

- En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los catorce días del mes de junio de 2016, a la hora 13 y 26:

**Sr. Presidente** (Mestre).- Damos comienzo a la reunión conjunta de las comisiones de Justicia, de Legislación Penal y de Presupuesto y Hacienda.

En el día de la fecha analizaremos el proyecto de ley por el cual se modifica la ley 24.148, Orgánica del Ministerio Público Fiscal. A tal efecto, hemos invitado a distintas especialidades en la materia, académicos y expertos que nos brindarán sus opiniones respecto de este tema.

Teniendo en cuenta que son más de veinte los invitados a esta reunión, les vamos a pedir que dentro de sus posibilidades sus exposiciones no duren más de siete minutos y, como máximo, diez minutos. En el caso de que algún señor diputado desee formularle alguna consulta a ese expositor, le pediría que no haga un discurso sino que formule una pregunta bien concreta -dentro del minuto- luego de lo cual desearía que el expositor la conteste tomando como un tiempo de referencia los tres minutos.

Propongo esta metodología de trabajo debido a que a las 17 horas tenemos que hacer la entrega de la sala de reunión.

En primer término, hará uso de la palabra el doctor Guillermo Yacobucci. Su currículum señala que es doctor en Ciencias Jurídicas, juez de Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal número 6 de Buenos Aires desde el año 1993, profesor titular de Derecho Penal de la Universidad Austral y profesor adjunto, por concurso, de Filosofía del Derecho en la Universidad de Buenos Aires.

Tiene la palabra el señor diputado Tailhade.

**Sr. Tailhade.**- Señor presidente: antes de que comiencen las exposiciones, quería preguntarle si contamos con alguna lista definitiva de los especialistas que hoy nos van a visitar. Sinceramente, me pareció bastante desprolija la forma en que se manejó la convocatoria de las distintas figuras propuestas por algunos bloques y los que fueron invitados por la presidencia de esta comisión. Eso nos impidió tener un conocimiento acerca de quiénes van a concurrir con el fin de preparar algunas preguntas. Por ello, desearía saber si ya existe una lista definitiva como para tenerla durante el transcurso de la reunión.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Señor diputado: se ha hecho esta convocatoria en base a los distintos pedidos de los

bloques. En el caso concreto del bloque del Frente para la Victoria se ha convocado a más de quince oradores y hasta ahora tuvimos la confirmación de tan solo nueve especialistas. Algunos de ellos están presentes en esta sala. Poseo una lista sobre la cual, en la medida en que me han confirmado, los he ido incluyendo.

Tiene la palabra el doctor Yacobucci.

**Sr. Yacobucci.-** Señor presidente: quiero expresar mi agradecimiento pues me honra esta convocatoria y trataré de cumplir estrictamente de acuerdo a lo que ha pedido el señor presidente en cuanto al tiempo de mi discurso.

Concretamente, brindaré algunos lineamientos con la finalidad de provocar temas para la reflexión. Mi pretensión es trabajar sobre tres niveles fundamentales.

El primero es de orden institucional. Allí distinguiría lo institucional referido a lo político, es decir, marcado por aspectos de discrecionalidad, oportunidad, necesidad, etcétera, que, como jurista, no me cabe dar una opinión en tanto jurista, quizás como ciudadano, pero no creo que sea interesante para esta comisión. En ese mismo nivel institucional aparecen cuestiones que son propias de la naturaleza jurídica y constitucional, ahí sí volcaré mis opiniones sobre la base de la ciencia jurídica.

Luego plantearé un nivel que podríamos definir como de modernización y adecuación, de acuerdo a criterios de gestión, orden y estructura que se proponen en esta reforma parcial de la ley de Ministerio Público y, finalmente, como esto se ordena a una ley que busca tener efectos prácticos -los alemanes suelen hablar de una dogmática afortunada o no, de acuerdo a las consecuencias-, buscaré hacer algunas referencias en base a la experiencia y al derecho comparado para demostrar y fundar en el orden utilitario y práctico aquello que sostengo en el orden científico.

Ya había dicho que en lo institucional político discrecional no voy a ingresar, sí lo voy a hacer en el orden jurídico-constitucional. Por intuición -u olfato de goleador diría alguno-, intuyo que uno de los primeros problemas podría suscitarse con la determinación del plazo de ejercicio dentro de la Procuración General. En esa línea, soy de la opinión que en el orden tanto constitucional como jurídico no sólo no hay ningún tipo de contradicción con un plazo tasado para el ejercicio de la función sino que es lo mejor que se adecua a la sistemática de la Constitución.

Quizás ustedes, por propia tarea legislativa, conocerán mejor que yo que en la reforma del 94, la decisión sobre la cláusula del Ministerio Público, de la Procuración, como órgano extrapoder, fue algo que llegó

sobre el anochecer del debate y que, por lo tanto, ese enunciado que se volcó en el articulado de la Constitución es un enunciado importante por las finalidades que le otorga pero suficientemente amplio como para dejar abierta luego la concreción de su operatividad. Por lo tanto, ese enunciado nada nos dice sobre una situación cuasi vitalicia y mucho menos la fundamenta o justifica. De modo tal que si asumimos, como hace una mayoría de constitucionalistas, que este órgano extrapoder en realidad vendría a jugar un rol de cuarto poder -superando la idea de Montesquieu de los tres poderes, donde el judicial propiamente no jugaba-, podríamos decir que no se compadece con los límites impuestos al Ejecutivo y al Legislativo. Y si se quiere parangonar con la Corte Suprema sería un contrasentido teleológico, porque una de las cosas que buscó la reforma constitucional, precisamente, era saldar el debate acerca de si la Procuración formaba parte del Judicial, como uno podía intuir por la referencia al contexto histórico de ser el fiscal ante la Corte. Eso se saldó con el órgano extrapoder, de manera que toda analogía que se pretenda con la Corte resulta insostenible hermenéuticamente.

