

CARRERA: ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE
DIRECTOR DE LA CARRERA: DR. ALBERTO BINDER
CODIRECTOR DE LA CARRERA: DR. NICOLAS GARCIA

TITULO: “Especialista en Derecho Penal y Ciencias Penales”.

TEMA DEL TRABAJO FINAL: LA ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL ACTUAL MODELO PROCESAL DE RÍO NEGRO

ALUMNA: Maria Gimena Ducca

FECHA: 30 de junio de 2022

PALABRA CLAVE: Ministerio Público en la Provincia de Río Negro

RESUMEN: El presente trabajo se basó en la organización actual del Ministerio Público en la provincia de Río Negro, trazando un paralelo con los modelos de Nación y de las restantes provincias. Se expone un tema de gran importancia, puesto que al día de hoy el Ministerio Público ocupa un rol central en la implementación y funcionamiento del modelo acusatorio que rige en nuestra provincia.

El objeto de este estudio ha sido realizar una descripción crítica de la estructura que el Ministerio Público ha adoptado en Río Negro y la necesidad imperiosa de una pronta modificación a nivel constitucional y legal.

Finalmente se realizó un análisis del diseño de política criminal en nuestra provincia en relación a los delitos de género, sus objetivos y problemática normativa.

**LA ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL
ACTUAL MODELO PROCESAL DE RÍO NEGRO**

**IMPORTANCIA DE SU FORTALECIMIENTO
Y SU VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA CRIMINAL**

ALUMNA: MARIA GIMENA DUCCA

AÑO 2022

INDICE

- **INTRODUCCIÓN**
 - Primeras aproximaciones a los objetivos de este trabajo
- **EL MINISTERIO PÚBLICO EN NACIÓN Y EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO**
 - Ministerio Público en Nación: diseño institucional y naturaleza jurídica
 - El Ministerio Público en la provincia de Río Negro: ubicación, constitucional y características
 - El Ministerio Público de la Defensa en Río Negro
- **MANDATO DEL PROCURADOR EN RIO NEGRO**
 - Introducción
 - Mandato: duración y proceso de selección
 - Régimen de designación del procurador en Río Negro: requisitos y proceso de selección
- **REQUISITOS PARA EL CARGO DE PROCURADOR: LA EXPERIENCIA EN OTRAS PROVINCIAS**
 - La actual gestión del Ministerio Público en Río Negro
 - El plazo
 - Las nuevas autoridades del Ministerio Público
- **PERSPECTIVA DE GÉNERO: LA EXPERIENCIA EN RIO NEGRO**
 - Una aproximación a los paradigmas de orden y de la conflictividad y su vinculación con el enfoque de género.
 - Ministerio Público y objetivos de Política Criminal en delitos de género.
- **LA CUESTION NORMATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO RIONEGRINO**
- **CONCLUSIONES**
- **BIBLIOGRAFIA**

INTRODUCCIÓN:

El cambio que se propuso la provincia de Río Negro en relación al paradigma procesal de un modelo inquisitivo-mixto a un modelo oral-acusatorio, ha cumplido poco más de cuatro años, en efecto podemos afirmar que es un modelo relativamente joven. En ese lapso, la puesta en marcha del modelo acusatorio implicó un proceso de prueba y error tanto de los operadores de los ministerios públicos, sobre todo del ministerio público fiscal (que tuvo que asumir un rol central) y de los jueces cuya función se redujo notablemente, abandonando toda posibilidad de contar con facultades de investigación y asumiendo un rol neutral frente a la actividad de las partes.

Sin lugar a duda, cuando ocurre un cambio institucional profundo, como lo es la modificación de las reglas procesales, no es de extrañar que los operadores experimenten una sensación de incertidumbre y temor hacia algo nuevo. Tales sensaciones pueden deberse a un apego a ciertas habitualidades que antes no eran expuestas al ojo de la crítica de manera directa, o a una sensación de carencias de todo tipo (recursos, infraestructura, personal idóneo, etc.) para llevar a cabo la nueva misión reglada.

No obstante, para que un modelo acusatorio pueda prosperar sin morir en el intento, al margen de los recursos económicos, que desde el inicio es fundamental que existan y el desapego de viejas costumbres judiciales que la práctica diaria indica que sucede en la mayoría de los casos, en mi humilde opinión la cuestión tiene trascendencia en otra problemática aún mayor: la organización interna del o de los Ministerios públicos, en este caso nos referimos de manera singular y plural, porque nuestra provincia tiene la particularidad de que el Ministerio Público tiene ambas características.

En este trabajo intentaré exponer, por un lado, lo que implica hoy en día la estructura del Ministerio Público, su rol central en el modelo acusatorio, sus diferentes formas de organización y su enorme e inevitable incidencia en la actividad de las partes y calidad de administración de justicia.

Primeras aproximaciones a los objetivos de este trabajo

La puesta en marcha del nuevo modelo de enjuiciamiento en la provincia encontró rápidamente falencias en su funcionamiento debido a la ausencia de una normativa reglamentaria de las funciones específicas que deben ejecutarse dentro del Ministerio público, así como también por la presencia de normas que no se adecuan al espíritu de este nuevo modelo procesal (dos problemas normativos).

Como segundo punto, transitaremos sobre la necesidad imperante que tiene la actual organización ministerial (que incluye a las cabezas de ambos ministerios: fiscalía y defensa): contar con autonomía totalmente despegada de los poderes fácticos que conspiran contra el republicanismo y el sistema democrático. Esto puede significar desde una dimensión político-estructural, la dificultad planteada en cuanto a una mayor o menor autonomía del Ministerio Fiscal, en virtud de su cercanía con el Poder Político y también con el Poder Judicial. Lo que sí tenemos claro, es que es necesario y sano que se asuma de manera transparente y sin mayores tapujos el papel político-social que tiene el Ministerio Público, dejando atrás un rol fundado en la vieja cultura inquisitorial.

La realidad coyuntural del Ministerio Público en la provincia de Rio Negro, además se centra en otro gran dilema: su unicefalía y su incongruencia con el modelo acusatorio. Este punto es central bajo el nuevo paradigma como el que se ha pretendido implementar, que además reclama una autonomía dentro de la estructura, que exige deslindar al Ministerio Público de la Defensa de las determinaciones de quien/es lideran la misión de diseñar y coordinar política criminal.

Muchas fueron las justificaciones que se brindaron para retardar la puesta en marcha del nuevo sistema de enjuiciamiento sin que previamente se haya resuelto el escollo ligado a la organización del Ministerio Público. Entre ellas, la necesidad de una reforma constitucional para dotar de validez y legitimidad a la normativa en cuestión, circunstancia que hubiese demorado en demasía la puesta la vigencia de la ley 5020. En mi opinión, creo que la simple sanción de normativas coherentes con el sistema acusatorio (esta fue una de las posturas planteadas) bastaba para que al menos la historia tuviera un

buen comienzo, sin hacer pronósticos ni análisis del transitar una experiencia sustancialmente novedosa y menos aún de extraer estadísticas sobre el nivel, en términos cualitativos, del servicio de justicia.

En este trabajo desarrollaré la organización del Ministerio público a nivel nacional y provincial. Puntualizaré los principios del sistema acusatorio, duración del mandato del procurador en Río Negro, modelos implementados en otras provincias, y el diseño de política criminal en materia de género. Por último, se expondrá (en forma de apartado) el problema normativo existente en relación con las instrucciones internas dictadas por la Procuración de Río Negro en lo que respecta a la aplicación de la Suspensión de Juicio a Prueba y criterios de oportunidad en los casos vinculados a la violencia de género.

Formulado aquí el problema, lo que me propongo en este trabajo es desarrollarlo y brindar una opinión crítica en relación a los inconvenientes de una organización que se nutre de los principios de un sistema antiguo, tal el caso de la provincia de Río Negro y su necesaria evolución a una estructura moderna acorde a la sociedad de los tiempos que corren y al modelo adoptado por la provincia.

EL MINISTERIO PÚBLICO EN NACIÓN Y EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

Ministerio Público en Nación: diseño institucional y naturaleza jurídica

Art. 120 C.N.: 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 de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

La actual organización del Ministerio Público a nivel nacional, instaurada con la última

reforma constitucional del año 1994, tuvo un gran debate entre los teóricos sobre su verdadera naturaleza jurídica.

Por el contrario, hay consenso en la doctrina nacional en afirmar que se constituye como un órgano independiente de la clásica tríada o extrapoder, cuyos rasgos principales son:

- 1- Se establece como un órgano bicéfalo (Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa)
- 2- Con autonomía funcional y
- 3- Con autarquía financiera.

Estas características implican varias cuestiones a tener en cuenta: por un lado, definen cabalmente, un órgano completamente despegado de los órganos judiciales, lo cual lo aleja también de las funciones propias de los órganos jurisdiccionales. Esto importa, por un lado, que la garantía de la **imparcialidad**, solo le es atribuible a los jueces, puesto que son ellos quienes deben mantener una postura neutral en el proceso adversarial.

El aspecto más debatido en aquella oportunidad, con relación a la naturaleza del Ministerio Público fue su afinidad más próxima con alguno de los tres poderes del Estado¹. Para aquel momento, los modelos procesales adoptaban a un sistema mixto-inquisitivo, por lo que la incipiente labor del Ministerio Público debía afinarse y habituarse a los tiempos que para aquel momento corrían. La mayor preocupación para algunos estaba dada en su proximidad con el Poder Ejecutivo y como consecuencia, que dicha cercanía incidiera en la independencia y autonomía de la institución a la hora de perseguir delitos relacionados a la corrupción de funcionarios públicos, entre otros.

Sin embargo, ese punto dejó de ser una preocupación, o al menos esa es mi percepción, cuando comenzó a gestarse la idea de modificar los modelos procesales en las provincias

¹ Gelli Maria Angélica. Constitución de la Nación Argentina y comentada y concordada. 4° edición. Tomo II, página 581). La postura triunfante en la Convención Constituyente de 1994, caracterizó al Ministerio Público como órgano extrapoder – dictamen de la mayoría y opiniones coincidentes de quienes votaron por la afirmativa y hubieron convencionales que votaron por incluirlo en el ámbito del poder judicial. En mi opinión – por la ubicación metodológica del órgano en la Constitución; porque ningún valor republicano impide incorporar un nuevo poder a la triada clásica y por el rango de funciones que tiene, el Ministerio Público constituye el Cuarto Poder del Estado.

y en Nación, aunque cabe mencionar que estas discusiones afloraban solo desde el plano teórico toda vez que, para que los proyectos reformistas se pusieran en marcha pasarían algunos años.

El Ministerio Público en la provincia de Río Negro: ubicación, constitucional y características

Como ya se ha hecho mención, la provincia de Río Negro puso en marcha el nuevo modelo procesal instaurado por la ley 5020 a partir del 1 de agosto de 2017. Indudablemente se trata de la puesta en marcha de un modelo reciente que posee varias cuestiones criticables que deberán ser pulidas, aunque no sorprende si tomamos en cuenta el temperamento que ha caracterizado al Ministerio Público desde sus inicios. La constitución de Río Negro encontró su última reforma en el año 1988 (a diferencia de la vecina provincia de Neuquén, que también puso en marcha un modelo procesal acusatorio, con una reforma constitucional que tuvo lugar en 2005), por lo que no sorprende que su diseño tenga notorias anacronicidades en comparación con los objetivos de la implementación de la ley 5020.

