

Título: La función del Ministerio Público Fiscal en materia no penal. El caso del Derecho de la Seguridad Social

Autor: Torti Cerquetti, Patricio Jorge

País: Argentina

Publicación: Revista Institucional de AFFUN - Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Nación - Número 1 - Noviembre 2021

Fecha: 19-11-2021 – Cita: IJ-MMLXXV-575

## **La función del Ministerio Público Fiscal en materia no penal**

### **El caso del Derecho de la Seguridad Social**

Patricio Jorge Torti Cerquetti\*

#### **1) Presentación del Tema [\[arriba\]](#)**

El sistema de justicia adquiere un papel fundamental en la consolidación del Estado de Derecho. En este contexto, la función que el Ministerio Público Fiscal desempeña como organismo encargado de velar por la aplicación de las leyes resulta trascendental. Los fiscales se constituyen como las autoridades estatales que, actuando en nombre de la sociedad y del interés público[1].

En la República Argentina, hasta el año 1994, el Ministerio Público carecía de rango constitucional. Recién a partir de la reforma constitucional y la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público (primero la Ley N° 24.946 y luego la Ley N° 27.148) se terminó de delimitar su misión y su rol en los diferentes tipos de proceso.

Parte de estos cambios ha sido el otorgamiento de nuevas funciones al Ministerio Público, que ha pasado a constituirse en el órgano encargado de la persecución penal, pero sin limitarlo exclusivamente a ese proceso, pues como se verá, también actúa en otras áreas del derecho, caracterizándolo como defensor del sistema de legalidad dentro del Estado de Derecho, actuando en resguardo de los intereses de la sociedad.

Resulta meridianamente sencillo poder asociar el trabajo del Ministerio Público Fiscal en el área penal, pues pareciera que las enseñanzas académicas, la exposición y los medios de comunicación han marcado, con mayor o menor detalle las actividades de los fiscales y las fiscalías penales.

Ahora bien, tarea mucho más ardua es la que se propone el presente artículo en la medida que pretende introducir al lector en el mundo del Ministerio Público Fiscal en su intervención especial en el ámbito del Derecho de la Seguridad Social.

#### **2) Introducción al Ministerio Público [\[arriba\]](#)**

En la historia política de nuestro país, el funcionamiento del ministerio público originó fuertes debates doctrinales, específicamente respecto a la ubicación institucional que debe otorgarse al organismo.[2]

La Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1853 dispuso, al organizar el Poder Judicial Federal, que este sería ejercido por una Corte Suprema compuesta por nueve miembros y dos fiscales, y por tribunales establecidos por el Congreso.

Por otra parte, la reforma acaecida en el año 1860 eliminó el número de miembros que debía tener la Corte Suprema de Justicia de la Nación; aquellos “dos procuradores fiscales” del art. 91 de la Constitución Argentina de 1853 desaparecieron a raíz de la modificación introducida por la Convención Nacional de Santa Fe de 1860.

A partir de ahí, la regulación de lo atinente al Ministerio Público se instrumentó en diversas leyes[3], y también en el decreto-ley 1285/58, que continuaron ubicándolo dentro de la estructura del Poder Judicial.

No obstante, las diversas funciones asignadas al procurador general empezaron a generar interrogantes sobre la ubicación institucional otorgada al organismo.

Como se sabe, las posturas prevaecientes acerca de la situación institucional del Ministerio Público sostienen su posible inclusión en el ámbito de: a) poder judicial, b) poder ejecutivo, c) poder legislativo. Sin embargo, fue abriéndose paso la concepción doctrinaria que lo definía como un organismo extrapoder del judicial (Sagües, Nestor Pedro, “Carrera Fiscal”, El Derecho, 106-982), con notas de independencia funcional y autarquía financiera para, de ese modo, cumplir con mayor eficacia e imparcialidad de defensa de la legalidad objetiva y la persecución penal. La última alternativa, al despegar al Ministerio Público de la triada clásica de poderes, buscaba afianzar los controles y garantizar mejor las libertades públicas.[4]

De esta forma, cuando en el año 1993 se procedió a sancionar la Ley N° 24.309 que declaró la necesidad de reformar la Constitución Nacional, se incluyó, entre los temas autorizados para ser examinados por la Asamblea Constituyente, la consagración del Ministerio Público “como órgano extrapoder” mediante la “habilitación de un artículo a incorporarse en la Segunda Parte, en el nuevo capítulo”[5].

La reforma constitucional de 1994 sería la oportunidad para sentar un criterio uniforme respecto a la ubicación jurídico institucional del organismo.

El producto resultante de esta permisión fue el nuevo art. 120 de la Ley Fundamental, que dotó al Ministerio Público de “independencia”, “autonomía funcional” y “autarquía financiera”, asegurando a sus integrantes “inmunidades funcionales” e “intangibilidad de remuneraciones”. Como misión, se le asignó la tarea de “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”[6].