Supuesto esto desde la perspectiva constitucional, iríamos a lo jurídico. En lo jurídico, si buscamos alguna referencia del orden público provincial está claro que las referencias más modernas del orden público provincial, tiene períodos tasados. En todos los

casos tiene períodos tasados, de manera que la discusión creo que por ese lado resulta manifiesta y clara.

Ahora, si el debate se suscita en el *quantum* de la duración, yo creo allí que aparece el aspecto que yo había anunciado, y es una cuestión político-discrecional que deberán resolver ustedes. No hay un argumento fuerte de orden ni jurídico ni constitucional para decir que deben ser 3, 4, 5, 6 o 7. En todo caso, los que podemos opinar lo haremos desde la perspectiva de nuestra propia coloratura de lo que mejor conviene. En todo caso, si se habla de cuatro podría suponerse que guarda alguna relación con períodos del Ejecutivo o de representantes. En ese caso, habría que fundarlo en orden a la responsabilidad que persigue el procurador.

La segunda cuestión se vincula con la estructura de los subprocuradores. En este punto tampoco tengo dudas jurídicas ni constitucionales acerca de que es lo que mejor se adapta a nuestro sistema constitucional y jurídico. En nuestro sistema no hay ninguna estructura de tipo monocrático y prácticamente monárquico como el que se le ha dado a la estructura aquí, a través de una ley ordinaria, no de base constitucional.

¿Ello que implica? Por lo pronto, un debate acerca de la multifuncionalidad o el *multitask* que puede tener la Procuración General. En ese orden, y ya vinculado con la modernización y organización, parece mucho más

razonable que la cabeza del Ministerio Público -advierto que no tiene que ser obligatoriamente un penalista o una penalista; de hecho, la actual procuradora no lo es- requiere necesariamente de una estructura con cierto grado de autarquía, que le pueda brindar una apoyatura eficaz y cierta sobre temas muy complejos.

Aclaro el fundamento: si tenemos en cuenta el Código Procesal Penal de la Nación -todavía no se ha hecho operativo pero ya es ley-, advertiremos en buena medida que la concreción de la política criminal depende del Ministerio Público Fiscal. Si uno toma la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -por citar algún fallo, "Pupelis", etcétera-, la Corte siempre ha dicho que la política criminal en la Argentina la decide el Poder Legislativo. En lo formal pareciera que sí, porque sigue dependiendo de las leyes, pero en lo operativo concreto y en la medida en que haya un poder de disponibilidad de la acción y criterio de oportunidad, quien concreta real y efectivamente la política criminal no es el Poder Legislativo. Lamento quizás golpear la autoestima de los legisladores. ¿Por qué? Porque en definitiva el enunciado de la ley se concretará operativamente de acuerdo a las decisiones que tomen los fiscales en cada caso concreto.

Por ello es necesario que exista una arquitectura institucional y organizacional que le permita a quien toma las líneas que bajan desde lo más alto de la Procuración,

tener sustentos operativos ciertos. Por lo tanto, la división en subprocuradurías -como se propone- parece razonable; incluso yo le agregaría más, pero eso ya es una opinión propiamente personal. Basta con señalar que está el derecho penal ordinario y el crimen organizado, y esto implica mucho. Si vamos a la parte comparada -lo que yo llamo "el tercer nivel", que es el de la praxis-, tomando como ejemplo dos extremos de sistemas, como puede ser el español, con la Fiscalía General del Estado, o el americano, donde el *attorney* en realidad es prácticamente una parte del Poder Ejecutivo, vamos a ver que en ambos casos no son las cabezas las que hacen operativa la reacción sobre la criminalidad más importante sino aquellos subprocuradores, delegados o como queramos llamarlos.

Si tomamos el ejemplo norteamericano que pone en operación actas del Congreso de suma importancia en contra de la delincuencia empresaria o económica -como el caso de la Ley Sarbanes Oxley o la Ley Dodd-Frank-, nos encontraremos con que la cabeza no hace los manuales operativos y por eso llevan nombres como Holder, Thompson, McNulty o Mark Filip, que fue el último y el que ha ordenado todo el manual para los operadores. Si dejamos ese extremo y vamos a otro, como por ejemplo el de la Fiscalía General del Estado Español, con la llegada de la responsabilidad penal de las personas jurídicas -que les recuerdo es parte del anteproyecto de Código Penal y que además forma parte de otros proyectos



que se han enviado a las distintas Cámaras-, cuando el Código Penal español recepta la responsabilidad penal de las personas jurídicas, quien hace el manual de instrucciones a los fiscales que resultan operativos no es el Fiscal General sino Pereda. Pereda es una excelente fiscal, que no tiene el nivel jerárquico administrativo más alto pero, sin embargo, es la especialista en el tema y quien hace un largo manual operativo para que en cada instancia los fiscales puedan trabajar con esto.

De manera que, entonces, en ese punto no solo no encuentro objeciones sino que es parte de la modernización.

Para finalizar: yo he hablado de adecuación y de modernización. De adecuación, no me cabe duda porque este Código Procesal Penal de la Nación, que es ley aunque no está operativo, no solo incluye oportunidad, disponibilidad de la acción, etcétera, y es el que cristaliza de verdad la política criminal, sino que además ha buscado un modelo más bien horizontal de la operatividad. Observen que se trabaja con colegios de magistrados, ya no hay más Cámara de Casación o Cámara de Apelación, hay en realidad un colegio que revisa las decisiones. Entonces, pareciera más congruente que del otro lado esa cuasimonarquía que tenemos del Ministerio Público, se adapte a ese criterio de modernización.

Quedo a disposición de las preguntas que deseen formular.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias, doctor Yacobucci.

Repito que disponen de un minuto para realizar una pregunta bien concreta.

Tiene la palabra el señor diputado Tailhade.