El art. 215 de la Constitución de Río Negro establece: *“El ministerio público forma parte del Poder Judicial, con autonomía funcional. Está integrado por un Procurador General y por los demás funcionarios que de él dependen de acuerdo con la ley. Ejerce sus funciones con arreglo a los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica en todo el territorio provincial. El Procurador General fija las políticas de persecución penal y expide instrucciones generales conforme al párrafo anterior. Tiene a su cargo la superintendencia del ministerio público”*.

Del texto se deriva:

- 1- En primer lugar, se trata de un órgano unicéfalo a cargo de la figura de un procurador general,
- 2- Posee autonomía funcional
- 3- Forma parte del poder judicial (se descarta su posición como órgano extrapoder

como ocurre a nivel nacional)²

Esta organización y ubicación del Ministerio Público en la provincia tiene puntos en común marcados por controversias y discusiones.³

En primer lugar, se ha criticado que, pese a la implementación de un sistema de corte acusatorio, se mantenga a la institución como **órgano unicéfalo**, con un procurador a la cabeza que por un lado planifica política criminal y por el otro dirige y define a través de resoluciones, cuestiones relativas a la defensa pública que tiene directo impacto sobre el funcionamiento de aquella e indirectamente sobre quienes se encuentran imputados dentro del proceso penal, funciones claramente en oposición.

Este modelo organizativo no es una simple interpretación, por el contrario, se refuerza con lo que establece el art. 218 de la Constitución de Río Negro⁴: *“El ministerio público tiene las siguientes funciones: 1. Prepara y promueve la acción judicial en defensa del interés público y los derechos de las personas. 2. Promueve y ejercita la acción penal pública, sin perjuicio de los derechos que las leyes acuerdan a otros funcionarios y particulares. 3. Asesora, representa y defiende a los menores, incapaces, pobres y ausentes. 4. Custodia la jurisdicción y competencia de los tribunales, la eficiente prestación del servicio de justicia y procura ante aquellos, la satisfacción del interés social. 5. Las demás funciones que la ley le asigna”*.

Actualmente, la provincia de Río Negro cuenta con una ley N°4199 de Ministerio Público, la que no ha sido modificada en lo sustancial, puesto que mantiene en un mismo cuerpo normativo a ambos Ministerios (Fiscal, de la Defensa (dentro del MPD se ubica el Ministerio Tutelar o Asesoría de Menores e Incapaces).

² De los convencionales constituyentes surge el intento de incluir al Ministerio Público como un órgano extrapoder: del convencional constituyente Rodrigo sesión 09/09/1988

³ Código Procesal Penal de Río Negro. Desafíos de la Defensa Penal Pública en un sistema acusatorio, pagina 67 *“...La necesidad de un servicio público de defensa autónomo y diferencial es un paradigma que se va forjando desde la nueva hermenéutica del sistema republicano: “Desde el seno mismo del Ministerio Público y sus cometidos funcionales contrapuestos, este modelo de control republicano exige la división estricta entre las funciones persecutorias y defensivas (control intrapoder), de manera que las primeras no interfieran sobre las segundas o, mejor dicho, que la política persecutoria del Estado no termine por cercenar a la institución que tiene por misión esencial la defensa de los derechos de los ciudadanos.”*

⁴ Código Procesal Penal de Río Negro. Editorial Hammurabi. 2017. Desafíos de la defensa pública en un sistema acusatorio. Celia Delgado. Página 69. *“y luego con la sanción de la ley 4199 del año 2007, cuya normativa fijó al Ministerio de la Defensa dentro de la órbita de la Procuración”*.

Al mismo tiempo, la única jefatura incide en la administración de los recursos que posee cada Ministerio. No es posible pensar un sistema acusatorio en el que no hay igualdad de armas⁵. Es necesario dotar en la justa medida a los Ministerios Públicos fiscales con la finalidad de poner en funcionamiento a través de los recursos humanos y tecnológicos la ardua tarea de investigar los delitos. De la misma manera, el Ministerio Público de la Defensa debe poseer su propia administración de recursos tendientes a cubrir la misma capacidad que posee el órgano acusador.⁶

A esta altura no cabe duda que surge la necesidad y la obligación de que la provincia ordene a través de un sistema coherente con el modelo acusatorio adoptado⁷ una estructura de Ministerio Público carente de promiscuidad y confusión, de la misma manera que lo han hecho las provincias que han adoptado un sistema acusatorio: Neuquén, Chubut, Jujuy, Santa Fe).

El otro punto criticable del diseño constitucional del Ministerio Público en la provincia de Río Negro es su ubicación dentro de la esfera del Poder Judicial y en este punto nos detendremos para analizar la situación. Hicimos mención que, a nivel nacional, el

⁵ Revista Latinoamericana de Política Criminal. Defensa Pública. Página 44. *“Una circunstancia particular y absolutamente representativa de la necesidad de autonomía funcional del servicio, se vivió en el debate en el seno de la Convención Constituyente Argentina el 15 de julio de 1994, en oportunidad de analizarse en la “Comisión de Sistemas de Control” sendos proyectos de regulación del Ministerio Público Fiscal. A tal fin, la Convención recibe la visita del Procurador General de la Nación para intercambiar opiniones sobre aquellos proyectos. El Procurador comienza su exposición explicitando las diversas funciones que a la fecha tenía el organismo a su cargo “¿Qué es hoy el Ministerio Público? En el orden nacional tiene diferentes organismos, como ser el Ministerio Fiscal, que ejerce la acción penal...tiene los defensores oficiales, que por otro lado ejercen la defensa cuando no hay defensa particular y los asesores de menores, lo que se denomina Ministerio Pupilar...Todos tienen la cabeza en el procurador general, y yo me pregunto ¿qué puede pasar cuando vaya un fiscal que le diga cómo tiene que actuar en un caso determinado y luego vaya el defensor y le pregunte cómo va a defender? Pareciese que hay una suerte de contradicción en la organización actual del Ministerio Público”. Ante una pregunta concreta del Convencional Masnatta, inquiriendo sobre cuál sería a su juicio la solución de “esta circunstancia esquizofrénica de ser al mismo tiempo titular de la acción y titular de la defensa ¿cómo la solucionarían?”, el Procurador General contestó “Para mí tiene que haber un defensor oficial constitucionalizado, porque hoy la defensa tiene que ser garantizada”.*

⁶ “BARRETO LEIVA C/VENEZUELA. Año 2009, CIDH, punto 63. El derecho a la defensa técnica no puede ser satisfecho por quien a la postre realizará la acusación, esto es, el Ministerio Público. La acusación afirma la pretensión penal; la defensa la responde y rechaza. No es razonable depositar funciones naturalmente antagónicas en una sola persona.

⁷ Marcos Rodolfo Roca. Código Procesal Penal de Río Negro. El rol del Ministerio Público Fiscal de Río Negro, página 51. *“... sería fundamental que, en un futuro cercano, se promueva también la separación Ministerio Público Fiscal del Ministerio Público de la Defensa, ya que resulta disfuncional que las dos partes opuestas por antonomasia en el proceso funcionen bajo la órbita de un mismo órgano, una suerte de Dr. Jekyll y Mr. Hyde, encargado a la vez de promover la acción penal y de obstaculizarla”.*

Ministerio Público se encuentra en una órbita ajena a los tres poderes del Estado, esa circunstancia no se confirma en la provincia de Río Negro.

El hecho que el Ministerio Público se encuentre dentro del Poder Judicial no sería un problema estructural, si no fuera que reproduce muchos vicios, de los que es necesario que se erradiquen de una vez y para siempre. Ya hemos anunciado la discusión (siempre mirando el contexto político y jurídico del momento) que hubo en cuanto a la ubicación del Ministerio Público en sus orígenes como órgano constitucional en la reforma de 1994⁸. Por aquella época, el temor más grande entre los teóricos era aquella desconfianza que existía por la posibilidad de que el Ministerio Público se posicionara bajo la órbita del Poder Ejecutivo y perdiera autonomía (postura que hasta el día de hoy se mantiene por algún sector doctrinario minoritario). No obstante, la discusión de que el Ministerio Público se posicione en la esfera del Poder Judicial también es problemática.

En primer lugar, porque el Ministerio Público ha sido permeable a la cultura inquisitiva, tan permeable ha sido, que en muchos casos ha adoptado un tipo de **organización refleja**⁹ como bien lo llama el Maestro Alberto Binder “*a imagen y semejanza de la estructura judicial*”

En segundo término, el Ministerio Público hoy con un modelo acusatorio tiene funciones totalmente diferentes a la que tienen los jueces: es el encargado de coordinar políticas y aspectos de la política criminal, de gestionar intereses con actores y sectores diversos de la sociedad, aspectos que lo posicionan en carácter de “parte” procesal. Pero, además, tiene el rol de representar en forma general a la sociedad en su conjunto y en particular de velar por los intereses de la víctima dentro del proceso. Estas dos últimas misiones,

⁸ Binder Alberto. Funciones y disfunciones del Ministerio Público Penal. “*Sin embargo, el Ministerio Público, pese al más de un siglo de existencia no ha desarrollado en todo ese tiempo una fortaleza institucional relevante. Maier lo ha calificado de “adolescente” que no logra crecer demasiado porque es un híbrido que lleva dentro de sí contradicciones evidentes*”.

⁹ Binder Alberto. Funciones y disfunciones del Ministerio Público Penal “*Por supuesto el Ministerio Público se organizó sobre la base de esta oscuridad institucional y adquirió un tipo de organización refleja. Su identificación con el modelo de organización judicial fue completa y así tenemos fiscales de primera instancia, fiscales de cámara, aunque la idea misma de “competencia” ligada al principio de juez natural carezca de sentido para el Ministerio Público. Asimismo, cada fiscalía se organizó según el modelo del juzgado y su fiscal pasó a formar parte de una carrera judicial*”.

tornan al Ministerio Público Fiscal un **órgano gestor de intereses**¹⁰ desde la cúspide hasta la base, lo que incluye: presentar un plan y diseño de política criminal, representar los intereses de la sociedad en hechos que afecten gravemente el interés social, la utilización de mecanismos de política criminal (criterios de oportunidad, SJP, reparación, etc.) acompañamiento y comunicación constante con la víctima o niveles de víctimas, llevar adelante la persecución penal, etc. Estos roles no implican pérdida de objetividad por la mayor o menor cercanía con diferentes actores sociales, de hecho es una característica propia del Ministerio Público y particularmente de quien lo dirige, la aptitud de combinar de forma equilibrada aspectos políticos y jurídicos en virtud del rol que desempeñan, directa o indirectamente sobre la comunidad.

En tercer lugar, esa exigencia de objetividad ha sido dirigida al Ministerio Público y criticada también, olvidando dirigir un paralelo hacia los jueces, quienes son los que finalmente, jamás deben gestionar intereses de ningún tipo y deben al sistema democrático la garantía de imparcialidad¹¹, primero porque no forman parte del proceso y segundo porque los principios histórico- constitucionales que dan fundamento a ambas figuras son totalmente diferentes¹². La objetividad pretendida hacia el Ministerio Público,

¹⁰ Marco Cerletti, Hernan Folgueiro. El Ministerio Público en el Proceso Penal. ADHOC. 1993. páginas 119 y 120. “... no es cierto que la averiguación de la verdad (o la Justicia) sea el fin exclusivo que persigue el Ministerio Público, sino que representa directamente un interés particular (sustraído por el Estado a los particulares) en la imputación que busca construir sobre una conducta (sin que esto quiera significar ciega persecución). Por ello si bien puede considerárselo un privilegiado el Ministerio Público es parte en un proceso y su función es y debe ser esencialmente distinta a la del juez, verdadero administrador de justicia. Solo sincerándonos en este aspecto podemos comenzar a construir un verdadero proceso garantista, y no de otro modo, es decir confundiendo peligrosamente dos actuaciones que son diferentes”.