Tal normativa constitucionalizó al Ministerio Público como un órgano extrapoder[7], regulado en una sección independiente a la del Poder Judicial, cuyos atributos permiten afirmar que se ha querido dejarlo fuera del ámbito del órgano jurisdiccional. En ese sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación expuso que el

Ministerio Público, como órgano extra-poder, no posee por ello menor importancia jerárquica que los otros tres poderes[8].

De esta forma, en un único artículo, el art. 120, la Constitución diseñó un Ministerio Público bicéfalo, con atribuciones propias de defensa de la legalidad, ejercida en todo tipo de proceso judicial, que incluye la actuación en casos en que se cuestiona la constitucionalidad de leyes y decretos. También se le reconoció la defensa de los intereses generales de la sociedad y de los pobres, ausentes e incapaces, a través del Defensor General[9].

La estructura diseñada es la de un órgano bicéfalo, integrado por el Ministerio Público Fiscal encargado de custodiar la acción penal pública y los intereses colectivos y por el Ministerio Público de la Defensa, que tiene a su cargo la función de proteger los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.[10]

Pero la eficacia del Ministerio Público está directamente relacionada con su independencia funcional y las garantías que la hagan posible. En tal sentido se ha dicho que “La Constitución Nacional destaca asimismo -y lo hace de un modo muy categórico- que el Ministerio Público es un órgano “independiente” -de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial- “autónomo- en el ejercicio de las funciones que le encomienda expresamente, y con autarquía, pues está sujeto al control externo de la Auditoría General de la Nación, y obligado a cumplir -como cualquier órgano autárquico- las leyes de administración financiera del Estado en la ejecución del Presupuesto[11].

En el año 1998, el Congreso Nacional sancionó la Ley Orgánica del Ministerio Público[12], que establecía que “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 y de los intereses generales de la sociedad. Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura[13].

Esta concepción se completó mediante la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal[14] que agregó, a lo dispuesto por la normativa anterior[15], que “En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes”[16], estableciendo sus funciones[17].

Resulta interesante en esta oportunidad destacar el contenido del Capítulo 6 de la Ley N° 27.148, referido a la “Actuación en materia no penal” delimitada en los artículos 30 y 31 de la Ley de referencia.

Cabe mencionar que el art. 31 de la referida Ley Orgánica estipula que “La actuación del Ministerio Público Fiscal de la Nación en materia Civil, Comercial, Civil y Comercial Federal, Contencioso Administrativo Federal, Laboral, Seguridad Social y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estará a cargo de los fiscales y fiscales generales con competencia en esos asuntos”. Asimismo, equipara a estos magistrados y a los titulares de las unidades fiscales en materia no penal con asiento en las provincias[18].

En base a lo expuesto, se puede decir que “el Ministerio Público Fiscal en la República Argentina interviene y peticiona en todo asunto en el que se verifiquen conflictos en los que se encuentre afectado de una manera grave el acceso a la justicia, por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas, o cuando se afecte el orden público y/o leyes no disponibles para las partes o estén amenazados o vulnerados los derechos humanos, las garantías constitucionales o la observancia de la Constitución Nacional”[19].

La actividad principal ha de orientarse a la “defensa de la legalidad” y la tutela de los “intereses generales de la sociedad”. “En defensa de la legalidad” significa que el Ministerio Público debe velar por el cumplimiento de la ley, no solo de parte de las personas, sino también por los propios poderes y órganos del Estado, en especial debe velar por la legalidad constitucional, ello debe entenderse como el control del cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales; es un abogado de la constitución, un custodio de la legalidad constitucional. Es la conocida defensa del orden público”[20].

El nuevo cometido constitucional de “defender los intereses generales de la sociedad” en el proceso judicial, ha mutado el concepto y la función tradicional del Ministerio Público. Por esta razón, no sería desatinado afirmar que es un genuino representante del pueblo, aunque no sea elegido en forma directa. Asimismo, la defensa que ejerce en el proceso no se circunscribe solo a la legalidad o a los intereses generales de la sociedad, sino también a los derechos sociales[21] y a los derechos de incidencia colectiva[22].

La Constitución Nacional y la ley reglamentaria han individualizado ese interés público o social, cuya tutela se le ha encomendado al Ministerio Público, y comprende los siguientes tópicos: observancia de normas de orden público; representación de menores e incapaces; representación de ausentes y carentes de recursos económicos; acción judicial pública en materia penal y civil; declaración de insania; etc.; pureza del debido proceso; protección de bienes inmateriales vinculados al arte; a la naturaleza; a la historia; a los derechos humanos; etc.