**Sr. Tailhade.**- Señor presidente: insisto en que por Secretaría se nos alcance la lista de los oradores de hoy.

Gracias, doctor Yacobucci por su presencia en este plenario. Quiero hacer una pregunta en relación con los subprocuradores pero antes, respetuosamente, voy a expresar una consideración política, y quiero que me lo entienda así.

Por lo que tengo entendido, usted es candidato muy bien posicionado para ser juez de la Casación Federal; con lo cual, me parece que pongo en tela de juicio -si se quiere, por eso le pido que lo tome como una reflexión política- su imparcialidad a la hora de analizar un proyecto que viene justamente del poder que puede colocarlo en ese alto tribunal.

Usted habló de los subprocuradores como figuras que la Constitución no repele pero usted habló de tareas operativas de los subprocuradores, de los que llevan adelante -si se quiere de manera cotidiana- la política criminal del Ministerio. Ahora, el proyecto no habla de una cuestión meramente operativa. El proyecto habla de otra

cosa con respecto a las funciones de los subprocuradores. Y no solamente habla de otra cosa, sino que básicamente le recorta casi todas las facultades constitucionales al procurador general para ponerlo en cabeza de esas figuras.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Un minuto, diputado.

**Sr. Tailhade**.- Ya termino, señor presidente.

Con amplias facultades, tienen pocos mecanismos de control los subprocuradores, y además tienen mecanismos simplificados de nombramiento y remoción.

Entonces, en estas condiciones, ¿entiende que está afectada la independencia y autonomía funcional del Ministerio Público, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Nacional?

**Sr. Yacobucci**.- Gracias, por la pregunta.

En cuanto a la objeción que pone a mi imparcialidad, le recuerdo que estoy primero en la terna que se está proyectando, cuando en realidad en la anterior administración estaba primero seguro porque era una de las ternas votadas por unanimidad por parte de todos los representantes del Consejo. De manera que era imparcial en aquel momento y sigo siéndolo ahora que estoy en desventaja respecto de aquello que me había posibilitado el Consejo de

la Magistratura en la anterior administración. Quédese tranquilo por ese lado en cuanto a la imparcialidad.

Para reforzarlo empecé diciendo que no iba a mezclar mis opiniones de orden personal y político -que se la dejo a usted-, respecto de las institucionales jurídicas, que sí son las que yo vuelco. Y en ese orden, le respondo que en verdad los subprocuradores no tienen el día a día -usted habló de cotidiano, yo no mencioné lo cotidiano- sino la parte operativa de marco. En lo cotidiano va a ser el fiscal de la primera instancia o el fiscal general. Y de acuerdo con cómo se elaboren las líneas generales, ellos tienen un amplio margen de discreción dentro de ese marco.

El proyecto permite que si un fiscal que debe actuar rápidamente y no está de acuerdo con los lineamientos, podrá dejar a salvo su opinión y actuar en una situación de urgencia o emergencia, que puede ser revisada. Eso está asegurado.

En lo relativo a los límites constitucionales de la Procuración, en cuanto a la cabeza, de acuerdo con mi lectura del artículo constitucional, los fines son la defensa de la legalidad y los intereses de la sociedad. Eso no se ve alterado en lo más mínimo. En la actual ley -al igual que en el proyecto en tratamiento- hay un Consejo que analiza junto al procurador o procuradora las decisiones más importantes. En la ley actual ese Consejo no tiene

mayor eficacia porque se puede reunir al año, mientras que aquí estamos hablando de respuestas rápidas a la criminalidad organizada. Pareciera mucho más razonable que sea en un mes. Allí hay simplemente una cuestión de proporcionalidad que sigue siendo jurídica y no propiamente política.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el señor diputado Petri.

**Sr. Petri.**- Señor presidente: agradezco la presencia del doctor Yacobucci. En primer lugar, considero que es ofensivo descalificar al doctor Yacobucci por estar ternado para ejercer un cargo en la Magistratura. Hay varios señores diputados que coinciden con lo que estoy diciendo. Insisto: no corresponde la descalificación. Todos los expositores que van a hablar durante el día de hoy lo harán desde una visión subjetiva y han sido propuestos por distintos bloques. Lo que corresponde es escucharlos y respetar sus opiniones.

Por otro lado, quisiera formularle una consulta respecto de la actual ley de Ministerio Público y con el empoderamiento que hace el Procurador General de la Nación respecto de los procesos de designación y destitución, o sea, el régimen disciplinario. Hay que tener en cuenta en que esta designación participa del jurado. Actualmente,

esta designación no se hace por sorteo sino que la efectúa discrecionalmente el Procurador General de la Nación. Asimismo, respecto del régimen disciplinario, puedo acotar que es el Procurador General de la Nación el que convoca y el que tiene la potestad de abrir la instancia de enjuiciamiento. Concretamente, es el que convoca al tribunal y, además, designa al acusador.

Desearía saber, doctor Yacobucci, cuál es su apreciación respecto de estos superpoderes que tiene en la designación de fiscales y en la remoción de los mismos.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el doctor Yacobucci.

**Sr. Yacobucci.**- Ya había adelantado que una de las principales críticas a la estructura actual es que resulta un cuarto poder con criterios alejados a la organización republicana -casi monárquico- y eso se advierte justamente en el régimen de selección y disciplina de una manera importante.

Por ejemplo, ha sido discrecional el enjuiciamiento de un fiscal como lo ha sido la falta de reacción frente a fiscales que están procesados. Es una decisión prácticamente autónoma y no una autonomía.

Con respecto a los concursos -en razón de la transparencia- el hecho de que no sea el *factótum*

principal, el Procurador también aliviará en gran medida esa estructura. Debe tener un criterio de organización de tipo jerárquico, unidad de criterio, etcétera, pero justamente los contrapesos, que son la justificación de un órgano extra-poder, no se reflejan al interno de ese cuarto poder.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Le agradecemos al doctor Yacobucci por su exposición.