¹¹ Alberto M. Binder- Derecho Procesal Penal- Dimensión Político-Criminal del proceso penal. Tomo II. Editorial AD HOC. Página 281. “En todo caso la tarea del juez es filtrar las decisiones político-criminales para dejar pasar las menos irracionales o cuando se da “un supuesto en que la racionalidad del poder está menos comprometida “. Esta mirada sobre un juez “agónico” que sacrifica sus principios para evitar el mal mayor del “desborde del dique” es, al menos inocente. Pero es también incorrecta, no porque haya que “tolerar” aun niveles de violencia que uno quisiera que no existieran sino porque una función del Estado debe tener clara y positivamente asignada su función. El juez custodia las garantías y el principio ultima ratio del poder penal: esas tareas no necesita realizarlas con mala conciencia o agónicamente sino con firmeza y transparencia. Los jueces no son funcionarios que necesitan el cariño popular; su legitimidad social se construye de otra de manera: eso sí siempre deben buscar ser respetados por la sociedad y construir confianza alrededor de su función, pero no a costa de sacrificar sus tareas en el sistema republicano”. (En relación con la crítica que hace Binder a la postura planteada por Zaffaroni, quien presenta a la política criminal como un conjunto de irracionalidades que el juez penal debe constantemente limitar).

¹² Luigi Ferrajoli, Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal. Ed. Trotta, Madrid, 1995, página 605. La separación de las funciones de juez y acusador es el más importante de todos los elementos constitutivos del modelo teórico acusatorio.

no debe confundirse con la imparcialidad exigida a los jueces. La objetividad será entendida en todo caso, en los términos en que el Ministerio Público ejerce sus facultades discrecionales de investigación y de aplicación de política criminal, siempre asumiendo el rol de “parte” dentro del proceso y hasta un determinado momento de éste, en el que dicha objetividad posiblemente se desdibuje, en tanto y en cuanto el fiscal se haya convencido que un determinado caso debe llevarse a juicio.

El Ministerio Público de la Defensa en Río Negro

El nuevo paradigma procesal impone el ejercicio de una defensa pública sólida, con fortaleza institucional, observando los estándares mínimos de prestación del servicio. En general las legislaciones que regulan la materia tienen una finalidad que por diferentes razones a veces dista mucho de las prácticas de sus destinatarios, es decir de los operadores judiciales. El ejercicio disfuncional de la Defensa Pública no es una cuestión exclusiva de la provincia de Río Negro, por el contrario, este fenómeno se replica en la mayoría de las provincias. En este caso dedicaré una pequeña sección de este trabajo a destacar tres problemas centrales que tiene hoy la defensa pública en Río Negro, teniendo en cuenta la particular organización del Ministerio Público:

- Problemas derivados del diseño institucional. La inconsistencia que tiene el modelo procesal con la organización institucional en Río Negro, tiene efectos directos en la organización de trabajo y funcionamiento del Ministerio Público de la Defensa; devenidos en gran parte por una fuerte dependencia funcional hacia la procuración. Esta circunstancia se verifica en la falta de implementación de políticas de funcionamiento a través de instrumentos normativos o instrucciones generales. Desde la implementación del sistema acusatorio hasta la fecha, no se conoce normativa que regule u organice las formas de trabajo de los defensorxs. La última resolución de importancia que impartió directivas fijando una política de trabajo común a todas las unidades de defensa de la provincia, se corresponde con la gestión anterior a la actual. La Instrucción General 19/15-DG del año 2015,

es anterior a la implementación de la ley 5020 y tuvo como finalidad reasignar y distribuir el trabajo de las defensorías públicas consistente en una representación única por imputado. Esta forma de asignación de los casos tenía como objetivo principal una mejor prestación del servicio, una mayor vinculación entre el/la defensora y su asistido/a junto con un seguimiento real de la situación procesal del imputado y/o condenado. Con la entrada en vigor del nuevo modelo procesal, la instrucción general referida fue reemplazada de facto por una asignación del caso diferente, la cual fue tolerada y ratificada implícitamente (ante la ausencia de regulación) por la actual gestión.

- Problemas vinculados a la falta de aplicación y observancia de los principios internacionales de la Defensa Pública o estándares mínimos internacionales sobre la defensa penal efectiva establecidos en las Convenciones Internacionales (art. 8 C.A.D.H.): este es un aspecto importante para resaltar, porque tiene muchas implicancias. Si bien el modelo actual establece principios procesales superadores a fin de formalizar el derecho de defensa, los mismos para poder concretarse deben combinarse con una defensa eficaz y proactiva. El gran inconveniente que tiene la defensa pública es que no ha ajustado su cultura organizacional y de trabajo a los conceptos y principios propios de un modelo acusatorio. Existe una realidad verificable en todas las unidades de defensa de la provincia: las asignaciones de recursos para investigar son muy escasas, por no decir inexistentes. Pese a ello, tampoco se ha advertido la promoción de mecanismos de transformación de asignación de recursos o de uso racional y eficiente a los ya asignados. No se evidencia una labor intelectual minuciosa (estrategias de defensa, producción de la prueba, etc.) destinada a la construcción de una teoría del caso que contrarreste a la del órgano acusador. Por el contrario, la tarea de los defensorxs públicxs, continúa fuertemente adherida a una dinámica de funcionamiento propia de un modelo inquisitivo- mixto, circunscripta a la instancia de debate, momento para objetar la prueba ofrecida por la fiscalía. No se observa un adelantamiento en las estrategias de análisis del caso y su correspondiente diversificación, los sistemas para obtener y almacenar información son anticuados y aislados uno de los otros, las unidades de la defensa

trabajan en “compartimentos estancos” por lo que la colaboración y cooperación de la información se torna muy difícil.

- El tercer problema se vincula con la falta de mecanismos internos de supervisión y control del ejercicio del rol de los defensorxs públicxs: en la provincia tampoco se ha observado un control exhaustivo por parte del Defensor General, en uso de sus facultades de supervisión asignadas por ley¹³, del trabajo que llevan a cabo sus dependientes. La ausencia de supervisión periódica, también tiene un impacto directo en la calidad del servicio. No se trata de pérdida de autonomía de las decisiones y estrategias procesales de los titulares de las unidades de defensas públicas, ni mucho menos, por el contrario, la supervisión de tales determinaciones tiene como finalidad corroborar que los rumbos procesales que adquieren los casos se correspondan con un asesoramiento responsable motivado exclusivamente en el interés del defendido.

En resumen, las defensas públicas tienen grandes desafíos en un sistema de corte acusatorio, particularmente en lo que respecta a la elaboración de estrategias de defensa sólidas, por hechos cometidos contra la integridad sexual, violencia de género, condiciones ilegales de detención, violencia institucional, etc. Primer punto, es fundamental la capacitación constante de los operadores en materia de litigación con perspectiva de género. Se impone un deber de los titulares de las defensas públicas ejercer su función con perspectiva de género, aquello implica ampliarlo a todas las facetas de la función de la defensa pública: asistencia a mujeres detenidas en establecimientos carcelarios de acuerdo con los presupuestos legales, constitucionales y convencionales (Reglas de Bangkok), defensa diferenciada para mujeres imputadas dentro del proceso penal, elaboración de teorías del caso ejerciendo respeto y trato digno a la víctima, etc.

¹³ Ley 4199 de la Provincia de Río Negro. Artículo 21 - Del Defensor General. El Defensor General tendrá a su cargo: a) Cumplir personalmente y velar por el cumplimiento de las misiones y funciones del Ministerio Público de la Defensa. b) Impartir instrucciones generales que permitan un mejor desenvolvimiento del servicio, en pos de optimizar los resultados de la gestión. Dichas instrucciones guardarán consonancia con las directivas emanadas de la Procuración General. Siempre serán públicas y no se referirán al trámite de causas en particular. c) Dirigir la política general del Ministerio tendiente a resguardar el debido proceso y la defensa en juicio de las personas y sus derechos.

FUNCIONES Y MANDATO DEL PROCURADOR EN RIO NEGRO

introducción

Cuando hacemos referencia a los planes de política criminal que deben desarrollarse con el fin de combatir el fenómeno criminal, junto a ello nos remitimos a quienes tienen la obligación de articular las herramientas para que aquella se lleve a cabo.

Para que ello ocurra, es fundamental, que el Ministerio público en su conjunto asuma una representación decidida a enfrentar el problema de la criminalidad con el objeto de buscar soluciones concretas dejando a un costado los discursos dogmáticos¹⁴ cuyas posturas solo intentan resolver las cuestiones desde un lugar que se torna impracticable, pero que no resuelven el problema de fondo. Las verdaderas razones de la ineficiencia (entendida como falta de respuesta al conflicto primario y no como una respuesta violenta del sistema) no se vincula con el sistema de garantías, sino más bien, que no se ha logrado elaborar un marco conceptual de lo que implica la política criminal.

Esto puede deberse a varias razones, en primer lugar, porque la noción de conflicto, como idea primaria no es utilizada para realizar un análisis político criminal. A esto se le agrega una connotación negativa de lo que implica convivir con el conflicto en la sociedad, un paradigma de orden, en el que solamente algunos pueden establecer qué es lo que se considera “orden” y “cómo” debe instalarse y combatirse en la sociedad. Las soluciones bajo ese paradigma nada tienen que ver con los principios democráticos y su respuesta en definitiva se torna clasista, represiva, violenta, y de exclusión. Cabe destacar que el objetivo del gran conjunto de lo que llamamos gestión de la conflictividad es pacificar a

¹⁴ Alberto M. Binder- Derecho Procesal Penal- Dimensión Político-Criminal del proceso penal. Tomo II. Editorial AD HOC. Página 277. “Por otra parte, la concepción político criminal que subyace a ésta no es la que hemos postulado en esta obra (que incluye todas las complejidades de una política pública) sino que es vista, antes bien, como una mera instancia valorativa, desde la cual se corrigen las consecuencias de una aplicación meramente sistemática (sin tener muy en claro lo que ello significa) de las reglas jurídicas. Desde esta caracterización el modelo de concreción postulado por Roxin no es nada más que una forma de interpretación teleológica que ha logrado una mayor aceptación en tanto se ha acentuado la normativización de principios y valores en el bloque de constitucionalidad, así como se asume una tarea mucho más constructiva del orden jurídico en las tareas político-sociales del Estado. Pese a su aparente simpleza y divulgación se trata de un modelo reduccionista que ha plagado de equívocos y extravíos de las normas penales en su conjunto”.

las sociedades modernas, reducir la violencia, etc., ese es quizá en términos reales uno de los grandes desafíos que tiene hoy día el Ministerio Público. La política criminal entendida como política pública que organiza el uso de los instrumentos violentos que posee el Estado en el marco de un Sistema de Gestión de conflictos, intenta explicar analíticamente el fenómeno de la criminalidad, sus causas y los objetivos de la política criminal que pueden ser varios (control, reducción y/o erradicación).

La política criminal como tal es una cuestión de política pública, lo cual nos hace pensar que no es una idea descabellada que el Ministerio Público se enrole en la órbita o al menos tenga vinculación directa con el Poder Ejecutivo, manteniendo la autonomía “*en coordinación con las demás autoridades del Estado*”, tal y como lo establece nuestra Carta Magna. Esto ya lo hemos mencionado, el Ministerio Público no tiene encomendado las mismas funciones que el Poder Judicial, que debe mantenerse apartado de cualquier interés o decisión política.

