

Buenos Aires, 1 de junio de 2021

**Sr/a. Diputado/a de la Nación**

**S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D**

**De nuestra consideración:**

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted a fin de acercarle algunas reflexiones respecto al proyecto de reforma del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa (expediente 0128-S-2020), que obtuvo dictamen de mayoría de las Comisiones de Justicia y Asuntos Constitucionales, y que surge de una propuesta que ya cuenta con media sanción en la Cámara de Senadores.

A continuación desarrollamos algunos argumentos y consideraciones en torno al contenido de la iniciativa, la que incluye una serie de cambios que podrían redundar en problemas de gravedad, tanto en lo que respecta a la idoneidad y la legitimidad de las autoridades del Ministerio Público, como en su autonomía e independencia.

Preliminarmente, cabe advertir que el proyecto tiene muchas similitudes con uno impulsado en 2017 durante el anterior gobierno, y [los argumentos que nos llevaron a oponernos firmemente a aquellas propuestas](#) siguen hoy completamente vigentes (al respecto, resultan aún relevantes las palabras que expresaba en ese momento el Senador José Mayans, que pueden verse en el siguiente video: [bit.ly/3uxzekl](https://bit.ly/3uxzekl)).

En este sentido, creemos que vale la pena llamar a su reflexión sobre un punto que subyace en este debate: dado que los oficialismos son relativamente efímeros, cuando éstos intentan -acaso basados en la confianza sobre sus propias virtudes- incrementar su propio poder para adoptar ciertas decisiones públicas relevantes, pueden estar construyendo las reglas que sufrirán en cuanto deban ser oposición. Las oscilaciones en las posiciones de los distintos sectores políticos durante los últimos años sobre el tema que nos ocupa, parecen ser en este caso un síntoma de tal circunstancia.

Por ello, resulta fundamental que se genere un debate responsable y sensato sobre los impactos que estos cambios podrían producir en el corto y

mediano plazo sobre el adecuado funcionamiento de un organismo cuyas competencias constitucionalmente asignadas son de suma relevancia.

El documento que adjuntamos busca ser una contribución en tal sentido, identificando aquellos puntos del dictamen de Comisión especialmente problemáticos, que con su introducción opacan aquellas propuestas de cambios en las que el proyecto acierta, y que finalmente justifican que la iniciativa no deba ser aprobada tal como fue diseñada.

Es necesaria una reforma íntegra del sistema de justicia que no apunte a resolver necesidades políticas coyunturales de ningún sector, sino a sentar las bases para que nuestro país cuente con instituciones con capacidad efectiva para la protección de los derechos, especialmente de los grupos más desaventajados.

En particular, es fundamental que en el Senado se arriben en forma urgente a los consensos necesarios para la designación de un Procurador o Procuradora con legitimidad, idoneidad -técnica y moral-, independencia y proactividad para la defensa de los derechos y los intereses generales de la sociedad, que permita superar la actual situación de interinato.

El fortalecimiento de nuestra democracia será posible con la inclusión de todas las voces y abordando la totalidad de los desafíos pendientes.

Sin otro particular, nos despedimos saludándola/o muy atentamente.



**Sebastián Pilo**  
**Co-director**  
**Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia**

## OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL MINISTERIO PÚBLICO

### 1. Introducción: la independencia y autonomía del Ministerio Público en el diseño constitucional.

En la reforma constitucional de 1994 se dispuso que el Ministerio Público sea un "órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera". Aún teniendo como opción otros modelos (por ejemplo su adscripción al Poder Ejecutivo o al Judicial, tal como ocurre en otros países), en la Constitución se buscó especialmente que ni las fiscalías ni las defensorías dependan del resto de los poderes del Estado.

Tanto el MPF como el MPD ocupan roles de mucha importancia en nuestro sistema de justicia, destinados a la representación de los intereses generales de la sociedad, asegurar el impulso de la persecución penal, y proteger el derecho de defensa y el acceso a la justicia respectivamente.

Por el diseño institucional actual, tanto la máxima autoridad del Ministerio Público Fiscal como el de la Defensa concentran gran parte del poder de estos organismos y tienen roles decisivos en los concursos para la designación de las y los nuevos fiscales y defensores, su control disciplinario, la ejecución del presupuesto, la designación de personal, la transparencia, entre otras cuestiones.

En el marco de sus funciones y decisiones pueden verse afectados intereses de distintos factores de poder, incluido el poder político (por ejemplo, las y los fiscales deben investigar hechos de corrupción, violencia institucional, violaciones a derechos humanos por parte del Estado, entre otros delitos). Por lo que protegerlos de cualquier tipo de interferencia resulta necesario para que ejecuten su misión de forma correcta.