También la Ley Suprema ha prescripto con señalado énfasis que el Ministerio Público es un órgano independiente de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, pero esa cualidad comprende dos aspectos fundamentales: “la autonomía funcional” y “la autarquía financiera”.

La primera, se resuelve en la potestad de desempeñar la función requirente por sí, sin sujeción a instrucciones o sugerencias de otros órganos del Estado. En su exacto alcance esta cualidad, reconocida por la Constitución al Ministerio Público, encierra el poder, discrecional y exclusivo, de ejercer la función en la dirección y condiciones que establezca el propio órgano de control, sin intervención de ningún otro, con la única exigencia de adecuar su actividad a la ley. En la defensa de la ley y la tutela de los intereses sociales, es el titular del órgano, frente a cada caso concreto, el que debe establecer, sobre la base de la interpretación de las normas legales y constitucionales que libremente realice y de la valoración racional de los hechos y de las pruebas, la oportunidad y modos de actuación, sin que ninguna autoridad pueda sugerirle la conveniencia de actuar en modo distinto del que le dicta su conciencia.

Resulta necesario complementar la autonomía funcional con la autarquía financiera para redondear la garantía de la independencia del Ministerio Público. No hay dudas que la libertad de criterio para el ejercicio de la función requirente queda

notablemente restringida por la falta de medios económicos o infraestructura material para ejecutar las decisiones adoptadas en ejercicio de esa libertad.

En “coordinación con las demás autoridades de la República”, se trata en primer lugar de una limitación a las funciones del Ministerio Público Fiscal, pues no puede actuar solitariamente al promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad, sino en coordinación con las demás autoridades de la Nación; debe concertar con ellas la búsqueda de un mismo fin, que es el fin del Estado, el bien común de la sociedad[23].

### **3) El Ministerio Público No Penal [\[arriba\]](#)**

En palabras de Clemente Díaz, “La representación y la defensa de los intereses públicos sociales que se implican o que pueden estar implicados en el proceso no estarían suficiente o completamente satisfechos si se los dejara librados a la actividad ciudadana particular, mediante el ejercicio de la llamada ‘acción popular’, o se los atribuyera exclusivamente al órgano del poder jurisdiccional del Estado. Entre ambos extremos, aparece un organismo del Estado encargado de una compleja serie de funciones, que no solamente representa los intereses patrimoniales del Estado, y los intereses individuales de determinada categoría de personas, sino que en otros casos, se le reconoce la titularidad de la pretensión de la tutela penal como derivado del “ius puniendi” del Estado, y en todos los casos, se le erige en defensor del sistema de legalidad dentro del Estado de Derecho: al cual se define como órgano estatal encargado de hacer valer ante el órgano jurisdiccional la representación y la defensa de los intereses públicos y sociales del Estado”. [24]

Siguiendo al mismo autor “El concepto de causa pública comprende todo asunto en que el Estado tenga un interés directo como parte principal, sea como actor o demandado”[25], así como los supuestos de representación de determinadas clases de personas o de bienes.

A su vez, el modo de intervenir en el proceso en tal carácter hace que por lo general su actuación pueda darse como parte adjunta, sin embargo, “defiende un interés distinto al de las partes, aunque, generalmente, debe plegarse al de alguna de ellas, aun cuando niegue a ambas la totalidad de sus pretensiones, y de ahí lo discutible de su intervención, ya que su fundamento, esto es, la defensa del orden público, se encontrará siempre suficientemente amparada por la intervención del juez”. [26]

La apreciación crítica de la institución ha sido severa y no siempre favorable; algunos postulan su supresión en lo civil. Así, Palacio lo piensa solo integrado por asesores de menores y por defensores de pobres y ausentes, y de este modo advierte otra arista para la discusión; es el delgado límite entre los intereses que representan los fiscales y los defensores públicos en las materias de su incumbencia. [27] Otros dicen que hay que limitarla a lo indispensable. [28]

Pero una mirada de la realidad actual y de la propia evolución que se ha dado en las últimas décadas, hace pensar que se debería redireccionar el funcionamiento de esta Institución a la luz de los textos de derechos humanos, de las nuevas generaciones de derechos y en particular de los derechos sociales. Se trata en definitiva del bienestar general de la sociedad democrática.

La ley orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 27.148 -y su similar Ley N° 27.149 para el Ministerio Público de la Defensa- en consonancia con lo dispuesto en el art.

120 de la CN dispone que aquel es el órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.

En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes.