Mandato: duración y proceso de selección

En esta sección del trabajo se intentará desarrollar, el proceso de designación, duración, requisitos y condiciones que debe tener quien/es tienen la ocupación de planificar la política de persecución penal en la provincia de Río Negro. Se intentará realizar un análisis descriptivo, pero también reflexivo y crítico en cuanto a los mecanismos de selección, aspectos cualitativos y conveniencia de establecer un límite temporal al mandato del Procurador.

En primer lugar, es importante señalar que Argentina es uno de los dos países de América Latina que mantiene a nivel nacional y en la mayoría de las provincias el régimen vitalicio de las máximas autoridades de los Ministerios Públicos; en esta cuestión Río Negro no ha sido la excepción¹⁵, (recordemos que también conserva el régimen de confusión de ambos Ministerios). Este primer punto es importante resaltarlo, el sistema que no está sujeto a plazo ha quedado descartado en la mayoría de los países latinoamericanos, hoy

¹⁵ Ley 2983 de la Provincia de Neuquén. Art. 1, 5 y 6. En el caso de la vecina provincia de Neuquén, si bien estableció un Ministerio Público bicéfalo, la ubicación se encuentra dentro del Poder Judicial y también mantiene el régimen vitalicio del fiscal general.

no hay argumentos válidos para mantener el régimen vitalicio (al menos en la figura del procurador o fiscal general), porque los principios que le dan sustento sólo se aplica a los jueces (principio de independencia e imparcialidad), quienes como ya se dijo anteriormente, tienen una función absolutamente diferente, no gestionan intereses de ningún tipo. En este sentido, algunas voces (muy minoritarias) se han expresado en favor del régimen vitalicio para las máximas autoridades del Ministerio Público, fundado en un riesgo de pérdida de autonomía. No obstante, la experiencia de los hechos demuestra todo lo contrario; el régimen vitalicio pocas veces es sometido a control de gestión, a verificación de proyectos o planes de persecución penal y su constante monitoreo, inspección de decisiones que eventualmente tengan impacto en la estructura interna y en la sociedad en general, etc.

El fundamento por el cual el Ministerio Público de Río Negro se encuentra en la órbita del Poder Judicial responde a principios que han sido superados por el paso del tiempo. Recordemos que la última reforma de la constitución provincial es anterior incluso a la reforma constitucional de Nación. En consecuencia, el diseño constitucional y la ley de Ministerio Público de la provincia se encuentran desajustados a la letra y espíritu del actual Código Procesal Penal, norma jerárquicamente inferior a la ley fundamental provincial. En efecto este punto deberá ser planteado y debatido en una futura reforma constitucional, toda vez que su ubicación actual es innecesaria e inadecuada.

Al mismo tiempo, el Ministerio Público al ser el encargado de planificar la persecución penal en un contexto de política criminal debe establecer vínculos muy fuertes y establecer relaciones de coordinación con las restantes instituciones del Estado a fin de gestionar la conflictividad, por lo que su rol guarda mayor proximidad con los poderes legislativo y ejecutivo que con el judicial¹⁶.

¹⁶ Julián Alfie. Victoria Llorente. ¿Quiénes dirigen los Ministerios Públicos Fiscales? INECIP, páginas 13 y 14. "...en primer lugar, la autonomía no es el único interés que debe considerarse a la hora de diseñar la institucionalidad del organismo. Por el contrario, existen otros intereses generales de la sociedad, que incluyen la necesidad de representar los intereses generales de la sociedad, de someter a discusión periódica los planes de persecución penal, de rendir cuentas de las políticas implementadas y de coordinar con otros poderes estatales legítimos. Todos esos objetivos institucionales se ven fuertemente obstaculizados por la duración vitalicia de la máxima autoridad. De este modo, en nombre de la autonomía respecto de los otros poderes estatales, en realidad el MPF termina autonomizándose de forma nociva de los intereses de la sociedad que debe representar. Pero, más allá de ese desequilibrio de intereses que genera la estabilidad permanente en el cargo, este mecanismo tampoco cumple con sus objetivos manifiestos. Es decir, el alto

En resumen, el régimen vitalicio resulta inconveniente, porque históricamente ha sucedido que la permanencia indefinida en los cargos trae como consecuencia un alejamiento de los verdaderos objetivos, un cargo asignado a defender y tutelar los intereses generales de la sociedad pero que escapa al escrutinio de ésta, ya sea porque su designación no está sujeta a voto popular y fundamentalmente porque no es objeto de controles externos por medio de la exigencia de rendición de cuentas de la gestión.

Régimen de designación del Procurador en Río Negro: Requisitos y proceso de selección

La ley 4199 de Ministerio Público de Río Negro establece en su texto lo siguiente:

Artículo 12 – Requisitos - Inhabilidades - Prohibiciones. El Procurador General, debe reunir las condiciones exigidas por el artículo 216, primer párrafo de la Constitución Provincial y no debe hallarse comprendido en alguna de las inhabilidades y prohibiciones de los artículos 198 y 201 de dicha Constitución. Sólo es removido por el mecanismo de juicio político y por las causales establecidas en el art. 150 del citado cuerpo legal.

Art. 216 Const. Río Negro: El Procurador General debe reunir las condiciones exigidas para ser miembro del Superior Tribunal de Justicia.

Artículo 217 Const. Río Negro. - El Procurador General es designado por el Consejo referido en el Art. 204 y destituido por el procedimiento del juicio político, por las causales establecidas en el Capítulo Primero.

costo en términos democráticos no se justifica por sus resultados, ya que el mandato vitalicio no es un mecanismo lo suficientemente eficaz para el objetivo de garantizar la autonomía. Más allá de las características propias de cada provincia no son pocos los casos en los que la estabilidad en el cargo prevista en la norma no logra soportar un cambio de vientos en el Poder Ejecutivo o Legislativo, llevando a una destitución o renuncia de la cabeza del MPF. Esta situación es un síntoma de la inocultable, deseable y creciente carga política (no partidaria) del cargo. Esta realidad no puede ocultarse bajo un diseño institucional que ignore las verdaderas características del cargo, que terminan prevaleciendo en la práctica por sobre las ineficientes formas organizacionales. Por el contrario, es conveniente gestionar los intereses políticos en juego a través de canales democráticos que doten de previsibilidad y reglas claras a la necesaria alternancia en el poder”.

De las disposiciones de los arts. 216 y 217 se pueden establecer el siguiente análisis:

El régimen de selección y de requisitos que se mantiene en la provincia de Río Negro con relación al Procurador es claramente idéntica al proceso de selección de los jueces del Superior Tribunal de Justicia (de ahora en adelante STJ)¹⁷. Esto implica dos cosas. En primer lugar, ya lo marcamos, la confusión de funciones que existe entre las funciones constitucionales de los jueces y el rol que tiene a su cargo la máxima autoridad del Ministerio Público. Por otra parte, se evidencia los vestigios de la cultura inquisitorial, que muchas veces impiden impulsar cambios profundos en la institución¹⁸.

La segunda cuestión criticable, no sería solo el proceso de selección del procurador, sino también el procedimiento que se adopta para la elección de los miembros del STJ. No es posible establecer los mismos requisitos, condiciones y procedimiento para designar a los jueces del máximo tribunal que los que le son exigidos a los Procuradores. La realidad es que los jueces deben administrar justicia en un contexto ajeno a las pasiones de la sociedad (en el sentido que no deben ser permeables a ninguna circunstancia), apartados de la arena política, ese es y ha sido el fundamento básico del principio de imparcialidad. En esta línea de argumentación, los procesos de designación actuales tanto para el procurador como para los jueces del STJ, no exigen exámenes de oposición, como ocurre con los miembros de instancias inferiores, etapa del procedimiento cuya finalidad es acreditar conocimientos técnicos y en consecuencia una forma de manifestar aptitud.

Reiteramos, el procurador debe afianzar e instrumentar mecanismos de coordinación con el poder político para alcanzar los objetivos, por lo que, a mi criterio, no es desacertado

¹⁷ Const. Río Negro Art. 204.- “Los miembros del Superior Tribunal de Justicia son designados por un Consejo integrado por el gobernador de la Provincia, tres representantes de los abogados por cada circunscripción judicial, electos de igual forma y por igual período que los representantes del Consejo de la Magistratura e igual número total de legisladores, con representación minoritaria, conforme lo determina la Legislatura. Los candidatos son propuestos tanto por el gobernador como por un veinticinco por ciento, por lo menos, del total de los miembros del Consejo. El gobernador convoca al Consejo y lo preside, con doble voto en caso de empate. La asistencia es carga pública. La decisión se adopta por simple mayoría y es cumplimentada por el Poder Ejecutivo...”

¹⁸ Julián Alfie. Victoria Llorente. ¿Quiénes dirigen los Ministerios Públicos Fiscales? INECIP, página 14. “Por el contrario, ese diseño puede entenderse como un resabio inquisitorial propio de la construcción de un Ministerio Público Fiscal a imagen y semejanza del Poder Judicial”.

que el Poder Ejecutivo y Legislativo tengan una equilibrada participación en su propuesta y/o designación. Por el contrario, los miembros del STJ necesariamente deben tener una forma de designación diferente, en la que el poder político tenga una mínima injerencia, cuestión que es objeto de amplios debates, pero que no es objeto de la presente exposición.

El plazo

Ahora bien, como ya lo he reiterado de manera insistente, el modelo vitalicio no encuentra argumentos convincentes dentro del modelo acusatorio, siendo necesario establecer un límite temporal al mandato de los procuradores o fiscales generales.

El plazo también es objeto de amplio debate, el ejemplo más claro está dado en relación con la reforma de la ley de Ministerio Público Nacional especialmente en lo que respecta al proceso de selección por un lado y duración del mandato del Procurador por el otro; en efecto podemos hablar de plazos cortos o largos, según se priorice la representatividad y la coordinación o la autonomía de la institución.

El **plazo corto** importa un plazo menor o igual a los cargos del Poder Ejecutivo y Legislativo, esto es 4 años o menos. La ventaja de adoptar un plazo de 4 años (porque un plazo menor resulta muy desventajoso, casi un sinsentido) es que el Procurador asume el cargo, casi en simultáneo con el Poder Ejecutivo, con quien tiene que coordinar y afianzar políticas públicas y finaliza su mandato sin tener que sobrevivir a un eventual cambio de gestión que no lo posicionó en el cargo¹⁹. El plazo, en mi opinión es razonable para desarrollar un plan de persecución penal, aunque puede ser insuficiente para resolver cuestiones o temas de agenda complejas que requieran más tiempo²⁰.

¹⁹ Situación no muy alejada de la realidad teniendo en cuenta, la repentina y lamentable renuncia de la procuradora general de la Nación Gils Carbó, motivada por las presiones y diferencias con una gestión de la administración que no la designó en el cargo.

²⁰ Córdoba, salta, santa fe y CABA y que a su vez se han inclinado por un plazo intermedio (seis años en promedio)

En cuanto a la adopción del **plazo intermedio o largo** (de 5 a 8 años), corre con la ventaja de dotar a un Ministerio Público fuerte y autónomo con capacidad de resistir los cambios de las gestiones de los poderes ejecutivos, y que a su vez pueden lograr una buena coordinación con sus representantes. Sin embargo, el plazo de 8 años corre con la desventaja que se torne un período excesivamente extenso, en el cual se pierda de vista los fines y no se logren los objetivos de política criminal planteados al inicio de la gestión.