A continuación invitamos a hacer uso de la palabra al doctor Ricardo Sáenz, fiscal general ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Ciudad de Buenos Aires. Además, es profesor titular de la materia de Derecho Penal en la carrera de posgrado de abogado especializado en la especialidad de Derecho de Alta Tecnología en la Universidad Católica y vicepresidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional en representación del Ministerio Público Fiscal.

**Sr. Sáenz**.- Señor presidente: agradezco la invitación en nombre de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Siempre hemos estado abiertos a cualquier discusión sobre modernización y mejoramiento del sistema de Justicia.

En la actualidad existen circunstancias que aconsejarían que la reforma propiciada por el Poder Ejecutivo se circunscriba sólo a las cuestiones que hacen a la esencia del diseño institucional del Ministerio Público Fiscal.

Me refiero, principalmente, a la eventualidad de que se produzca el traspaso de los órganos de la Justicia nacional a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de otro proyecto del Ejecutivo que ya ha ingresado al Congreso Nacional. Dicho proyecto prevé el traspaso de magistrados, funcionarios, empleados, estructuras, bienes muebles e inmuebles.

En estas condiciones no consideramos conveniente encarar un proyecto integral de reforma de la ley orgánica ya que, de prosperar legislativamente el traspaso aludido a la Ciudad Autónoma, el que, desde luego, incluye a la parte del Ministerio Público Fiscal que la integra a la Justicia ordinaria, deberíamos constituir un nuevo diseño institucional, pero ahora referido sólo a la Justicia federal en materia penal y a la de derecho público federal, con asiento tanto en la jurisdicción de la Capital como en el resto del país, previa opinión de los operadores del sistema.

Por esta razón voy a circunscribir mi exposición a pocos puntos que consideramos que deberían formar parte de una reforma de la ley vigente. Sin embargo, antes de



mostrar esta propuesta de modificar sólo unas previsiones legales, debemos sentar nuestra posición respecto de cuestiones medulares que no compartimos y que están previstas en el proyecto en análisis. Me refiero concretamente al reparto de facultades entre el procurador general, los subprocuradores que se han propuesto y el Consejo General del Ministerio Público Fiscal.

Resultan fundadas a nuestro juicio las críticas que se formulan en el sentido de que la creación de cuatro subprocuradores, con la función de fijar la política general del Ministerio Público Fiscal en cada una de sus áreas y el recorte de las facultades históricas y clásicas del procurador general de la Nación, atenta contra los principios jerárquicos y de unidad de actuación que caracterizan a la institución.

Además, no debe perderse de vista el carácter unipersonal que le ha asignado el Constituyente en 1994, al consagrar el artículo 120 constitucional, por lo que entendemos que sus funciones no pueden quedar reducidas a la representación y administración del Ministerio Público Fiscal, sino que debe constituir el órgano jerárquico superior.

En este entendimiento deberán analizarse las funciones ejecutivas asignadas por el proyecto al Consejo General y las de ejercicio de la acción judicial otorgada a los subprocuradores, si se decidiera mantener estas

figuras, para armonizar el sistema sin menoscabar ni cercenar las facultades que deben asignarse al procurador general.

En este sentido, entendemos que el Consejo General debería constituir un cuerpo consultivo y formar parte del control interno propio de las instituciones republicanas, así como el control externo debería quedar en cabeza de la comisión bicameral del Congreso prevista en la ley orgánica vigente y que ya se encontraba prevista en la anterior ley orgánica, la número 24.946. No obstante, y como explicaré seguidamente, este procurador general de la Nación así concebido no puede tener un carácter vitalicio y mucho menos encontrándonos ante la próxima vigencia de un sistema penal acusatorio que ya ha sido sancionado por este Congreso. Por eso me voy a referir brevemente a cuáles son los puntos que entendemos que deberían reformarse en el proyecto.

En cuanto al sistema de concursos de magistrados del que ya se ha hablado, nosotros proponemos que a este concurso público de oposición y antecedentes, como está concebido en el proyecto, se le haga el agregado de que el llamado a concurso debe convocarse dentro de los quince días de producida la vacante; que el concurso debería ser convocado por el procurador general, y no por el Consejo General, y que la prueba de oposición para ser más completa

debería ser oral y escrita y no sólo escrita como prevé el proyecto.

En cuanto a la integración del jurado, del que también se ha hablado, entendemos mejor la situación de que sean cuatro magistrados en vez de dos, para no tener un tribunal solamente de tres personas, concordamos en que esos cuatro magistrados tienen que tener más de diez años de antigüedad en el cargo, que deben ser determinados por sorteo, como recién ha quedado claro, y proponemos que uno de esos integrantes deba desempeñarse en la misma jurisdicción territorial que corresponda la vacante a concursar. También estamos de acuerdo en que haya un jurista invitado que también se lo elija por sorteo, pero proponemos que las listas confeccionadas por especialidad sean propuestas de facultades nacionales de derecho públicas y privadas.

Entendemos que la experiencia indica que la remisión a la reglamentación para determinar la integración de los jurados para los concursos da lugar a una manipulación, por lo que resulta conveniente la previsión legislativa.

El otro tema que proponemos es la cuestión de la duración del cargo de procurador general de la Nación prevista en el artículo 20 del proyecto. Nosotros entendemos que el procurador debería durar en su función cuatro años y que se lo podría reelegir sólo por un

período, pero en forma consecutiva y no con uno en el medio, como propone el proyecto. Los demás quedarían a elección de los fiscales, y el resto de los funcionarios queda como está en el proyecto, obviamente.

Nosotros entendemos que existe una necesidad normativa que funda la periodicidad en el cargo del Procurador General. Al no estar sujeta su elección al escrutinio popular, no resulta compatible con los principios republicanos que se le conceda estabilidad vitalicia, aunque intervengan el presidente y el Senado en su elección. Además, la propuesta aproxima al órgano al diseño constitucional de la reforma de 1994, que no lo dotó de inamovilidad ni previó el juicio político como procedimiento de remoción.