Estas normas hacen del Ministerio Público, y en particular del Fiscal, un órgano defensor de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, a partir del mandato constitucional.[29]

La nueva LOMPF dispone que debe intervenir, según las circunstancias e importancia del asunto, en los casos presentados en cualquier tribunal federal de país o tribunal nacional con competencia sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los casos en los que no se haya transferido dicha competencia, siempre que en ellos se cuestione la vigencia de la constitución o los instrumentos de derechos humanos que la republica sea parte o se trate (en lo que aquí interesa):

- Conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos o difusos.
- Conflictos en los que se encuentre afectado el interés general de la sociedad o una política pública trascendente.
- Conflictos en los que se encuentre afectado de una manera grave el acceso a la justicia por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas.
- Conflictos de competencia y jurisdicción de los órganos jurisdiccionales.
- Casos en los que una norma especial lo determine.

Del mismo modo, el art. 30 de la Ley N° 27.148 establece que la actuación del MPFN en materia no penal en el ámbito de la justicia federal con asiento en las provincias estará a cargo de la unidad fiscal que formara parte de cada fiscalía de distrito, respecto de la actuación en materia no penal en el ámbito de la caba que la actuación del MPFN en materia civil, comercial y comercial federal, comercial, contencioso administrativo federal, laboral, seguridad social de relaciones de consumo de la caba estará a cargo de los fiscales y fiscales generales con competencia en esos asuntos.

Estos magistrados y los titulares de las unidades en materia no penal con asiento en las provincias tendrán como función:

- a) Velar por el debido proceso legal.
- b) Peticionar en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente, normas de orden público y leyes no disponibles por los particulares, el debido proceso, el acceso a la justicia, así como cuando se trate de una manifiesta asimetría entre las partes o estén amenazados o vulnerados los

derechos humanos, las garantías constitucionales o la observancia de la Constitución Nacional.

c) Solicitar la recusación con causa de los jueces intervinientes, producir, ofrecer y solicitar la incorporación de prueba, peticionar el dictado de medidas cautelares o dictaminar sobre su procedencia, plantear nulidades, plantear inconstitucionalidades, interponer recursos, interponer las acciones previstas en la Ley N° 24.240 y realizar cualquier otra petición tendiente al cumplimiento de la misión del Ministerio Público Fiscal de la Nación y en defensa del debido proceso.

d) Intervenir en casos en los que se encuentren en juego daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud pública y al medio ambiente, al consumidor, a bienes o derechos de valor artístico, histórico o paisajístico, en los casos y mediante los procedimientos que las leyes establezcan.

e) Intervenir en cuestiones de competencia, habilitación de instancia y en todos los casos en que se hallaren en juego normas o principios de orden público.

f) Intervenir en los procesos de nulidad de matrimonio y divorcio, de filiación y en todos los relativos al estado civil y nombres de las personas, venias supletorias y declaraciones de pobreza.

g) Intervenir en todos los procesos judiciales en que se solicite la ciudadanía argentina.

h) Realizar investigaciones con relación a los casos en los que interviene a fin de esclarecer si hay afectaciones a la legalidad, a los intereses generales de la sociedad y/o a los derechos humanos y las garantías constitucionales.

i) Impulsar la actuación conjunta con las fiscalías de distrito y las procuradurías especializadas.

j) Responder los pedidos de informes que les formule el Procurador General de la Nación.

k) Organizar el trabajo y supervisar el desempeño de las tareas de los funcionarios y del personal a su cargo.

l) Ejercer las demás funciones previstas por leyes especiales.

Por su parte el art. 41 de la Ley N° 24.946 dispone que: Los fiscales ante la Justicia de Primera Instancia Federal y Nacional de la Capital Federal, en lo Civil y Comercial, Contencioso Administrativo, Laboral y de Seguridad Social, tendrán los siguientes deberes y atribuciones: "a) Hacerse parte en todas las causas o trámites judiciales en que el interés público lo requiera de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Nacional, a fin de asegurar el respeto al debido proceso, la defensa del interés público y el efectivo cumplimiento de la legislación, así como para prevenir, evitar o remediar daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud y al medio ambiente, al consumidor, a bienes o derechos de valor artístico, histórico o paisajístico en los casos y mediante los procedimientos que las leyes establezcan. b) Ofrecer pruebas en las causas y trámites en que intervengan y verificar la

regularidad de la sustanciación de las restantes ofrecidas o rendidas en autos, para asegurar el respeto al debido proceso...”.

De esta LOMPF surge que los fiscales no penales:

1) Intervienen para la debida y correcta actuación de los tribunales de la república, nacionales y locales. Dictaminan en defensa y resguardo de la competencia federal (tanto cuando los tribunales federales no deben intervenir como cuando deben hacerlo, pues el MPFN debe defender la jurisdicción y competencia de los tribunales (art. 25 inc. F de la Ley N° 24.946).