Por último, tomando como punto de partida, el debate en torno al plazo, no podemos pasar por alto la inquietud que también genera la posibilidad de reelección del mandato del procurador o si por el contrario debe descartarse tal eventualidad. La respuesta dependerá del tipo de plazo que se adopte. Si se opta por un plazo corto de 2 o 3 años, entiendo que la posibilidad de reelección en el cargo no supondría mayores inconvenientes; La inclinación por plazos intermedios o largos con un sistema de reelección implica retroceder en cierta medida al sistema vitalicio, el cual siguiendo la misma línea de razonamiento lo torna inconveniente²¹.

Las nuevas autoridades del Ministerio Público en Río Negro

En la provincia, luego de la puesta en marcha de la ley 5020, sobrevino una renovación integral de la cúpula del Ministerio Público: procurador y sus dependientes directos (fiscal general y Defensor General). El último procurador designado lleva casi tres años y medio de mandato, mientras que el Defensor General y el fiscal general llevan aproximadamente tres años en funciones²². Mediante la Resolución 082/18 le fueron devueltas a las jefaturas de cada Ministerio, las facultades de superintendencia que la anterior gestión había retirado. Esto significó un mínimo avance, pero que no modifica el funcionamiento estructural del Ministerio Público. La cúspide actual en Río Negro, es ocupada únicamente por varones, característica que ha sido remarcada por organizaciones sociales

²¹ *Dentro de los países de Latinoamérica que han optado por la reelección del cargo encontramos: Brasil, Costa Rica, El salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay, estos dos últimos han adoptado un plazo largo de duración del mandato (5 años).*

²² En el caso de Neuquén, el mandato que asumió el Fiscal General, quien lleva aproximadamente nueve años en el cargo con pronóstico que se extienda por un tiempo más, es un período que excede ampliamente los plazos de mayor duración (8 años) que hasta ahora se han planteado como opciones a los mandatos temporales, con la aclaración que Neuquén también mantiene el régimen vitalicio.

y sindicales y que advierte la necesidad de impulsar una reforma que contemple el cupo de género a fin de garantizar el acceso de mujeres a los máximos cargos.

REQUISITOS PARA EL CARGO DE PROCURADOR: LA EXPERIENCIA EN OTRAS PROVINCIAS

Otra discusión que se ha originado con motivo de los vientos reformistas, tanto a nivel nacional y en la mayoría de las provincias que han modificado sus modelos procesales, es aquella tendiente a fijar **requisitos objetivos** en la designación de las máximas autoridades de los Ministerios Públicos (Fiscal y de la Defensa). En la mayoría de las legislaciones como ocurre en Río Negro, la constitución marca los mismos requisitos que para los jueces del STJ, las tradicionales formalidades legales de la edad, nacionalidad, etc.

La tendencia apunta a incorporar **condiciones cualitativas objetivas** que debe tener quien asuma la función de procurador y o defensor general. En primer lugar, asumir el rol político que importa la función, lo cual, en primera medida implicaría que la persona a designar debe conocer de gestión, administración, de funcionamiento, de planificación, de cultura organizacional, contar con un profundo compromiso con los derechos humanos, acreditar conocimientos en materia de género, acceso a la justicia, etc.

La formación y conocimiento técnico, en las legislaciones actuales y en particular la de Río Negro y Neuquén, no juega un papel decisivo. En efecto, para la designación tanto de los jueces del STJ como del Procurador, el proceso de selección omite las evaluaciones teóricas (examen técnico), las que, si bien pueden constatarse en base a la experiencia y praxis del postulante, necesariamente deben corroborarse con un examen riguroso, quizás la etapa más objetiva y menos discrecional para demostrar aptitud e idoneidad. En mi opinión este aspecto es central y debería considerarse en las futuras reformulaciones de la Constitución rionegrina y la ley de Ministerio Público.

Las exigencias en las legislaciones más novedosas²³ incorporaron requisitos tales como conocimiento en democracia y derechos humanos, mirada y amplio conocimiento en perspectiva de género, formación en política criminal y derecho penal, etc. La mayoría de estos requerimientos tienden a reducir posiciones discrecionales en las designaciones, a fin de garantizar la autonomía del Ministerio Público, pero al mismo tiempo ponderar la representatividad.

Otra de las alternativas a tomar en cuenta como condición para la postulación al cargo consiste en el diseño de un plan serio de persecución penal, indicando una dirección inteligente y comprometida con la eficacia del proceso penal, que a grandes rasgos debería contener:

1. Un análisis empírico de la criminalidad del territorio provincial, el cual es necesario que contenga datos ciertos y objetivos, estadísticas, modos y medios comisivos, recursos disponibles (policía judicial, equipos de investigación), herramientas tecnológicas disponibles, ya sea para prevenir o investigar la comisión de delitos, etc.
2. Un proyecto o programa de persecución penal en base al análisis efectuado, que tenga objetivos a corto, mediano y largo plazo (esto también dependerá del plazo que se disponga para llevar a cabo los fines propuestos)
3. Una rendición de cuentas de los objetivos alcanzados durante la gestión, las dificultades para su realización, formas de implementación, conquistas y fracasos. Este aspecto es fundamental que sea objeto de control y examinación constante durante su ejecución, sea por la legislatura o por algún organismo creado a tal efecto. La rendición de cuentas del procurador tiene una finalidad sustancial, y tiene que ver con la posibilidad de valoración objetiva del desempeño de una gestión. Pensemos que hoy con un régimen vitalicio, no surge una necesidad

²³ Julián Alfie, Victoria Llorente. INECIP ¿Quiénes dirigen los Ministerios Públicos Fiscales?. Pág. 26. “En 2007, con la sanción del nuevo Código Procesal Penal, Santa Fe comenzó un largo camino de reforma integral del sistema de justicia penal, pasando de ser la última provincia sin juicios penales orales a ser una de las primeras con oralidad en todas sus etapas y una nueva organización de todos los organismos judiciales. En 2012, unos años antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, se reglamentó un proceso de designación de funcionarixs y autoridades del Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal y el Servicio Público de Defensa con aspectos muy novedosos. Entre ellos, se establecía un concurso de oposición y antecedentes para la Fiscalía General”.

imperiosa de análisis y evaluación de un plan estratégico para combatir la criminalidad.

La actual gestión del Ministerio Público en Río Negro

A continuación, realizaré un análisis descriptivo, pero también crítico de las condiciones mencionadas y su realidad práctica con la actual gestión del Ministerio Público:

La condición fundamental que debe tener la máxima autoridad se verificará en la capacidad crítica dentro de su propia gestión, se reflejará a través de lineamientos claros dirigidos a evitar los procesos de burocratización que tienden a adoptar los Ministerios Públicos por la influencia de lo que conocemos como reconfiguración inquisitorial. Esta capacidad crítica, hace referencia a una cierta apertura a escuchar diferentes voces. En ello consiste el aspecto político de la dirección del Ministerio Público. ¿Por qué decimos esto? Para tomar decisiones es necesario reconocer los principales problemas u obstáculos relacionados al fenómeno delictivo (es muy común en Río Negro la distribución de un mapa territorial, que exhibe determinados delitos que se cometen con más frecuencia que otros en determinadas zonas o regiones provinciales) que tienen los fiscales en cada ciudad que pueden derivar de necesidades o carencias por diversos factores. Si bien es cierto, como lo hemos mencionado en el presente trabajo, la necesidad real de elaborar un plan general de persecución penal planteado por quien pretenda asumir la dirección del Ministerio Público, del mismo modo es esencial diseñar planes ajustados a la realidad de cada espacio territorial, caso contrario esos fines se vuelven impracticables.

A continuación, enfatizaremos dos puntos importantes:

- **Evitar la burocratización del Ministerio Público**

Para los dependientes no tiene mucho sentido recopilar una serie de actos del proceso en un legajo o expediente, sin mejorar la calidad de las audiencias orales o su apreciación centrada en la importancia de las audiencias, sin darle verdadera participación a la víctima, puesto que ambas condiciones son protagonistas de los nuevos sistemas

acusatorios, esto redundando y deriva sustancialmente en las dinámicas de trabajo y en la práctica diaria. En este sentido, en Río Negro el Ministerio Público tanto de la defensa como la fiscalía, han marcado una tendencia a la burocratización de su funcionamiento.

En el caso de las fiscalías, muchas han adoptado un sistema muy parecido al de los antiguos juzgados de instrucción, por mencionar algunas: firmas de los cargos de instrumentos que ingresan, preeminencia del soporte papel por sobre lo digital, baja profesionalización de los integrantes de cada organismo, resistencias a migrar a una dinámica de trabajo superadora, novedosa y tecnológica, falta de políticas de planificación y estructuración de los recursos, normativa interna que promueve prácticas infructuosas o que obstaculizan los actos eficaces.

En el caso de la defensa, como ya se ha mencionado anteriormente, no ha existido lineamiento alguno desde que asumió la última gestión. En segundo término, el camino de retroceso al modelo antiguo viene dado por una clara tendencia a ciertas dinámicas de trabajo conocidas como “compartimentos estancos”, con un nulo acceso y participación al legajo digital (pese a las directivas que se han encomendado acerca de las buenas prácticas del sistema adversarial) ya sea por desconocimiento o desinterés, dando paso a un ejercicio meramente formal del papel de defensor/a en el proceso.

- **Gestión y organización de las unidades fiscales**

Desde la implementación de la ley 5020 y la transferencia de la investigación al Ministerio Público Fiscal, se dispuso por la anterior gestión en toda la provincia una organización interna de las unidades fiscales basada en la temática o tipo de delito. Se intentó lograr una estructuración de los organismos para dar respuesta rápida y de calidad a los diferentes conflictos mediante un sistema de admisión y gestión de la conflictividad y su posterior relocalización, con el objetivo que sólo llegaran a juicio los casos de mayor impacto o aquellos que por razones de política criminal las salidas alternativas al proceso no eran viables.

Sin embargo, la experiencia transitada no tuvo los resultados esperados. En primer lugar, porque el sistema de temáticas tendió a burocratizar rápidamente la tarea de los fiscales. Este sistema no sólo fracasó con los principales objetivos propuestos, sino que logró todo lo contrario, puesto que las respuestas se homogeneizaron para luego automatizarse. En el caso de las Unidades Fiscales de Investigación con determinada temática se encontraron con grandes obstáculos para gestionar, particularmente aquellas que por el tipo de delito que tenían asignado para investigar, tenían vedada por instrucción general, la posibilidad de aplicar criterios de oportunidad, suspensión de Juicio a Prueba, conciliaciones, etc. Esto derivó en una necesidad casi forzosa de llevar a juicio todas las causas con determinados tipos de delitos, muchas veces con poco convencimiento del Fiscal del Caso. Al mismo tiempo, respecto al mayor caudal de legajos ingresados al sistema, los conflictos de menor impacto no tuvieron respuestas de calidad. Las suspensiones de Juicio a Prueba tomaron una impronta de trámite para descongestionar la cantidad de causas, sin un seguimiento real del conflicto primario.

Las fiscalías de delitos de género, cuyo objetivo en un principio fue dar una respuesta diferenciada a las víctimas, no lograron cumplir el objetivo puesto que la posibilidad de soluciones se limitó a la normativa interna del Ministerio Público, prácticamente sin casos que hagan la excepción, circunstancia que evidencia una clara contradicción en cuanto a las finalidades político-criminales. Cabe mencionar que las instrucciones dadas por la procuración a los fiscales del caso, en especial a los casos de violencia de género, en la provincia de Río Negro, tienen una vigencia que es anterior a la última y actual gestión²⁴. En efecto, la normativa actual sólo es una extensión en el tiempo de la política implementada en materia de género por la anterior gestión de la procuración.