Por otro lado, la periodicidad respeta el concepto de que la política criminal forma parte de la política general y responde adecuadamente a la necesidad de que el órgano de persecución penal acompañe las decisiones del electorado, sin que eso menoscabe la independencia de su ejercicio. Si bien se mira, la imagen que los electores tengan de la aplicación de aquella política forma parte de la decisión del voto y el cuerpo electoral -representante máximo del pueblo soberano- tiene derecho a que los órganos del Estado se hagan cargo de esa decisión. No obstante, la necesidad de llevar adelante proyectos de más largo aliento o de mediano plazo torna conveniente otorgarles a las

autoridades políticas la facultad de volver a elegir al mismo funcionario por otro período de cuatro años; por eso proponemos que sean consecutivos.

Para finalizar este tema, entendemos que esta propuesta conlleva la habilitación para un nuevo período de quien en este momento se encuentra ejerciendo el cargo.

Otro punto que queremos proponer rápidamente es el traslado de magistrados, una cuestión que nos preocupa desde hace muchísimos años. Estamos de acuerdo en que a los fiscales se los pueda trasladar siempre y cuando tengan una antigüedad mayor a cinco años en el ejercicio del cargo para el cual se les dio el acuerdo del Senado y no se encuentren sometidos a un proceso disciplinario, con su consentimiento, obviamente. Agregamos y proponemos que no se haya dispuesto la convocatoria a concurso para cubrir la vacante. Es decir, eso precluiría la posibilidad de trasladar. Entendemos que la previsión para los magistrados del efectivo ejercicio del cargo durante cinco años como requisito para el traslado tiende a evitar abusos que desvirtúen el acuerdo otorgado por el Senado de la Nación para el ejercicio de la función en un ámbito territorial determinado; cosa que viene ocurriendo hace años. No obstante, al mismo tiempo, y a fin de atender a circunstancias excepcionales, hay que evitar un rigorismo excesivo y dar de alguna manera una posibilidad de movilidad.

El último punto que quiero mencionar es el atinente a la remoción del Procurador General de la Nación.

En primer lugar, proponemos eliminar la alternativa de que la mayoría simple de la Cámara de Diputados pueda promover la remoción y, entonces, nos quedaría una propuesta donde solamente pueda ser removido por decisión del Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, previa audiencia del interesado.

Como expresa el mensaje del Poder Ejecutivo, se busca dejar atrás la desnaturalización que la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal ha realizado al disponer el juicio político, de carácter constitucional, conforme a los artículos 53 y 59 de la Constitución, como procedimiento de remoción del procurador. En este sentido, resulta evidente que la norma extendió indebidamente un régimen especial reservado para los supuestos expresamente previstos por la Constitución Nacional, contradiciendo la voluntad de los constituyentes, quienes en la reforma constitucional de 1994 únicamente estimaron pertinente incluir en el artículo 53 de la Constitución al jefe de Gabinete de Ministros. O sea, al mismo tiempo que el constituyente preveía en el artículo 120 al Defensor General y al Procurador General, en el artículo 53 sacaba a los jueces porque creaba el Consejo de la Magistratura e incluía al jefe de Gabinete de Ministros; no así al procurador o al defensor general.

En ese sentido, el proyecto cita con acierto el precedente "Molinas Ricardo", Fallos 314-1091, y la causa "Solá Roberto contra Estado nacional", donde se estableció que los únicos magistrados y funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político son los que enumera el artículo 45 de la Constitución Nacional -que hoy es el artículo 53- y que una ley de rango inferior no puede crear más inmunidad que la que contiene la Carta Magna. Lo contrario implicaría crear otras inmunidades no instituidas por los constituyentes, otorgando una garantía de antejuicio que únicamente puede conferir la ley fundamental. Este es el fallo de la Corte.

En suma, nuestra propuesta consiste en establecer una equiparación entre el mecanismo de nombramiento del procurador y el mecanismo de remoción. Es decir, que la decisión sea del Poder Ejecutivo con dos tercios del Senado.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Gracias, doctor Sáenz.

Tal como hemos solicitado, la pregunta debe ser en el transcurso de un minuto.

Tiene la palabra la señora diputada Bregman.

**Sra. Bregman.**- Efectivamente, señor presidente, aunque lamentablemente -como mencionó el diputado Tailhade- seguimos sin conocer cuál va a ser la lista de expositores.

Es inexplicable estar en una audiencia sin saber quiénes van a ser los que van a exponer y a quiénes les vamos a tener que preguntar.

En honor a la brevedad, no voy a reiterar -como ya se ha manifestado aquí y como lo hemos manifestado en el recinto en la última sesión- que consideramos este proyecto como parte de un paquete de medidas para aumentar el control social y la criminalización de la protesta.

Por eso vamos a hacer una pregunta al expositor anterior y para que todos los que vengan a continuación -que reitero, no conocemos- den su opinión sobre la llamativa inclusión del subprocurador en el delito organizado, el único en el que la ley se dedica a indicar específicamente sobre qué delitos y competencias tendrá. Parece ser que es el único que le importa.

Queremos preguntar entonces, qué opinan los expositores sobre que se ordene aplicar la ley antiterrorista. Una ley que ha merecido el repudio de la mayor parte de las organizaciones de derechos humanos, que merece nuestro repudio y que ahora se indica específicamente en este proyecto que el subprocurador del delito organizado la debe aplicar.

Por lo tanto, adelantamos nuestra pregunta para este expositor y para todos los demás para que den su opinión en relación con la aplicación de la ley antiterrorista. Muchas gracias.



**Sr. Sáenz.-** En primer lugar, quiero aclarar que yo manifesté una opinión contraria a la existencia de los subprocuradores, con lo cual esa primera parte a mi juicio quedaría saldada.

En cuanto a la aplicación de la ley antiterrorista, entiendo que será facultativo de cada uno de los fiscales en la aplicación en cada causa, mientras la ley se encuentre vigente.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la señora diputada Lospennato.