En materia de competencia, lo hacen al dictaminar inicialmente si una causa corresponde a cierto y determinado fuero; intervienen también en cuestiones o conflictos de competencia, en los recursos extraordinarios y de queja contra resoluciones en materia de competencia y en las causas que se inician ante la competencia originaria de la CSJN para determinar si le corresponde o no a ella. Igualmente, la CSJN cuando se trata de cuestiones de competencia originaria, puede enviar el expediente a la Procuración General de la Nación para un nuevo dictamen sobre el punto (aún cuando ella misma ya se haya declarado competente).

Los fiscales podrán ellos mismos interponer recursos frente a decisiones en materia de competencia, tanto si son parte en el expediente como si no lo son.

2) En defensa de la legalidad: pueden realizar planteos de inconstitucionalidad de normas o de ilegalidad de los actos estatales, ya que el MPFN es un órgano independiente de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial, autónomo en el ejercicio de sus funciones; por lo tanto, a partir de la reforma constitucional, no representa ni defiende en el proceso a ninguno de los poderes y organismo del estado, sino que promueve la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.

8) Interviene en procesos previsionales: la garantía del debido proceso se quebranta en el fuero previsional y debe ser resguardada por la actuación fiscal, cuando por ejemplo: una de las partes, el estado, suspende el ejercicio de la actividad jurisdiccional; se desconoce la garantía del juez natural y el principio de preclusión, se frustra la igualdad de las partes y la utilidad del proceso a través de la defensa de la falta de recursos, se implanta un régimen sobre costas que prescinde del resultado del juicio y estimula el incumplimiento del deudor.[30]

A partir de lo desarrollado, “Como conclusión diremos que, a pesar de que la actuación más conocida del MPFN se desarrolla en materia y causas penales, la intervención de este organismo en procesos no penales se encuentra específicamente regulada por el ordenamiento y ha sido recibida y resaltada por la CSJN en algunos de los precedentes que reseñamos. Creemos que, en definitiva, es la sociedad la que resulta beneficiada por la participación activa del MPFN en casos no penales pues tal como ha sido expuesto, su misión principal es actuar en defensa de la legalidad y los intereses generales de la comunidad”.[31]

#### **4) Acerca del Derecho de la Seguridad Social [\[arriba\]](#)**

La vida del hombre está sometida a diversos acontecimientos y riesgos que, una vez producidos, generan una necesidad que debe ser atendida y satisfecha. Este esfuerzo de superación de la necesidad puede afrontarlo el hombre individualmente, o bien

sumir la sociedad la tarea de repararla como una carga social que le incumbe colectivamente.

En los comienzos del desarrollo humano, el hombre estaba sujeto a su propia suerte y, por consiguiente, a él individualmente le incumbía proveerse de los elementos e instrumentos para satisfacer las necesidades más básicas. Con la evolución de la civilización y la vida en sociedad, muchas de las necesidades del hombre pasaron a ser satisfechas de manera compartida con los demás miembros del cuerpo social.

Más allá de la difusión que posee la expresión Seguridad Social, no es tan fácil delimitar con precisión cuál es su campo propio, ya que existen diferentes enfoques.

Como es sabido, el derecho a la seguridad social es un derecho humano: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”[32].

La seguridad social es un ámbito del derecho que ampara a la persona como tal y compromete a la sociedad, con apoyo en la solidaridad, en la cobertura de las necesidades derivadas de ciertos eventos -contingencias sociales- mediante el otorgamiento de prestaciones.

Conforme la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social es “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”[33].

La Seguridad Social intenta asumir, el compromiso de garantizar a todos los miembros de la sociedad una plataforma de dignidad asentada en el principio de la solidaridad.

El Estado, como sujeto activo, obra en función de una causalidad final, que es el bien común. Éste se logra a través de la consecución de fines particulares -sociales, económicos, políticos, relaciones internacionales, entre otros-. La obtención de los fines particulares genera la actividad legislativa especializada, inspirada en valores y principios propios de esos fines[34].

Estos principios concebidos como mandatos de optimización amplían, adaptan y mejoran los objetivos perseguidos por la Seguridad Social según la circunstancia y el contexto histórico existente.

En definitiva, ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes[35].

Cuando los principios se incorporan en la normativa y se aplican en la gestión y administración de la seguridad social, su efectividad se acrecienta; y de este modo se contribuye a mejorar la justicia social y económica. Tanto el legislador como el técnico y el juez, deben atender a estos principios inspirados en la equidad y la

justicia, en función de las necesidades de las personas protegidas, y que buscan promover su bienestar y calidad de vida[36].

Por ello, entendida como como conjunto de recursos organizados por el Estado para satisfacer las necesidades de las personas que padecen consecuencias sociales, la seguridad social está estructurada en Argentina a partir de un Sistema Único de Seguridad Social[37], creado por el decreto 2284/91 y compuesto por varios subsistemas: el Previsional[38], el de Asignaciones Familiares[39], el de Desempleo[40], el de Riesgos del Trabajo[41] y el de Salud[42].