Luego de más de cuatro años con el sistema de temáticas, la Procuración de Río Negro a través de Resolución 165/21 PG retornó a una organización interna por sistema de turnos, que en mi opinión fue fruto de un deficiente funcionamiento del sistema anterior, suprimiendo las unidades temáticas. La actual organización tiene como ventaja que permite verificar la capacidad de gestión de cada integrante de las unidades fiscales, para administrar el caudal de conflictos que ingresa al sistema penal en una determinada ciudad

²⁴ Instrucción General 01/11 PG de la provincia de Río Negro

o circunscripción (Archivos, desestimaciones, Correcta admisión del caso, criterios de oportunidad, Suspensiones de Juicio a Prueba, Juicio Oral y Público).

PERSPECTIVA DE GÉNERO: LA EXPERIENCIA EN RIO NEGRO

Una aproximación a los paradigmas de orden y de la conflictividad. Su vinculación con el enfoque de género.

El análisis político criminal debe hacerse partiendo del concepto madre, que es la idea de conflicto. Esta noción está íntimamente relacionada con una sociedad democrática y rompe con un modelo tradicional, que es el paradigma del orden, el cual se caracteriza por entender que el conflicto es una excepción al principio general (sociedad ordenada). En este sentido, el conflicto, adquiere un tinte negativo, dañino del que la sociedad en su conjunto debe erradicar para salir del estado de anormalidad.

Sin embargo, el conflicto es un concepto con doble valoración, según el enfoque desde el cual se realice el análisis. En verdad, lo que está en juego dentro del paradigma del orden es fundamentalmente un juego de dinámicas de poder y los roles que han ostentado determinados grupos por sobre otros²⁵.

²⁵ Alda Facio y Lorena Fries. Feminismo, género y patriarcado. Academia Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires año n° 3, número 6, primavera 2005. ISSN 1667-4154. Pág. 259 y 260. *“Conceptualmente, las diferencias entre los sexos no implican desigualdad legal. Es posible concebir a mujeres y hombres como legalmente iguales en su diferencia mutua. Pero ese no ha sido el caso, al menos en los últimos cinco o seis mil años. Desde el punto de vista histórico, la diferencia entre los sexos y la desigualdad legal están estrechamente ligadas. ¿Por qué? Porque la diferencia mutua entre hombres y mujeres se concibió como la diferencia de las mujeres con respecto a los hombres cuando los primeros tomaron el poder y se erigieron en el modelo de lo humano. Desde entonces, la diferencia sexual ha significado desigualdad legal en perjuicio de las mujeres. Esta desigualdad podría haberse dado en contra del sexo masculino si el parámetro de lo humano hubiese sido a la inversa. Pero está empíricamente probado que la jerarquización se hizo y se hace a favor de los varones. Es más, en todas partes y en la mayoría abrumadora de las culturas conocidas, las mujeres somos consideradas de alguna manera o en algún grado, inferiores a los hombres. Cada cultura hace esta evaluación a su manera y en sus propios términos, a la vez que genera los mecanismos y las justificaciones necesarias para su mantenimiento y reproducción. Sin embargo, a pesar de que en cada cultura el grado de inferioridad de las mujeres con respecto a los hombres y los argumentos para justificarla pueden ser distintos, todas las culturas conocidas tienen algunos rasgos comunes. Janet Saltzman ha identificado tres de éstos: primero una ideología y su expresión en el lenguaje que explícitamente devalúa a las mujeres dándoles a ellas, a sus roles, sus labores, sus productos y su entorno social, menos prestigio y/o poder que el que se les da a los de los hombres; segundo, significados negativos atribuidos a las mujeres y sus actividades a través de hechos simbólicos o mitos (que no siempre se expresan de forma explícita); y tercero, estructuras que excluyen a las mujeres de la participación, o del contacto con los espacios de los más altos poderes, o donde se cree que están*

En este orden de cosas, las mujeres históricamente han ocupado un rol insignificante y accesorio en las diferentes sociedades a lo largo de la humanidad, trazado por un sistema dominante que se impuso desde los inicios de la raza humana. En este sentido, el paradigma del orden no se condice con un sistema de inclusión, sino que por el contrario establece una sociedad basada en la imposición, sujeción y obediencia; cuando ello no ocurre asoma el conflicto y la violencia.

El gran interrogante es de qué manera la sociedad y el estado en su conjunto gestiona las distintas tensiones que se generan debido a la distribución del poder, particularmente con las disputas sociales vinculadas al género: el feminismo como corriente de pensamiento es una muestra de ello. Insistimos que, para conocer particularmente la problemática del aumento de la violencia contra las mujeres, es fundamental analizarlo desde el modelo de paradigma del orden hacia el modelo de gestión de la conflictividad.

La escalada de violencia y su repercusión en el sistema penal, puede tener dos razones: la primera porque en los primeros niveles dentro del sistema institucional de gestión de conflictos el concepto de familia y el papel de la mujer dentro de ella se comienza a

los espacios de mayor poder tanto en lo económico y lo político como en lo cultural. Nosotras agregaríamos una cuarta característica: cuarto, el pensamiento dicotómico, jerarquizado y sexualizado, que lo divide todo en cosas o hechos de la naturaleza o de la cultura, y que al situar al hombre y lo masculino bajo la segunda categoría, y a la mujer y lo femenino bajo la primera, erige al hombre en parámetro o paradigma de lo humano, al tiempo que justifica la subordinación de las mujeres en función de sus pretendidos “roles naturales”. La universalidad de la subordinación femenina, el hecho de que exista y que involucre los ámbitos de la sexualidad, la afectividad, la economía y la política en todas las sociedades, independientemente de sus grados de complejidad, da cuenta de que estamos ante algo muy profundo, e históricamente muy enraizado, algo que no podremos erradicar con un simple reacomodo de algunos roles en lo sexual o social, ni siquiera con reorganizar por completo las estructuras económicas y políticas. Instituciones como la familia, el Estado, la educación, las religiones, las ciencias y el derecho han servido para mantener y reproducir el estatus inferior de las mujeres. En particular y por ser el derecho, en definitiva, la materia que nos ocupa en esta publicación, cabe señalar la importancia que éste tiene en el mantenimiento y reproducción de un sistema que trivializa la vida y experiencias de la mitad de la humanidad. La función social del derecho es regular la convivencia de hombres y mujeres en una sociedad determinada con el fin de promover la realización personal y colectiva de quienes hacen parte de una comunidad, en paz y armonía. Si esto es cierto, cabe decir que el derecho no ha cumplido con esta finalidad. Leyes que esclavizan a las mujeres, que restringen de diferentes modos de acuerdo con su clase, etnia, raza, edad, habilidad, etc., sus posibilidades de ser y actuar en el mundo, que otorgan más poder económico, político y sexual a los hombres, solo pueden profundizar una convivencia basada en la violencia y en el temor. Por ello, repensar el derecho y su función social, es un desafío que vas más allá de contar con “buenas leyes” o “buenas resoluciones judiciales” para las mujeres. Significa hacer de esta disciplina un instrumento transformador que desplace los actuales modelos sexuales, sociales, económicos y políticos hacia una convivencia humana basada en la aceptación de la otra persona como una legítima otra y en la colaboración como resultante de dicho respeto a la diversidad”.

redefinir. En segundo lugar, porque los cuestionamientos importan una insubordinación que requiere ser contenida con más violencia contra las mujeres, que, sin lugar a duda, pese a la legislación, los movimientos y luchas feministas, continúa integrando el grupo más desfavorecido y vulnerable de la sociedad.

Ministerio Público de Río Negro y objetivos de Política Criminal en delitos de género

Tomando en cuenta que la política criminal es el conjunto de herramientas y recursos destinados en gran parte a concretar la tutela judicial efectiva, equivale decir que es un deber propio del Ministerio Público Fiscal. Para ello es necesario, conocer, estudiar y planificar el comportamiento del fenómeno, el mismo que mencionamos al principio en esta sección de política criminal. Este conjunto de acciones consistirá en establecer relaciones de coordinación con las instituciones y el poder político con la finalidad de fortalecer los primeros niveles de gestión de los conflictos.

En cuanto al diseño de modelo de política criminal, cuya tarea corresponde a quien dirige el Ministerio Público, sigue siendo fundamental la fijación de objetivos, los cuales pueden ser de control o reducción. En Río Negro, si bien desde la cabeza del Poder Judicial y también del Ministerio Público se ha dado cumplimiento con los objetivos de la Ley Micaela en lo que respecta a las capacitaciones que deben recibir todos sus miembros, lo cierto es que la calidad del servicio prestado a lxs justiciables en esta materia no ha tenido gran significancia. ¿Por qué ocurre esto?

La primera razón, es que el plan de política criminal para combatir el fenómeno social de violencia contra la mujer, en nuestra provincia no ha tenido el análisis y planificación que la temática demanda o lo que es lo mismo, no se ha innovado y tampoco fijado objetivos claros, y que en verdad hasta cierto punto son confusos y contradictorios. Aunque cabe aclarar que esta circunstancia no es exclusiva de la provincia de Río Negro; por lo general las políticas públicas y de persecución penal en nuestro país no han alcanzado objetivos de consideración, si atendemos al incremento de la tasa de violencia contra las mujeres, entonces **¿es posible hablar de objetivos de control o reducción en este sentido?**

En efecto, la procuración de Río Negro instruyó a los fiscales de la provincia a través de la Resolución 02/18 PG, desalentando la aplicación de diversos mecanismos de diversificación como regla general. En consecuencia, la mentada Instrucción General ha derivado en una dinámica de trabajo que se ha erigido en dos formas de respuesta a los casos de violencia de género: por un lado un caudal muy pequeño de juicios orales y juicios abreviados; por el otro, un gran porcentaje de causas en que la respuesta secunda el camino del archivo o la desestimación (fundado generalmente en que la víctima ha retomado la relación con el ofensor, con el que tiene hijos en común o por razones de dependencia económica, etc.) . En el medio de esas dos respuestas no hay otra posible, lo que indica un claro vacío de acciones tendientes a erradicar y/o disminuir la violencia de género.

Respecto a la Suspensión de Juicio a Prueba, pese a que la normativa emanada de la procuración NO hace mención alguna del instituto, podemos concluir que la consecuencia directa es la adopción de una forma de trabajo en el que su aplicación por los fiscales del caso es prácticamente nula en toda la provincia. Esta práctica “refleja”, marca dos puntos importantes: por un lado, supone una limitación de la autonomía de cada fiscal para gestionar de manera eficiente y responsable cada caso. En segundo lugar, responde a una política criminal que no ha sido delimitada correctamente (tampoco planificada) y que en lo concreto ha adoptado de manera implícita la doctrina “Góngora”. Es decir, por un lado, se intenta proteger a la víctima por su calidad de mujer o por su pertenencia a un grupo minoritario, pero la respuesta político-criminal se encuadra en una posición reduccionista que realiza una valoración de la víctima similar a la de una incapaz de hecho, que no es escuchada en su pretensión. A ello se le suma, un vacío institucional de los programas de política pública para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer que dependen del Poder Ejecutivo, los cuales son muy reducidos y con poca capacidad de respuesta. Dichas circunstancias, lamentablemente dejan al descubierto una falta de planificación y coordinación en políticas de género.

La tendencia a nivel nacional y regional se ubica en “especializar y jerarquizar” las unidades fiscales avocadas a investigar delitos vinculados a la violencia de género en todas sus formas, ya no solo contra las mujeres, sino también aquella que involucra a niñxs en situación de extrema vulnerabilidad, y restantes grupos minoritarios vinculados

al género. La decisión política de optar por la especialización de la investigación en materia de género debe ir acompañada de un diseño institucional diferenciado, una estructura con asignación fuerte de recursos, con el acompañamiento y respaldo de políticas públicas de los restantes actores políticos y posibilidad de discusiones periódicas de los objetivos a implementar sobre un fenómeno social complejo.