**Sra. Lospennato.-** Gracias, doctor, por ilustrarnos.

Quiero saber su opinión sobre el actual manejo que hace la Procuración General en materia de recursos humanos y en materia de subrogancia, porque de traslados usted ya emitió una opinión, por lo que supongo que entiende que debe reformarse la ley. Me gustaría también conocer en estas dos materias.

En igual sentido, en relación con el sistema actual de concurso y de enjuiciamiento: algo habló del sistema de concurso pero quiero conocer su opinión sobre el sistema de enjuiciamiento de fiscales.

Me gustaría saber si usted entiende que la actual regulación genera las garantías suficientes a los fiscales

para investigar delitos de corrupción política y económica y si existen algunos mecanismos de control interno que eviten la connivencia o situaciones que impidan el avance de estas investigaciones.

**Sr. Sáenz.-** En cuanto al manejo de los recursos humanos y de las subrogancias, voy a dar mi opinión a título personal y no como representante de la Asociación de Magistrados sino como fiscal de la Cámara Criminal en el cargo que tengo hace veintitrés años.

Creo que el manejo de los recursos humanos en materia de magistrados es absolutamente discrecional, no sigue ninguna pauta objetiva. Las subrogancias son acordadas, a mi juicio, con casi absoluta preferencia a los miembros de la organización de Justicia Legítima. Quienes no pertenecemos a ese colectivo, prácticamente no tenemos ninguna participación ni en faz académica ni en faz de concursos. En los concursos, y me anticipo a otras de las cuestiones, no se decide el jurado por sorteo sino que se deciden -y es lo que nos alarma-, por lo menos en los dos últimos años, y se repite casi sistemáticamente, con miembros de Justicia Legítima. Con veintitrés años de fiscal de Cámara en el fuero ordinario, debe hacer unos siete u ocho años que no participo de un jurado.

Y en cuanto a la autonomía para combatir los delitos de corrupción, habría que fijarnos -como lo dejó

sugerido el doctor Yacobucci- cómo, por ejemplo, un fiscal procesado al que no se lo ha sometido a ninguna instancia disciplinaria -no solo no se lo ha sometido, sino que cuando un juez solicitó su desafuero, le fue negado, me refiero al ex titular de la Procelac, Carlos Gonella-, una de las primeras participaciones que tuvo esa procuraduría fue justamente tratar de modificar el objeto procesal de la causa de Lázaro Báez, justamente por la que él está procesado. Eso ha sido por haber favorecido en la causa de Lázaro Báez en lo relativo al tema de lavado de dinero. Se trataba del titular de la Procuraduría de lavado de activos. Este es el grado de autonomía en cuanto a estos organismos tan especiales que ha creado la Procuración en esta gestión.

Por otro lado, la autonomía -como muchas veces ocurre- depende del temperamento y la impronta que cada fiscal le imprima a la investigación que está llevando adelante. Además, debe contar con el temperamento y la posición de ánimo de hacerlo de una manera que él sabe que no es la que está esperando la Procuración General.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el señor diputado Petri.

**Sr. Petri.**- Agradezco la presencia del doctor Sáenz.

Usted se refirió a los subprocuradores y expresó que la inclusión de estas figuras rompía el principio jerárquico y el de unidad de acción por cuanto diseñaban y planificaban las políticas generales del Ministerio Público en el ámbito de su respectiva competencia.

Quisiera saber su opinión acerca de si en lugar de diseñar y planificar estas políticas, coadyuvaran al Procurador General en el diseño y ejecución de las mismas en los ámbitos de sus respectivas competencias, es decir, si se respetarían este principio de unidad de acción y el jerárquico. Entonces, sería un Procurador General diseñando la política general del Ministerio Público y, a su vez, subprocuradores coadyuvando, en este diseño y ejecución, al Procurador General.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el doctor Sáenz.

**Sr. Sáenz.**- En mi opinión, ese asesoramiento en el diseño institucional de la ley vigente y con las modificaciones propuestas también podría seguir cumpliéndolo el Consejo General del Ministerio Público.

Hay que recordar que desde hace mucho tiempo -no puedo asegurar que sea desde el momento mismo de la formación del Ministerio Público allá por el siglo XIX- existen cuatro cargos por debajo del Procurador General que son los denominados procuradores fiscales ante la Corte.

Ellos entienden en materia de derecho privado, derecho público y derecho penal. Si bien siempre se los ha tenido como que son los fiscales que en reemplazo del Procurador dictaminan ante la Corte Suprema, también el Procurador o el proyecto podría integrarlos a esa especie de cogobierno, aunque no sé si denominarlo de esa forma porque usted no está sugiriendo eso. Usted está sugiriendo que coadyuven o lo ayuden.

Pero, tanto en la ley vigente sancionada el año pasado como con las reformas que estamos proponiendo, creo que lo podría cumplir el Consejo General.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la señora diputada Soria.

**Sra. Soria.**- Señor presidente: voy a formular dos preguntas. En primer lugar, teniendo en cuenta la amplia trayectoria del doctor Sáenz como fiscal del Ministerio Público y tomando nota de lo que mencionó acerca de la figura de los subprocuradores, desearía saber qué sensación le deja el hecho de que este proyecto le permita a los subprocuradores quitarles las causas a un magistrado y asignárselas a otro sin ningún tipo de mecanismo de control.

Por otro lado, como miembro de la Asociación de Magistrados, desearía que me informe cuál sería la posición

dominante de los fiscales respecto de las generales de este proyecto.

**Sr. Sáenz.-** El primer punto remite a lo que podría formar parte de una exposición de más de diez minutos sobre uno de los temas clave de la independencia y autonomía de los fiscales, que no es una garantía nuestra sino que es una garantía del justiciable, y que es la asignación del caso.