### 2. Reducción en la mayoría necesaria para la elección de sus titulares.

La actuales leyes 27.148 y 27.149, sancionadas por el Congreso en el año 2015 y que regulan el mandato de independencia impuesto por la Constitución para dichos órganos, establecieron que la propuesta enviada por el Poder Ejecutivo para ocupar cualquiera de estos dos cargos debe reunir los 2/3 de los votos de las y los integrantes del Senado.

En la práctica, este requisito repercute en que los oficialismos no cuenten con las mayorías necesarias para asegurar dicha designación con sus propios votos, y que deben conseguir el consenso de otras fuerzas políticas. De esta forma, resulta más factible que la persona elegida cuente con la idoneidad y la trayectoria que el cargo demanda, y ello a su vez contribuye con su legitimidad para el ejercicio de las funciones y con la garantía de que las desarrollará con cierta equidistancia respecto a los diferentes sectores de oficialismo y oposición.

Sin embargo, desde el nombramiento de la última titular del Ministerio Público Fiscal en nuestro país, las y los Senadores no logran acuerdos para alcanzar esta mayoría agravada. Debido a esta falta de consenso, hace 4 años que hay un Procurador interino que no fue elegido por el mecanismo legalmente previsto para ocupar el cargo. Y ello es porque quienes representan al pueblo han privilegiado alimentar la polarización política que ha caracterizado casi toda discusión pública en nuestro país durante los últimos años, por sobre lograr acuerdos transversales a los partidos políticos, imprescindibles en cualquier sociedad democrática.

Es decir que, para un problema real -la falta de acuerdos entre los sectores políticos con representación parlamentaria (algo que también pasa con la Defensoría del Pueblo y la Procuración Penitenciaria)-, se propone una pésima solución: que la búsqueda de esos acuerdos ya no sea necesaria.

Tal como se explicó, de aprobarse sin cambios el proyecto que cuenta con dictamen de comisión en la Cámara de Diputados de la Nación, al prever la reducción de la mayoría necesaria de  $\frac{2}{3}$  de los miembros presentes del Senado a mayoría absoluta (mitad más uno de los miembros totales de la Cámara), ello implicaría que el partido político que cuente con mayoría en el Senado podría seleccionar, por su propia cuenta, a quien ocupe la titularidad de la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación. Ello, sin lugar a dudas, redundaría en perjuicio tanto de la eficacia como de la independencia de la institución.

### **3. Posibilidad de inicio de juicio político y suspensión de titulares del Ministerio Público con mayorías absolutas.**

El proyecto con dictamen establece la posibilidad de que las Cámaras impulsen el juicio político y suspendan a quienes ocupen la titularidad de la Procuración General de la Nación

y de la Defensoría General, por el plazo de 180 días, tan sólo con la mayoría absoluta de cada Cámara (la de Diputados para la apertura del procedimiento y el Senado para su suspensión en el cargo), reduciendo el actual requisito de las dos terceras partes de sus integrantes para ambas decisiones.

Esta posibilidad implica que una mayoría política circunstancial de cualquier oficialismo podría suspender a las máximas autoridades, lo cual implica un grave peligro a la independencia del Ministerio Público y un condicionamiento permanente a lo largo de toda su gestión.

#### **4. Reducción del plazo de duración de las máximas autoridades de la Procuración y la Defensoría General, con posibilidad de reelección.**

El proyecto prevé que, sumado a la reducción de mayorías necesarias para su nombramiento, se reduzca el plazo de duración de quienes ocupen el cargo de titulares del Ministerio Público. Según la ley actual, las y los titulares de la Procuración General y de la Defensoría General gozan de estabilidad en el cargo mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad. El proyecto con dictamen de mayoría establece un mandato por un plazo de 5 años, con posibilidad de una reelección.

Hemos manifestado en otras ocasiones que acotar el plazo de duración de este tipo de altos cargos resulta deseable para brindarle al órgano dinamismo y renovación, y evitar concentraciones de poder desproporcionadas en sus titulares.

Sin embargo, el plazo de duración del mandato resulta sumamente acotado, y a ello se suma el condicionamiento que produce durante el primer mandato la posibilidad o no de reelección. Ello no contribuye a generar incentivos suficientes para que quienes encabezan ambas ramas del Ministerio Público mantengan una actuación independiente -sobre todo en los temas de mayor sensibilidad- respecto de quienes las/os designaron y podrían reelegirlas/os.