Debe tenerse presente en todo momento que esta funcionalidad de la seguridad social, atiende no sólo a las necesidades individuales sino a las necesidades del grupo familiar, acorde con la manda constitucional que dispone la protección integral de la familia[43].

### **5) El Ministerio Público en la justicia de la Seguridad Social [\[arriba\]](#)**

En 1986 se sancionó la Ley N° 23.473, que creó la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social cuyo art. 5 dispuso la creación de dos fiscalías de Cámara, cuyos titulares ejercerán el ministerio público, reemplazándose mutuamente en caso de licencia, excusación, impedimento o vacante.

Al crearse la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social[44], se determinó la institución del “Ministerio Público de Primera Instancia que actuará ante los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social de la Capital Federal”[45].

El art. 6 de la Ley N° 24.655, indica una lista de atribuciones y deberes a los fiscales generales, sin que deba excluirse la posibilidad de que dichos magistrados intervengan también en otras cuestiones que puedan estar comprendidas dentro de las previsiones del art. 120, CN, y de la ley orgánica del Ministerio Público.

Cabe agregar que el Ministerio Público de la Seguridad Social extiende su actuación más allá de los tribunales del fuero especializado en la materia, pues también deben tomar la intervención que señalan las normas legales respectivas, los fiscales que actúan ante los juzgados federales con asiento en las provincias[46].

Las leyes puntuales sobre la materia Seguridad Social[47], imponen diligencias para promover la actuación judicial y participar a lo largo de todo el proceso en resguardo del orden público. Es decir que los fiscales no son ni pueden ser “testigos prescindentes” en tales procesos.

En el campo de los derechos sociales, económicos y culturales, los fiscales, siguiendo las directivas de la Procuración General de la Nacional, deben cumplir siempre con las funciones de requerir e investigar. Estos cometidos surgen de la obligación de promover la actuación ante el órgano jurisdiccional en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. Esto implica una actitud proactiva. Se debe actuar de oficio si la situación lo amerita. La actitud pasiva es una negligencia y un incumplimiento al mandato constitucional y legal, además de una falta a la unidad de actuación que impone la Constitución Nacional y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Sobre el tema se ha dicho que la representación y la defensa de los intereses públicos sociales que se implican o que pueden estar implicados en el proceso no estarían suficiente o completamente satisfechos si se los dejara librados a la actividad ciudadana particular, mediante el ejercicio de la llamada ‘acción popular’, o se los atribuyera exclusivamente al órgano del poder jurisdiccional del Estado. Entre ambos extremos, aparece un organismo del Estado encargado de una compleja serie de funciones, que no solamente representa los intereses patrimoniales del Estado, y los intereses individuales de determinada categoría de personas, sino que en todos los casos, se le erige en defensor del sistema de legalidad dentro del Estado de Derecho[48].

El Ministerio Público ha de emplazar en el proceso judicial como una parte más y como titular excluyente de una pretensión procesal distinta a la del actor y demandado, cuyo fundamento o título lo constituye -por mandato constitucional- la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.

A fin de velar por esta garantía constitucional, el Ministerio Público Fiscal está obligado a impugnar toda norma, acto o conducta procesal que menoscabe la imparcialidad del juez, quebrante la igualdad de las partes, niegue a estas la oportunidad de participar con utilidad en el proceso, tomar conocimiento de su actos y etapas, ofrecer y producir pruebas, gozar de audiencia, etc. En síntesis, debe atacar todo acto que impida desplegar en plenitud el derecho de defensa en juicio.

En esa línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sosteniendo que “cuando el Ministerio Fiscal es llamado a intervenir en una causa... el representante del Ministerio Público goza para la determinación de los alcances y modalidades del dictamen requerido de una plena independencia funcional respecto del tribunal ante el que actúa, que es ínsita de la magistratura que aquél ejercita y que configura una condición insoslayable que es reconocida a dicho ministerio como presupuesto esencial para el adecuado cumplimiento de su misión de preservar el orden público y procurar la defensa del orden jurídico en su totalidad”[49].

## **6) Colofón** [\[arriba\]](#)

La seguridad social tiene por finalidad otorgar cobertura a todos aquellos que se encuentren afectados por una contingencia social, razón por la cual, el acceso a las prestaciones sociales reviste un especial interés para todos los miembros de la comunidad.

Todos los poderes del Estado deben contribuir desde su ámbito de actuación para garantizar el funcionamiento y la sustentabilidad financiera del Sistema, la protección de los ancianos, los niños, las mujeres embarazadas, las personas por nacer y todos los sectores vulnerables de la República así lo exigen.