Ahora bien, ¿es posible advertir cuál ha sido el objetivo político criminal en nuestra provincia en materia de género? Los interrogantes son muchos y pocas las respuestas. Primero porque para limitar a través de Instrucciones Generales la aplicación de un instrumento de salida alternativa al proceso, es necesario el estudio profundo de una conflictividad caracterizada por relaciones y lazos extremadamente complejos, es vital escuchar a la víctima y atender su interés en el proceso; de otra manera el derecho en cualquiera de sus formas (Constitución, ley o instrucción General) pierde la característica de instrumento con función social. Siguiendo la lógica del paradigma de la gestión de la conflictividad, no hay camino posible cuando los conflictos no se interpretan desde una dimensión razonable.

En este sentido, si la planificación de la política criminal se ha propuesto reducir o transformar la violencia de género, deberá evaluarse a través de un análisis mucho más profundo en qué medida dichos fines lograron ser concretados, no solo a través de atractivas pero aparentes estadísticas confeccionadas bajo un lente que solo toma un aspecto de la conflictiva y olvida otros factores fundamentales a la hora de realizar tales apreciaciones. En consecuencia, mal puede afirmarse que a través de la persecución penal se intente lograr una protección integral de la mujer, suprimiendo cualquier participación de ésta en el proceso, derivada de una normativa aislada, sin acompañamiento de políticas públicas.

LA CUESTIÓN NORMATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO RIONEGRINO.

En este apartado del trabajo se intentará realizar un análisis del hipotético conflicto normativo que podría existir entre la Instrucción General 02/18 que rige actualmente en la provincia de Río Negro y las normas procesales que regulan los institutos de Criterios de Oportunidad y Suspensión de Juicio a Prueba, particularmente en materia de género.

En este caso, estamos haciendo referencia a dos tipos de normas que pertenecen al mismo ordenamiento jurídico, pero que tienen un determinado grado de incompatibilidad en su aplicación.

Los art. 96²⁶ y 98²⁷ del C.P.P. de la provincia de Río Negro establecen los supuestos en los que proceden los institutos de Criterios de Oportunidad y Suspensión de Juicio a Prueba respectivamente. Las salidas alternativas que contempla nuestro código de rito guardan las mismas características que las del resto de las provincias que adoptaron el sistema acusatorio. Para el caso de los criterios de oportunidad se consultará a la víctima (aunque el temperamento que ésta asuma no será vinculante para la decisión que adopte el Fiscal del caso). En el caso de la Suspensión de Juicio a Prueba se ha mantenido los

²⁶ Ley 5020 Río Negro. Artículo 96.- Criterios de Oportunidad. Se podrá prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal o limitarla a alguna de las personas que intervinieron en el hecho, previo requerir la opinión de la víctima, en caso de que ésta sea habida, en los casos siguientes: 1) Cuando se trate de un hecho insignificante o un hecho que no afecte gravemente el interés público. 2) Cuando la intervención del imputado se estime de menor relevancia, excepto que la acción atribuida tenga prevista una sanción que exceda los seis (6) años de pena privativa de libertad. 3) En los delitos culposos cuando el imputado haya sufrido a consecuencia del hecho un daño físico o moral grave que torne innecesaria y desproporcionada la aplicación de una pena. 4) Cuando la pena que pueda imponerse por el hecho de cuya persecución se prescinde, carezca de importancia en consideración a la pena ya impuesta o a la que puede esperarse por los restantes hechos. 5) Cuando exista conciliación entre las partes o cuando se haya realizado una mediación penal exitosa que haya logrado poner fin al conflicto primario, siempre que no exista un interés público prevalente y se repare el daño en la medida de lo posible. Las partes podrán conciliar en todo delito de acción pública o dependiente de instancia privada, cuya pena máxima sea de hasta quince (15) años de prisión o reclusión, siempre que no se trate de un delito cometido con grave violencia física o intimidación sobre las personas, y que la o las víctimas sean mayores de edad y consientan su aplicación. No corresponderá la aplicación de un criterio de oportunidad en los casos de delitos cometidos por un funcionario público en el ejercicio de su cargo o por razón de él.

²⁷ Ley 5020 Río Negro. Artículo 98.- Suspensión del Juicio a Prueba. Cuando la ley penal permita la suspensión de la persecución penal y no se trate de un delito doloso imputado a un funcionario público ejecutado en ejercicio de sus funciones, las partes podrán pedir su aplicación desde el inicio mismo del caso, hasta la apertura del caso a juicio. Tampoco procederá la suspensión del juicio a prueba cuando se trate de delito reprimido únicamente con pena de inhabilitación, salvo que el imputado ofrezca cumplir voluntariamente como una de las condiciones impuestas por el juez el mínimo del monto de la inhabilitación correspondiente al delito de que se trata, como así también efectuar los cursos, prácticas o estudios que, al prudente criterio del juez, resulten suficientes para estimar razonablemente que la impericia o desconocimiento de las leyes del arte u oficio por parte del imputado, han de ser subsanadas. (...)

lineamientos generales que establece el art. 76 bis del Código Penal, con algunas particularidades, que no son puntos de examinación del presente estudio.

Entonces, **¿Cuál es la incompatibilidad normativa o antinomia que se advierte entre las normas que regulan salidas alternativas al proceso y la I.G. 02/18?**

Para responder esta pregunta, en primer lugar, es necesario definir qué se entiende como “antinomia”. En palabras de Alf Ross, *existe una antinomia cuando se imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas*. Bobbio por su parte explica que estamos en presencia de una antinomia cuando *“dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento y tienen el mismo ámbito de validez, imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas”*

Teniendo en cuenta estos dos conceptos, podemos afirmar que hay situación de contradicción normativa cuando una norma prohíbe lo que otra permite o faculta. Cabe mencionar que cuando hablamos de una auténtica antinomia estamos haciendo referencia a dos normas válidas (sin entrar en el problema de la validez como concepto ambiguo) y que a su vez ambas son potencialmente aplicables a un caso con soluciones total o parcialmente inconsistentes.

Ahora bien, la I.G. 02/18 establece en su art. 1º punto 2 los supuestos en los que NO corresponde la aplicación de un criterio de oportunidad (con interpretación analógica a las Suspensiones de Juicio a prueba) por razones de política criminal:

- a) hechos cometidos con armas
- b) Hechos cometidos junto a menores de edad cuando hubiere aprovechado tal intervención
- c) Casos de violencia de género**
- d) Casos de violencia doméstica**
- e) Delitos de desobediencia vinculados a hechos de violencia de género**
- f) Delitos contra la integridad sexual**
- g) Delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio o en ocasión de sus funciones
- h) Hechos cometidos con violencia (crueldad extrema, sadismo)
- i) Hechos que generen alarma o conmoción en la sociedad

- j) Abigeato (incorporado por I.G. 001/19)
- k) Crueldad animal (incorporado por I.G. 04/20)
- l) Otros

A continuación, nos centraremos en el análisis de esta normativa interna del Ministerio Público, pero solo en lo que concierne a los casos de violencia de género. También verificaremos las consecuencias jurídicas de la aplicación de una u otra normativa.

Retornando al problema de la inconsistencia entre los art. 96 y 98 C.P.P. y la resolución citada, es posible deducir que estamos frente a una antinomia jurídica de tipo parcial-parcial, (siguiendo la tradicional clasificación de Alf Ross) en que dos normas comparten un ámbito de aplicación, pero ambas tienen además ámbitos de referencia autónomos.

Los casos de contradicciones normativas, por lo general son resueltos por los tres criterios tradicionales (jerarquía, espacialidad y temporalidad). No obstante, una solución podrá verificarse en los “criterios” que utilice la jurisprudencia para resolver un conflicto normativo en cuestión, sea fundado en principios generales del derecho, en formas de interpretación o en discrecionalidad judicial.

Por último, haré un breve análisis de dos fallos uno dictado por el Tribunal de Impugnación y el otro resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro concernientes al tema que nos toca, ambos con sentencias opuestas:

**CASO: “FERNANDEZ CLAUDIA PATRICIA C/ QUINTRIQUEO FELIX MAXIMILIANO, legajo del Ministerio Publico Fiscal N° MPF-BA-00572-2017
TRIBUNAL DE IMPUGNACIÓN DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
AÑO 2019**

ANTECEDENTES: RECHAZO DEL PEDIDO DE SUSPENSIÓN DE JUICIO A PRUEBA EN VIRTUD DE OPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL FUNDADO EN LA I.G. 02/18.

RESOLUCIÓN A FAVOR POR MAYORIA DE LA CONCESIÓN DE LA SJP (FUNDAMENTOS):

VOTO DE LA JUEZA RITA CUSTET LLAMBÍ: “La alegada asimetría de poder no basta por sí sola, para descartar la aplicación del instituto de Suspensión de Juicio a Prueba en tanto, como sostiene Ileana Arduino, “la asimetría de poder es un elemento constitutivo de los casos de violencia de género y cuando propiciamos repensar la problemática desde una perspectiva político criminal integral con los casos concretos, la probation provee herramientas de control que permiten articular mejor los intereses en juego...” *“la carencia de perspectiva de género ha marcado la totalidad de la intervención del ministerio público fiscal y de la judicatura. Nótese que la víctima no solo no ha sido oída por el Juez de revisión quien tenía el deber de hacerlo conforme ley 26.485 (lo cual vicia ab initio la resolución), sino que su decisión no ha expuesto razonadamente conforme las constancias de la causa, la ponderación del interés y los derechos de la misma. **Más bien encuentro un discurso que si bien refiere a la violencia de género, desatiende no sólo las cuestiones básicas de la teoría de género, la calidad de sujeta de derecho de la víctima y de sujeto de derecho del imputado y que soslaya la centralidad del conflicto subyacente...**”* “Corresponde evitar las respuestas autoritarias y reduccionistas de la complejidad del orden social que muchas veces colocan a las víctimas en peor situación, posicionándolas en objeto de protección y no como sujetas con derecho a la protección y prevención de la violencia”.

VOTO DEL JUEZ MIGUEL ANGEL CARDELLA: “Bajo el título “**un fallo no es una ley**”, se sostiene que la aplicación automática del precedente “GÓNGORA” conduce a que no se valoren las características del caso concreto. El sistema penal **debe evitar soluciones ajenas a las particularidades del caso** y no perder de vista que **no debieran asumirse criterios absolutos y respuestas homogéneas** en casos problemáticos teniendo siempre presente el orden patriarcal en que se inscribe la realidad de las mujeres como contexto estructural...” “...De tal forma la sola cita del fallo no significa escapar del análisis de los hechos del caso, planteados por la Defensa. Donde el Ministerio Público Fiscal no da respuesta y los jueces no resuelven en sus decisiones impugnadas, si la mujer víctima de un delito de violencia de genero puede recibir otra respuesta desde el sistema penal de justicia, en tanto y en cuanto sea escuchada, porque ¿no es mejor garantizar las condiciones para que la mujer pueda decidir por sí misma?”.

CASO: CH.C. S C/ F.M.L S/ LESIONES, Legajo del Ministerio Público Fiscal N° MPF-BA-05823-2018

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE RIO NEGRO

AÑO 2020

ANTECEDENTES: SUSPENSIÓN DE JUICIO A PRUEBA CONCEDIDO POR EL JUEZ REVISOR. OPOSICIÓN DEL MPF EN RAZON DE QUE SE TRATA DE DELITOS VINCULADOS A LA VIOLENCIA DE GÉNERO, INOBSERVANCIA DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES E INSTRUCCIONES EMANADAS DE A PROCURACIÓN.