En este sentido, establecer por ejemplo un mandato único -sin posibilidad de reelección- de al menos 7 años, permitiría la implementación de planes de gestión de más largo plazo, llevados a cabo en espacios temporales que resulten desacompañados de los períodos de gobierno.

## 5. Diseño deficiente del jurado para concursos de fiscalías y defensorías.

El proyecto no mejora un problema que tiene actualmente el Ministerio Público: el jurado de los concursos sigue estando compuesto por tres fiscales o defensores/as y un/a jurista invitado/a. Si bien el proyecto establece que el jurado debe ser designado por sorteo público (hasta el momento lo elegía discrecionalmente la máxima autoridad de cada organismo), este diseño aún mantiene problemas. Como paralelismo, la forma en la que se realizan los concursos para cargos de jueces y juezas en nuestro país contempla actualmente la participación de estamentos políticos y profesionales, además de las y los representantes de la propia judicatura (ello, más allá de los necesarios debates pendientes en materia del equilibrio constitucional en la composición del Consejo de la Magistratura).

Que la elección de las y los funcionarios del Ministerio Público siga siendo decidida de forma casi excluyente por las y los ya integrantes de tales órganos, genera situaciones que no son deseables en materia de diseño. En primer lugar, las y los jurados que ya integran el organismo tienden a favorecer perfiles de concursantes que ya son parte de la institución en cargos de menor jerarquía, lo que afecta las eventuales chances de personas más idóneas pero que no pertenezcan al Ministerio Público. En segundo lugar, un jurado compuesto mayormente por integrantes del organismo reduce las posibilidades de controlar que no existan arbitrariedades en las evaluaciones, en tanto limita formas posibles de control externo.

El diseño perpetúa la endogamia dentro de los ministerios públicos, lo cual repercute en que quienes tengan criterios más cercanos o sean más afines a las autoridades tendrán más oportunidades de prevalecer en los concursos. Este modelo restringe las posibilidades de un debate público y un monitoreo adecuado sobre el perfil de profesionales que deben ocupar estos cargos.

## 6. Concentración de facultades en cabeza de la Procuración General y la Defensoría General.

El proyecto aprobado mantiene la concentración de numerosas facultades -de mucha relevancia- en cabeza de la Procuración General y la Defensoría General. Ambas continúan teniendo un rol preponderante, no sólo en los procesos de selección, sino también en los de sanción de fiscales, defensores y defensoras. Las máximas autoridades mantienen la

facultad discrecional para decidir qué denuncias contra estos magistrados y magistradas se investigan, y cuáles no.

En el caso del Ministerio Público Fiscal, el Procurador General mantiene absoluta discrecionalidad para designar a quienes resulten titulares de las Procuradurías especializadas (funcionan como auxiliares de los fiscales en asuntos específicos), que en muchos casos intervienen en temas de suma importancia como la corrupción pública, el lavado de activos y delitos financieros, la trata de personas o la violencia institucional.

El proyecto omite ocuparse de adoptar cambios concretos que reduzcan estos niveles de concentración de funciones en las cabezas de estos organismos.

## **7. Falta de creación de mecanismos alternativos para asegurar el impulso de la persecución penal de los delitos de poder.**

Otro de los déficits del proyecto reside en la inexistencia de mecanismos alternativos que posibiliten el impulso en la persecución penal de los delitos de corrupción y criminalidad organizada.

En un contexto en el que el Ministerio Público Fiscal -y ya no los jueces- tendrán la responsabilidad de la investigación e impulso de la acción penal, alinear a dicho órgano con las mayorías políticas de cada momento, tiene como una de sus consecuencias negativas la falta de una entidad estatal independiente que pueda asumir el impulso de aquellas causas en la que están involucrados los distintos sectores del poder político.

El proyecto, en este sentido, al mantener inalterado el sistema, desperdicia la oportunidad de mejorar el diseño y facultades de organismos como la Procuraduría de Investigaciones Administrativas para que puedan ejercer la referida función, así como elude posibles soluciones como podría ser la de habilitar la participación de organizaciones de la sociedad civil en estas causas de interés público.

Respecto a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, uno de los grandes obstáculos que se le han presentado desde su creación es no contar con la facultad de intervenir autónomamente en causas a cargo de otras fiscalías, y no poder sostener la acción penal cuando otros fiscales deciden no hacerlo. Por esta razón, sería aconsejable

dotar a la PIA de facultades amplias de intervención y de mantenimiento de la acción penal en las distintas instancias, a fin de permitir un mejor funcionamiento.