A nivel mundial se aprecia una tendencia a favor de la ampliación del concepto y del contenido de la Seguridad Social, toda vez que el rol de la seguridad social ha cambiado de manera fundamental en los últimos años, pues va más allá de la redistribución de los ingresos y las prestaciones, para lograr un bienestar mínimo o asegurar el acceso a las necesidades esenciales.

Cabe recordar que la Constitución Nacional en su art. 120 y el art. 1° de las Leyes N° 24.946 y 27.148 colocan en cabeza del Ministerio Público la función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la

sociedad. En consonancia con ello debe velar por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal, representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que conforme a la ley se requiera, intervenir en todos los procesos judiciales en que se solicite la ciudadanía argentina, etc.[50].

El Dr. Luis Herrero[51] ha manifestado en una reciente publicación: “Dudo que exista en nuestro país una institución pública más ajustada a los principios republicanos y al Estado Social de derecho que el Ministerio Público Fiscal, a la luz de la actual normativa constitucional y reglamentaria que disciplina su trascendental cometido en el proceso judicial”[52].

Luego de lo expuesto en materia de doctrina y las referencias normativas mencionadas sobre el Ministerio Público Fiscal, esta magistratura, muchas veces descuidada y apenas conocida en su proyección constitucional, tiene ahora un estatuto legal acorde con la alta misión que le concierne en la custodia del orden jurídico con base en la Constitución, la defensa de la causa pública y la tutela de los intereses generales de la sociedad[53].

En definitiva, el Ministerio Público Fiscal en materia de derecho de la seguridad, desde el más alto sitio de lo jurídico, brega por el establecimiento de lo justo concreto, presupuesto ineludible para el logro de una paz social genuina y perdurable, ejerciendo las funciones que le son propias y desplegando todos los esfuerzos necesarios para que así sea.

#### Notas [\[arriba\]](#)

\* *Especialista en Derecho Judicial (UCES). Diplomado en Seguridad Social (UCES). Diplomado en Procedimiento Administrativo (UNLZ). Especialista en Gestión de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social (CEDDET España). Docente de las materias Derecho de la Seguridad Social (UNLZ) y Derecho Constitucional I y II (UCES). Director de la Revista Argentina de Derecho de la Seguridad Social (IJ Editores). Director de la Revista Temas de Derecho Laboral y de la Seguridad Social (Erreius). Secretario de la Fiscalía Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 1 C.A.B.A..*

[1] Basterra, Marcela I., “Consideraciones sobre el Ministerio Público Fiscal a la luz de la reforma de la Ley Orgánica”, en Revista de Derecho Público “La Reforma del Poder Judicial”, Rubinzal Culzoni, 2021, pág. 43.

[2] Basterra, Marcela I., ob. cit., pág. 44.

[3] Entre ellas, las N° 27, 1893, 3367, 4162, 4055, 17.516, 18.345, 19539, 20.521.

[4] Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada”, 4ta ed., La Ley, 2013, pág. 579.

[5] Carnota, Walter F., “El enclave constitucional del personal del Ministerio Público”, La Ley 1997-C, 796, cita online AR/DOC/6678/2001.

[6] Carnota, Walter F., ob. cit.

[7] En ese sentido opinan Bidart Campos Germán, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, t. VI “La Reforma Constitucional de 1994”, Ediar, Bs. As., 1995, pág. 487; Sagües, Néstor Pedro, “Constitución de la Nación Argentina, Introducción”, Ed. Astrea, Bs. As. 1995, pág. 28; Quiroga Lavié, H., “Constitución

de la Nación Argentina Comentada”, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1996, pág. 692; Seisdedos, Felipe, “Algunas reflexiones acerca de la independencia del Ministerio Público”, Idearium, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, N° 10/12, pág. 980; Masnatta, Héctor, “Régimen del Ministerio Público en la Nueva Constitución”, La Ley, 1994-E-878, Ekmekdjian, Miguel A. “Tratado de Derecho Constitucional”, t.V, Depalma, Bs. As., 1999, págs. 631 y ss., entre otros.

[8] Conf. Procuración del Tesoro, Expte. PT 2973/94 de agosto de 1994. En el caso se debía decidir ante quien debía prestar juramento de acatar la Constitución Nacional el Sr. Procurador General. Sobre ello, el Procurador del Tesoro se expidió en el sentido de que aquél debía jurar ante el presidente de la Nación en su carácter de Jefe de Estado.

[9] Gelli, María A. “Constitución de la Nación Argentina, Comentada y concordada”, t.II, La Ley, pág. 580.

[10] Basterra, Marcela I., ob. cit., pág. 47.

