarquía que reviste el Ministerio Público Fiscal luego de la reforma

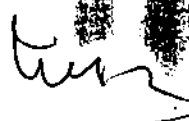
constitucional del año 1994 y al dictado de su Ley Orgánica (Proyecto de Ley elevado a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y registrado bajo expediente N° 120-OV-01).

Que la tesis sostenida en el dictamen presentado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación al que se alude en el Visto, también ha sido planteada en varias instancias y jurisdicciones del país, en muchas de las cuales ha sido aceptada por los integrantes del Poder Judicial, lo cual obliga a adoptar las medidas necesarias a efectos de coordinar la actuación del Ministerio Público Fiscal en todo el país, en orden a respetar los ya mencionados principios de unidad de actuación y coherencia institucional que rigen al organismo, al menos, hasta que exista un pronunciamiento del Congreso de la Nación respecto del citado proyecto.

Que la integración de la ley, como procedimiento de interpretación, en ausencia de norma regulatoria, no resulta vedada en el ámbito del derecho procesal penal. En tal sentido destacados autores señalan que el problema de la integración de la ley procesal penal consiste en determinar la solución aplicable a las cuestiones de orden formal que se planteen en el proceso y no exista disposición penal que las resuelva (Mario Oderigo, "Derecho Procesal Penal" Tomos I y II, pags.28 y 29 Ed. Depalma 1978 y Clariá Olmedo "Derecho Procesal penal" T.I. pags.108 y sgtes. Ed. Lerner 1984).

Que cuando el ordenamiento procesal penal no contiene ninguna disposición propia que permita la integración, es menester llenar el claro por vía de analogía, mediante la aplicación a una situación no prevista de una norma establecida para otra situación análoga por otros ordenamientos.

Que en este sentido, se ha sostenido que la integración puede ser homogénea en sentido amplio, cuando la norma integrante pertenece a un ordenamiento procesal no penal y heterogénea, cuando la norma integrante pertenece a un ordenamiento no procesal (Oderigo ob. cit).

PROTOCOLIZACION
FECHA: 27/05/02

MARTA AMELIA BAIRO
FISCAL GENERAL DE LA
PROCURACION GENERAL
DE LA NACION



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Que la substancia de la cuestión que fuera objeto de regulación por la norma implícitamente derogada, hace necesario aplicar a su respecto los principios que resulten congruentes con el sistema constitucional y reglamentario vigentes.

Que el principio de independencia funcional y de unidad de acción que presiden la creación y organización constitucional del Ministerio Público deben presidir la tarea integrativa que corresponde realizar, por cuanto la necesidad de establecer para el Ministerio Público Fiscal una actuación con características de unidad y coherencia resulta de la pretensión de asegurar la igualdad ante la ley que proclama nuestra Constitución Nacional, valor que recobra toda su virtualidad en el ejercicio de la función requirente del Ministerio Público Fiscal.

Que la compatibilización de una organización de estamentos independientes con la creación de sistemas de control jerárquico, no es ajena al ámbito jurisdiccional. Desde tal perspectiva, parece claro que los recursos deben entenderse como remedios procesales tendientes a la revisión de los actos de los magistrados judiciales, destinada a hacer posible la limitación de las consecuencias de la falibilidad humana en el desarrollo del trámite y la resolución de las contiendas, de modo que respete su independencia.

Que estas conclusiones deben replicarse, "mutatis mutandi" en el ámbito de la labor interpretativa que permita integrar una norma adjetiva que regule la instancia procesal considerada por el derogado artículo 348 del Código Procesal Penal de la Nación, cuyo antecedente fáctico presupone, en realidad, una suerte de solicitud de revisión de un acto del Ministerio Público Fiscal, planteado por el órgano jurisdiccional al que tal acto está dirigido y que, en consonancia con la titularidad de la acción pública por este Ministerio, somete al Magistrado respecto del modo en que ha de continuarse o concluirse el proceso.

Que la labor hermenéutica que permite una respuesta institucional que salvaguarde los principios constitucionales sólo puede hallarse en

la habilitación de la revisión del criterio cuestionado por los Fiscales de Cámara.