Complementariamente, en causas que investigan delitos de poder resulta necesario crear mecanismos mediante los cuales las fiscalías a cargo de la investigación penal de los delitos de corrupción o el crimen organizado realicen esfuerzos tendientes a determinar los colectivos afectados y tengan un contacto estrecho con las víctimas del delito o con organizaciones que tengan como fin la protección de los bienes afectados, estableciendo mesas de participación, y creando el deber de rendición de cuentas por parte de estos órganos ante los sectores sociales afectados.

También, debido a que las fiscalías pueden llegar en ciertos casos a tener desincentivos (por razones de carga del trabajo, instrucciones de la cabeza del Ministerio Público Fiscal o condicionamientos políticos de cualquier tipo) para el impulso de investigaciones sobre delitos de poder u otros casos de interés público, el reconocimiento de la posibilidad de una querrela colectiva por parte de la sociedad civil puede aportar varios beneficios prácticos a la investigación penal de estos casos, y en el impulso de la reparación de los daños. En estos casos, el querellante funciona como un agente dinamizador que contrapesa la burocracia y enfoca los procedimientos en los temas más relevantes. Su participación va en directa relación con la búsqueda de la verdad material y la reparación del daño.

El proyecto, al no incluir estas u otras instancias para asegurar la existencia de mecanismos alternativos para el impulso de este tipo de causas, deja un vacío relevante en atención al resto de los cambios que se están implementando en materia procesal penal.

## **8. Falta de creación de instancias de participación ciudadana en la gestión del Ministerio Público.**

Finalmente, el proyecto no introduce ningún mecanismo de participación ciudadana en las leyes orgánicas. Esto resulta problemático, en tanto las normas actualmente vigentes tampoco contienen prácticamente previsiones de este tipo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La ley orgánica del Ministerio Público Fiscal contiene una muy limitada previsión respecto a los mecanismos de participación ciudadana. El art. 36 prevé solamente que “[e]l Ministerio Público Fiscal de la Nación, en su función de promover los intereses generales ante la administración de justicia, procurará conocer los reclamos y necesidades de los distintos sectores sociales, mantendrá informada a la comunidad y promoverá el acceso a la justicia, en particular de las personas con menores recursos para hacerlo”.

A su vez, la ley orgánica del Ministerio Público de la Defensa contempla en su redacción actual del art. 6 que esta institución “(...) desarrolla programas y actividades permanentes sobre el acceso al derecho y a la justicia y



Entre otras cuestiones, esta ausencia obstaculiza la posibilidad de la sociedad de intervenir y colaborar con la definición de la política criminal del MPF y las estrategias de acceso a la justicia del MPD o de que exista una efectiva rendición de cuentas sobre el desempeño de sus autoridades.

Una vía para subsanar este déficit democrático es a través de la incorporación de mecanismos específicos de participación ciudadana en la legislación vigente. Algunos ejemplos son la elaboración anual de un plan estratégico de cada institución que sea sometido a espacios de debate con distintos actores de la sociedad civil, la obligación de realizar audiencias públicas ante ciertas decisiones de marcada relevancia o bien de rendición de cuentas periódicas.

## 9. A modo de cierre

Las reformas del sistema de Justicia deben contar con amplios consensos, y contribuir a la fortaleza e independencia de sus instituciones. La imposibilidad de llegar a consensos entre los distintos sectores políticos con representación parlamentaria no debe tener como resultado la pauperización de las instituciones.

Los déficits hasta aquí desarrollados impiden concentrar la discusión en aquellos cambios que el proyecto propone con acierto, tales como el deber de rendir cuentas ante la Comisión Bicameral, la prohibición de requerir tareas o funciones de investigación criminal a los organismos de inteligencia, la incorporación de perspectiva de género, el deber de adoptar reglas de conducta, y la creación de nuevas procuradurías especializadas en violencia de género, consumo y ambiente, entre otros.

La puesta en marcha del nuevo sistema penal acusatorio -que no debería seguir demorándose- significa una transformación sustantiva a partir de la cual las y los fiscales pasarán a incorporar nuevos roles y funciones de particular importancia para la vida institucional y social de nuestro país. Esos cambios deben venir acompañados de otras adaptaciones, que doten de legitimidad, fortaleza y eficacia a instituciones como la del Ministerio Público.

---

establece mecanismos para su interacción efectiva con distintos sectores sociales, a cuyo efecto podrá participar a organismos públicos y privados involucrados con la defensa y protección de derechos, mediante la colaboración interinstitucional y el trabajo en red.”



por la igualdad y la justicia

La vía para transformar el proyecto en uno virtuoso supone llevar a cabo un proceso en el que participe toda la ciudadanía, que facilite una apropiación colectiva de los cambios necesarios y permita derribar los obstáculos existentes.