Yo no comparto ni que la asignación del caso la haga el subprocurador, como prevé el proyecto, ni que la asignación del caso la pueda hacer el fiscal de distrito, como prevé la ley sancionada el año pasado. Creo que en ese aspecto, la ley 24.946 sancionada en 1998 era mucho más garantizadora en este sentido y creo profundamente que no podemos creer, o comprarnos -diría para que todos nos entiendan- que cualquier grado de modernización del Ministerio Público requiere una asignación discrecional de algún jefe en un grupo. Yo creo que el caso siempre tiene que estar asignado por sorteo o por turno y ésa es la mejor garantía para el justiciable. Lo que hemos dado en llamar, desde que hace 20 años discutimos esto, el fiscal natural, como una especie de eufemismo que hace referencia al juez natural de la Constitución.

La segunda pregunta era sobre la representación que yo ejerzo. Como cualquier asociación, es la que deviene de haber ganado la última elección por una mayoría

considerable de votos, que nos ha dado quórum y mayoría propia en el Consejo Directivo y de esa manera fui elegido vicepresidente en representación de los fiscales. Seguramente no represento la opinión de todos los fiscales asociados a la Asociación de Magistrados, pero por el momento no he tenido ninguna objeción de la comisión del Ministerio Público Fiscal, porque la Asociación funciona a través de comisiones.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Agradecemos la exposición del doctor Sáenz.

A continuación va a hacer uso de la palabra la doctora Paula Litvachky, en representación del CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales, que es una organización no gubernamental que trabaja desde el año 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos, donde es la directora de Justicia y Seguridad.

**Sr. Petri.**- Solicito una interrupción para hacer una aclaración respecto de lo que se decía recién, porque se le preguntaba al doctor respecto de las facultades que tenían los subprocuradores de desplazar a los fiscales asignados en las causas. Esto no consta en el proyecto. Lo que dice el proyecto -y esto es necesario decirlo, porque si no se confunde- en el artículo 14 ter es la posibilidad de

actuación conjunta o alternativa de dos o más fiscales, pero sin desplazar al fiscal originario.

Quiero que quede claro, porque si no, después puede ser motivo de críticas innecesarias que no contiene el proyecto.

**Sr. Sáenz.-** Quizás no se entendió. Cuando yo hice referencia a la originaria ley de 1998, la ley 24.946, donde preveía la formación de grupos de fiscales, decía que siempre era bajo la dirección del fiscal titular. A eso me refería. Yo no hablé de desplazar.

**Sr. Petri.-** Era la pregunta la que lo decía.

**Sra. Litvachky.-** Señor presidente: quiero agradecer la invitación y la posibilidad de participar en este debate, en esta discusión sobre la reforma de la ley de Ministerio Público.

Lo hago en nombre del CELS, pero también sacamos un comunicado varias organizaciones, de las que creo que alguna de ellas también va a participar de esta reunión.

Para nosotros el proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo tiene graves problemas, algunos graves problemas que uno podría plantear como constitucionales, en términos de la interpretación del artículo 120, algunos político-institucionales también muy importantes, y algunos



problemas de diseño y consistencia de técnica legislativa. De esto último me voy a ocupar bastante menos.

Básicamente, para nosotros, el punto principal del proyecto es que plantea un debilitamiento muy importante, un vacío de funciones muy importante de la figura del procurador general, tal como también lo expresó el doctor Sáenz, y el proyecto de alguna manera está planteando una especie de cogobierno del Ministerio Público Fiscal entre el procurador, los subprocuradores y el Consejo de Fiscales, el Consejo General.

Para nosotros esto es una propuesta y un diseño del Ministerio Público Fiscal que se contradice a su idea de unidad y organización jerárquica en la medida en que le quita al Procurador General sus funciones básicas de definir o establecer la política de persecución penal del Ministerio Público Federal y de diseñar, en la medida de sus competencias, la política criminal y la defensa del interés general.

El inciso a) del artículo 14 ter del proyecto propone incorporar a la ley de Ministerio Público la posibilidad de los subprocuradores de diseñar y fijar la política general del Ministerio Público Fiscal, dejando sin esa potestad o facultad a la figura del Procurador General. Al mismo tiempo, son los cuatro subprocuradores los que conformarían el Consejo General y dejarían al procurador sin voto, exceptuando los casos de empate.

Podría hacer una enumeración detallada de esta propuesta del proyecto del Ministerio Público que plantea una suerte de controversia o de Procurador General versus subprocuradores y pone a los subprocuradores en una posición mayoritaria en el Consejo de Fiscales.

Para nosotros el proyecto tiene cuatro puntos muy problemáticos.

Uno tiene que ver con estas funciones de gobierno y de gestión recortadas del Procurador General para dárselos a los subprocuradores. Al mismo tiempo, establece un plazo muy corto de gestión del procurador, como así también le establece funciones al Consejo de Gobierno muy recortadas o incorrectas, en detrimento del procurador. Asimismo plantea algunas atribuciones problemáticas para nosotros, en cuanto a las facultades de designación y remoción del Procurador General.

Lo expuesto implica dos inconvenientes importantes. Por un lado, a nuestro juicio, esta incorrecta interpretación del artículo 120 de la Constitución que se va a traducir en problemas de funcionamiento del Ministerio Público Fiscal y que, tal como lo plantea el doctor Yacobucci en su presentación, en todo caso estos subprocuradores lo único que podrían es funcionar como delegados del Procurador General. Por el contrario, en línea con el proyecto, los pone a ellos en funciones de gobierno del Ministerio Público Fiscal en detrimento del

Procurador General. Uno podría pensar que estas atribuciones operativas de definir la política de persecución penal del Ministerio Público, como así también la política de defensa de la Constitución y del interés público, deberían estar en cabeza de los fiscales generales de distrito y de los procuradores fiscales, tal como planteó el doctor Sáenz.