RESOLUCIÓN EN CONTRA POR MAYORIA DE LA CONCESIÓN DE LA SJP

(FUNDAMENTOS): *“No caben dudas de que la señora C. no ha sido debida y acabadamente informada sobre las implicancias de lo que le fue preguntado y se trató en la audiencia, ni contó con un abordaje interdisciplinario e integral previo a ser escuchada, lo que se agrega a que las circunstancias en que esa escucha tuvo lugar tampoco fueron las adecuadas...” “... Es por ello que a nuestro entender, su voluntad tampoco puede ser considerada plenamente libre- además debidamente informada- en relación con la posibilidad de consentir o no el instituto de la suspensión de juicio a prueba.” “... Vale recordar que este Superior Tribunal ha sentado su postura en cuanto a que verificado que se está ante el juzgamiento de hechos constitutivos de violencia de género y que existe dictamen negativo debidamente fundado, no resulta procedente la suspensión de juicio a prueba”.*

VOTO EN DISIDENCIA DE LA JUEZ LILIANA PICCININI: *“En cuanto al desconocimiento de las potestades del Ministerio Público, establecidas prístinamente en el art. 215 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, en primer lugar, se debe destacar que es el/la Procurador/a General a quien le corresponde diseñar la política de persecución criminal en nuestra provincia. Ello no conlleva que pueda por pluma propia, cambiar, ignorar o vedar institutos previstos en la ley fonal y regulados en el Código de forma, lo que se corporiza en normativa generadora de política criminal, de la cual la de persecución solo es un apéndice” “...Retomo ahora las obligaciones de los*

Estados y la fijación de las políticas de persecución criminal, en las que es recomendable no contradecir los contenidos de la política criminal del estado, tal como lo propician las instrucciones Generales 01/11 y 02/18 de la Procuración General. En relación con este aspecto, convengo y comulgo con la siguiente postura: “Así como la utilización de mecanismos alternativos a la prisión en todos los casos de violencia de género puede resultar discriminatoria, la prohibición de otorgarlo para cualquier supuesto puede ser arbitraria. Si el objetivo principal es proteger a la mujer maltratada, la respuesta a la violencia sexista debe evitar soluciones unitarias y uniformes lejanas a las particularidades del caso” “...Ningún motivo avizoro ni percibo, ya sea en gestos, palabras, frases que me leven a creer que lo manifestado (por la víctima) no es fruto de su voluntad libremente expresada”.

Conforme a las resoluciones adoptadas en ambos precedentes por los dos Tribunales máximos de nuestra provincia, con especial atención a los votos de los jueces que expresan argumentos apoyados en normativa, principios generales del derecho, estrategias de interpretación, discrecionalidad judicial, etc., podemos deducir que en virtud del conflicto normativo al que hemos hecho alusión al inicio de esta sección del trabajo, derivan diversas opiniones ligadas a la política criminal encaminada a disminuir, erradicar y sancionar los hechos que son consecuencia de la violencia estructural contra la mujer. A modo de conclusión, sin ingresar al tratamiento de fondo que se le ha asignado a cada caso, parece atinado puntualizar:

- 1- El diseño de política de persecución penal no se circunscribe exclusivamente a limitar salidas alternativas al proceso a través de normativa interna dentro del Ministerio Público Fiscal, por el contrario, para su efectivización será necesario la disponibilidad de otras herramientas.
- 2- Es fundamental valorar la opinión de la mujer víctima en un sentido proactivo, recordando que la misma es un sujeto de derecho y que integra una parte dentro del proceso con las mismas oportunidades reales de ser escuchada conforme sus intereses y pretensiones.
- 3- Una Instrucción General o un precedente judicial no puede equipararse o sustituir el alcance de una ley, por lo que a mi criterio su interpretación y aplicación deben

ser restringidas y siempre sostenerse en un caso concreto, teniendo en cuenta que algunas soluciones automatizadas han receptado la doctrina legal de la C.S.J.N casi como una consecuencia lógica de situaciones análogas.

En definitiva, el objetivo de esta sección es exponer que independientemente de la normativa a la que se le asigne mayor preeminencia, los mecanismos de aplicación de las normas deben ir acompañados de razonabilidad. De otra manera, corremos el riesgo de no alcanzar los objetivos principales de una norma. En este trabajo de especialización, se ha puntualizado a modo de pregunta de qué manera y si así fuere, las mentadas instrucciones generales han alcanzado los objetivos de persecución penal con la finalidad de reducir la violencia contra la mujer, ya no como una crítica, sino como un análisis metodológico. En este sentido comparto la postura que *la interpretación jurídica es en ciertos casos una operación cognoscitiva y en otros una labor decisoria que reconoce la existencia de casos claros frente a los cuales el derecho ofrece una respuesta determinada, y otros problemáticos frente a los cuales es preciso optar entre varias alternativas igualmente plausibles, pero ninguna de ellas predeterminada por el derecho*²⁸. Las respuestas, como ha quedado expuesto en el presente estudio son diversas y dependerá de las múltiples maneras que existen para determinar los alcances de una ley, norma o presupuesto jurídico.

²⁸ Tesis de la indeterminación parcial.

CONCLUSIONES

Los retos que tiene el Ministerio Público, tanto Fiscal como de la Defensa, son enormes y es fundamental un fortalecimiento de la institución; el que solo será posible con una mirada crítica hacia dentro y una mirada hacia el afuera comprometida con la sociedad. La tarea del Ministerio público es de fundamental importancia para el orden democrático y en particular para pacificar sociedades que no son sencillas, si tenemos en cuenta que el fenómeno criminal asume formas cada vez más novedosas; una institución que necesita una reformulación a nivel estructural y funcional, pero que continúa redefiniéndose continuamente con las complejas redes de coordinación de las relaciones de poder, las que deberá potenciar, afianzar y articular muy fuertemente.

A nivel nacional, encontramos debates muy interesantes ligados a la reforma de la Ley de Ministerio Público, los próximos desafíos para la función del Procurador General de la Nación importan una coordinación a escala federal, ya no solo con los restantes poderes del estado sino con los Ministerios Públicos de cada una de las provincias. Cuando ese modelo de organización se ponga en marcha, lo deseable será que las provincias cuenten con Ministerios Públicos robustos, modernos, flexibles a fin de alcanzar fluidez en las relaciones de cooperación.

En este trabajo se enfatizó la importancia de impulsar y conferir una estructura moderna al Ministerio Público en Río Negro ¿de qué manera? En primer lugar, otorgándole independencia funcional y financiera al Ministerio Público de la Defensa, cuya jefatura actual está supeditada a la Procuración General. En segundo lugar, el plazo de mandato de ambas jefaturas, con especial consideración al límite temporal de la función del Procurador General. Al mismo tiempo, parece conveniente proponer la incorporación en los cuerpos legales, la exigencia del cupo de género en ambas cúpulas de los Ministerios Públicos en virtud de un democrático e igualitario acceso a cargos encumbrados. En tercer lugar, se puntualizó la importancia de un control de gestión del plan de persecución penal elaborado por el Procurador General y la obligación de rendir cuentas en forma periódica. Finalmente, se incorporó a este estudio los “objetivos” político- criminal en materia de

género. En este punto se ha realizado una crítica sobre los “medios” y “resultados” de tales direccionamientos. En general los objetivos planteados hasta el momento en la lucha contra la violencia de género requieren de una mayor planificación y asignación de recursos estatales; circunstancia que se advierte a nivel provincial, nacional y regional, por lo que la consigna queda abierta a futuros proyectos de persecución penal dotados de diferentes herramientas para frenar y reducir el fenómeno social.

En definitiva, la provincia de Río Negro al igual que muchas provincias tiene una deuda pendiente con el modelo acusatorio: por un lado, adecuar su sistema normativo constitucional y legal; por el otro, modernizar el Ministerio Público en su totalidad. Hasta tanto ello no ocurra, podremos hablar de un sistema acusatorio solo en términos aparentes. Se podrá planificar política criminal, pero hará falta una dirección comprometida que proponga y la instrumente mediante todos los recursos que tiene el Estado para llevarla a cabo. Sin una mirada crítica de las prácticas diarias en la administración de Justicia entonces no podremos hablar de cambios profundos en el sistema de justicia penal.

El Ministerio Público en la provincia es relativamente joven, tomando como punto de referencia la asunción de un protagonismo real en el modelo acusatorio; confío en la implementación de cambios profundos en su estructura en un futuro cercano, que indudablemente otorgarán mayor transparencia al sistema de justicia penal y construirán un ámbito democrático de debates con disputas y concertaciones, al mismo tiempo que impulsarán una armónica existencia con el sistema republicano.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ALFIE JULIAN. LLORENTE M. VICTORIA. INECIP. ¿Quiénes dirigen los Ministerios Públicos Fiscales? Año 2020. INECIP.
- BAIGUN DAVID. BUSTOS RAMÍREZ JUAN. PENA Y ESTADO. Revista Latinoamericana de Política Criminal. Defensa Pública. Año 2002. INECIP.
- BELTRÁN JORDI FERRER. RODRÍGUEZ JORGE LUIS. Jerarquías normativas y dinámica de los sistemas jurídicos. Año 2011. Ed. Marcial Pons.
- BINDER ALBERTO. ED CAPE. ZAZA NAMORADZE. Defensa Penal Efectiva en América Latina. Año 2015. INECIP.
- BINDER M. ALBERTO. Derecho Procesal Penal. Tomo II. Año 2014. Ed. Adhoc.
- BINDER ALBERTO. Funciones y disfunciones del Ministerio Público Fiscal. Secretario del Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales, Buenos Aires, Argentina.
- BINDER ALBERTO. Revista Ciencias penales. El control de la criminalidad en una Sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual.
- FACIO ALDA. FRIES LORENA. Feminismo y patriarcado. Academia Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires. Año 2005.
- FERRAJOLI LUIGI. Derecho y razón. Año 1995. Ed. Trota.
- GELLI MARIA ANGÉLICA. Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, 4º edición, tomo II. Año 2011. Ed. La Ley.
- GUASTINI RICARDO. Distinguiendo. Ed. Gedisa.

- JULIANO MARIO. VARGAS NICOLAS. DELGADO CELIA. Código Procesal Penal de Río Negro. Análisis doctrinal de los principales cambios del nuevo procedimiento. Año 2017. Ed. Hamumurabi.
- LABOZZETTA MARIELA. Sistemas Judiciales. Género, diversidad sexual y justicia. Año 2018. INECIP.
- ROXIN, C. MAIER J.B.J. RUSCONI, M. GUARIGLIA, F. BRUZZONE, G, BERTONI, E. FOLGUEIRO, H. CERLETTI, M. El Ministerio Público en el Proceso Penal. Año 1993. Ed. Adhoc.

NORMAS

- Código Procesal Penal de Río Negro
- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la provincia de Río Negro
- Instrucción General 19/15- DG
- Instrucción General 01/11- PG
- Instrucción General 02/18- PG
- Instrucción General 001/19- PG
- Instrucción General 04/20- PG
- Ley 4199 de la Provincia de Río Negro
- Ley 2983 de la Provincia de Neuquén
- Resolución 082/18

JURISPRUDENCIA

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Barreto Leiva c/ Venezuela”. Año 2009

- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE RIO NEGRO. “CH.C.S. c/ F.M.L. s/ lesiones”. Año 2020
- TRIBUNAL DE IMPUGNACIÓN DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO. “Fernandez Claudia c/ Quintriqueo Felix Maximiliano”. Año 2019