Que no paso por alto que podría aducirse que la revisión propiciada afecta el principio de autonomía e independencia funcional con que cada Magistrado de este Ministerio Público está autorizado a ejercer sus competencias constitucionales, a la luz de lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley Suprema. Sin embargo, como se expusiera más arriba, el carácter individual y ex - post del control que ejercerán los Fiscales de Cámara, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 66 del ordenamiento procesal y 37 incisos "a", "b" e "i" de la ley 24.946, en modo alguno justificaría tal aserto, como no ha podido predicarse, hasta el presente, con relación a las facultades revisoras de los Tribunales de Alzada respecto de los Tribunales de Primera Instancia.

Que si bien es cierto que las normas procesales regulan expresamente el recurso de apelación como procedimiento para permitir el acceso al control de los estamentos superiores del Poder Judicial de la Nación, respecto de las decisiones de los magistrados de Primera Instancia, no lo es menos que en el caso se propicia la integración de una norma procesal, extremo que supone completar el vacío creado por una derogación orgánica e incorporar al ordenamiento un precepto, que surge de la aplicación por *sindéresis* de los principios generales del ordenamiento y del respeto de las normas constitucionales, y que permita hacer efectivo el principio de unidad de acción del Ministerio Público, ante el pedido de revisión de los actos de uno de sus Magistrados, solución harto más compatible con las normas de la Ley Suprema que la que permite un control extra orgánico de dichos actos.

Que es en esta inteligencia que la ley otorga al Procurador General de la Nación la facultad de dictar instrucciones generales como herramienta para la consecución de los objetivos mencionados inherentes a la estructura y funcionamiento del Ministerio Público Fiscal (artículo 33, inciso "d" de la ley 24.946).

PROTOCOLIZACION
FECHA: 27/05/02
MARTA AMELIA BEIRO
FISCAL GENERAL DE LA
PROCURACION GENERAL
DE LA NACION



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Que por tales motivos y frente a la hipótesis de que los tribunales consideren derogado el modo de superación del conflicto que plantea el antecedente fáctico contemplado en el artículo 348 segundo párrafo del Código Procesal Penal de la Nación, es preciso formular una interpretación de las normas que permita el ejercicio del control individual y ex - post, dentro del ámbito mismo del Ministerio Público Fiscal de modo que respete la línea político criminal que desde hace ya varios años viene sosteniendo este organismo, en cuanto a preferir aquellos criterios que conduzcan al mantenimiento de la acción y no a su extinción (Resoluciones PGN N°3/86, 25/88, 96/93, 39/95, 20/96, 82/96, MP 27/99, MP 39/99 entre otras)

Que teniendo en cuenta la estructura orgánica y funcional de este Ministerio Público en sus distintas instancias y las funciones encomendadas a sus integrantes en la Ley Orgánica, según se ha expuesto más arriba, corresponde que dicho contralor sea realizado por el Fiscal General que actúe ante las respectivas Cámaras de Apelaciones quien deberá decidir fundadamente si sostiene o rechaza la posición del agente fiscal correspondiente.

Que el procedimiento de control de la legalidad que por este medio se reglamenta no es nuevo, sino que ya ha sido utilizado como solución por los artículos 460 y 461 del viejo ordenamiento procesal -Código Obarrio-, conocido entonces como "acuerdo de fiscales" y también es brindado por el nuevo código procesal de la provincia de Buenos Aires.

Por todo ello;

EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION
RESUELVE

Artículo 1: Instruir a los Señores Magistrados con competencia penal que integran este Ministerio Público Fiscal para que soliciten la declaración expresa de derogación del artículo 348 del Código Procesal Penal de la

Nación en las causas en que pudiera pretenderse su aplicación, planteando la inconstitucionalidad de todo pronunciamiento contrario a tal pretensión y agotando, en su caso, las instancias que correspondan.

Artículo 2: Instruir a los Señores Magistrados con competencia penal que integran este Ministerio Público para que soliciten del Juez competente que, en caso de discrepancia con el criterio que sostuvieran respecto de la pertinencia de elevar la causa a juicio, remita las actuaciones al Señor Fiscal General que actúe ante la Cámara de Apelaciones respectiva, para la decisión del conflicto, con sustento en las consideraciones vertidas en esta Resolución.

Artículo 3: Protocolícese, hágase saber a todos los Magistrados con competencia penal integrantes de este Ministerio Público y oportunamente archívese.



NICOLAS EDUARDO BECERRA
PROCURADOR GENERAL DE LA NACION