[11] Herrero, Luis R. “El Ministerio Público Fiscal en el fuero de la seguridad social a la luz de la reforma constitucional de 1994 -Representante del Estado o de los intereses de la sociedad - Fiscalizador de los jueces o parte en el proceso”, Revista del Ministerio Público Fiscal, N° 5, pág. 156.

[12] Ley 24.946, Boletín Oficial del 23/03/98. Modificada parcialmente por la ley 25.909, Boletín Oficial del 28/09/04.

[13] Conf. art. 1 de la ley 24.946.

[14] Ley 27.148, Boletín Oficial del 18/06/15.

[15] Idem. Cit. N° 8

[16] Conf. art. 1 de la ley 27.148.

[17] Conf. art. 2 de la ley 27.148.

[18] Conf. art. 30 de la Ley 27.148.

[19] Conf. arts. 2 inc. e. y 31 inc. B, Ley 27.148

[20] Conf. Ortiz Pellegrini, Miguel A., “El Ministerio Público Fiscal en la Constitución Nacional”, DJ 1997-2, 1067.

[21] Arts. 14 bis y 33 de la Constitución Nacional Argentina.

[22] Art. 43 de la Constitución Nacional Argentina.

[23] Conf. Ortiz Pellegrini, Miguel A., ob. cit.

[24] Díaz Clemente A., “Instituciones de Derecho Procesal”, T. II A, Abeledo Perrot, pág. 458.

[25] Díaz Clemente A, Ob. Cit., pág. 488 y sgtes.

[26] Díaz Clemente A, Ob. Cit., pág. 495 y sgtes.

[27] Palacio Lino E., Derecho Procesal Civil, T.II, Abeledo Perrot, pág. 620 y sgtes.

[28] Por caso, el art. 151 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina, supuestos de divorcio y nulidad de matrimonio.

[29] Monti Laura y Fernández, “Reseña sobre el Rol del Ministerio Público Fiscal de la Nación en Materia de Derecho No Penal”, en Revista de Derecho Público “La Reforma del Poder Judicial”, Rubinzal Culzoni, 2021, pág. 194.

[30] Herrero, Luis René, “El Ministerio Público Fiscal en el fuero de la Seguridad Social a la luz de la reforma de 1994. Representante del Estado o de los intereses generales de la sociedad. Fiscalizador de los jueces o parte en el proceso”, en Revista Jubilaciones y Pensiones, vol. IX-B- fasc. 53, nov/dic, de 1999 pág. 651.

[31] Monti Laura y Fernández, “Reseña sobre el Rol del Ministerio Público Fiscal de la Nación en Materia de Derecho No Penal”, en Revista de Derecho Público “La Reforma del Poder Judicial”, Rubinzal Culzoni, 2021, pág. 213.

[32] Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

[33] OIT- AISS 2001:9.

[34] Chirinos Bernabé Lino, “Tratado de la Seguridad Social”, LL, 2009, T.1, pág. 35 y ss.

- [35] Robert Alexy, “Teoría de los Derechos Fundamentales”
- [36] Goldin, Adrián, “Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social”, Bs. As., 2009, Ed. La Ley, pág. 804
- [37] S.U.S.S.
- [38] Ley N° 26.425.
- [39] Ley N° 24.714.
- [40] Ley N° 24.013.
- [41] Ley N° 24.557.
- [42] Leyes N° 23.660 y 23.661.
- [43] Art. 14 bis de la Constitución Nacional.
- [44] Art. 1, ley 24.655, antes solo existía la Cámara Federal de la Seguridad Social, creada por ley 23.473.
- [45] Art. 5, ley 24.655.
- [46] Art. 15, ley 24463, modificado por el art. 3, ley 24.655.
- [47] Las mencionadas leyes 23.473, 24.463, 24.655, 24.946 y 27.148.
- [48] Conf. Díaz Clemente A., “Instituciones de Derecho Procesal”, T. II A, Abeledo Perrot, Bs. As., Año 1972, pág. 458.
- [49] Conf. CSJN, Fallos: 315:2255.
- [50] Conf. art. 25 ley 24.946 y art. 31 ley 27.148.
- [51] Quien fuera Camarista integrante de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social en Argentina durante largo tiempo hasta su reciente jubilación.
- [52] Herrero Luis René, “El Ministerio Público Fiscal en el Fuero de la Seguridad Social a la luz de la Reforma Constitucional de 1994. ¿Representante de del Estado o de los intereses generales de la sociedad? ¿Vigía de los jueces o una parte más en el proceso? Revista Aequitas, IJ-LXX-800, 01-12-2012, pág. 106.
- [53] Monti, José L., “El Ministerio Público a la altura de nuestro tiempo”, ADLA 1998-A, 101.

Recibido: 13.10.2021. Aceptado: 26.10.2021.