Entonces, podríamos decir que este proyecto tiene como objetivo central el debilitamiento de las funciones del Procurador General, sin que se entiendan demasiado bien las razones de esta orientación de diseño del Ministerio Público Fiscal, en detrimento de lo que ya los constituyentes establecieron para el artículo 120 de la Constitución y de lo que las experiencias comparadas plantean sobre cómo deben funcionar los ministerios públicos fiscales en relación con ese funcionamiento jerárquico y de unidad de actuación.

Como decía, al mismo tiempo el proyecto plantea un plazo muy corto. Ya en el año 2005, cuando sacamos algunas propuestas o ejes de reforma del Ministerio Público, planteamos que era necesario discutir un mandato limitado de la figura del Procurador General. Pero al establecer cuatro años de mandato, en realidad ese plazo en vez de fortalecer esa función y permitir que desarrolle un plan de gobierno específico, lo que hace es limitarlo. Es un plazo muy corto para las funciones de gobierno y la definición de

política criminal, de la política de persecución penal federal del país y al mismo tiempo si se lo pensara con un plazo corto, con otro plazo de renovación también sería inconveniente porque implicaría durante la finalización del mandato la necesidad de buscar revalidar ese mandato.

Para nosotros, la experiencia ha mostrado que los plazos generan un mejor control de la función del Ministerio Público pero al mismo tiempo dan la posibilidad de desarrollar planes de gobierno a largo plazo en el Ministerio Público Fiscal. Por ejemplo, el de la Ciudad de Buenos Aires, es de siete años, o el de Chile, es incluso de diez años.

Con lo cual, ese es para nosotros un punto muy importante. No vemos obstáculo para que se ponga un plazo pero es muy importante que ese plazo no quede limitado a los cuatro años sino que se lo amplíe a un plazo mayor sin que haya una renovación mayor en el medio o en todo caso si se pensara en procesos más largos, que ese primer mandato sea más largo.

El otro punto que me interesa destacar es la función del procurador general en relación con los subprocuradores y con el Consejo General. El Consejo General del Ministerio Público queda como un órgano de cogobierno al estar incluido los cuatro subprocuradores, y no como un órgano de control o un órgano asesor, en todo

caso, de las políticas en relación con el procurador general.

Para nosotros puede ser un punto interesante que se sostenga el Consejo tal como también lo establece la ley actual de Ministerio Público. Se pueden discutir algunas funciones, se puede pensar alguna conformación distinta pero es importante que no se lo plantee como un órgano de cogobierno sino -en todo caso- como un órgano de control y de asesoramiento.

En ese sentido, el proyecto tiene un problema de inconsistencia. Uno de los objetivos planteados por el proyecto es que es necesario generar mayores controles a la Procuración General y al Ministerio Público Fiscal en general. El problema es que este proyecto lo que va a permitir es, por ejemplo, si uno lo ve en términos prácticos y no abstractos, qué va a pasar si se sanciona este proyecto: un mismo gobierno va a poder designar a los cuatro subprocuradores. Estos van a tener funciones tan importantes o más importantes que el procurador general, al mismo tiempo van a conformar el órgano de gobierno, que es el Consejo de Fiscales o el Consejo General con una posición mayoritaria, porque el procurador general no tiene voto sino en caso de empate. Con lo cual, estos subprocuradores serían los que gobiernan y los que se controlan a sí mismos.

Entonces, el proyecto acá no está planteando verdaderamente el fortalecimiento de una estructura de control del Ministerio Público Fiscal sino que por el contrario lo que está queriendo es revisar la forma de gobierno del Ministerio Público y de la Procuración General en detrimento de las facultades propias del procurador general.

Creo que sería muy importante, en todo caso, si se van a revisar las funciones o la ley del Ministerio Público Fiscal, que se piense en serio en mejores instancias de control, que se fortalezca, en todo caso al Consejo como un órgano de control y de asesoramiento fiscal del procurador general sin la figura de los subprocuradores, que para nosotros serían cuerpos extraños dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal. Pero en todo caso, si el Congreso pretendiera dejarlos de ninguna manera estos podrían ocupar una posición mayoritaria también en el Consejo General.

En ese sentido, cualquier estructura que uno plantee del Consejo que implique horizontalizar el funcionamiento del Ministerio Público en términos de la toma de decisiones o del control de las decisiones del Ministerio Público Fiscal, lo importante sería pensar en una conformación de ese Consejo en donde aparezcan representados, por ejemplo, fiscales de todas las regiones, fiscales de las distintas instancias, e incluso elegidos

por los propios fiscales, si uno quiere generar una instancia de control verdadera dentro del Ministerio Público Fiscal.

Finalmente, parece poco entendible por qué el proyecto decidió derogar los artículos 32 y 33 de la norma actual que establece la posibilidad de crear fiscalías especializadas y direcciones generales. Las direcciones generales que se han desarrollado actualmente en el Ministerio Público Fiscal y en la Procuración General han mostrado una importante capacidad de apoyo técnico al funcionamiento de las fiscalías y al de las unidades especializadas. En algún sentido ha sido uno de los aspectos de mayor avance en la modernización de la Procuración General. Por ello, no se entiende por qué el proyecto plantea la derogación aún en los casos en los que, tal cual está establecido en su texto, fueran los subprocuradores los que decidieran establecer esas direcciones. Era importante dar cierta estabilidad a esas direcciones y a las unidades especializadas. Tanto las unidades especializadas como las de apoyo, tal como lo estipula el proyecto, van a quedar bajo la competencia de los subprocuradores, en que los subprocuradores sí tienen, por una razón de apoyo, capacidad de designar fiscales específicos para algunos casos. Eso, tal cual como está previsto en el proyecto, también es problemático.

Nos parece que el proyecto tiene problemas importantes, algunos podrían ser de carácter constitucional y otros de diseño o político-institucionales. En todo caso, el debate o la discusión sobre el funcionamiento del Ministerio Público Fiscal y el de la Procuración General debe estar orientado a discutir los fenómenos criminales y los problemas sobre los cuales se quiere intervenir. No debe estar orientado a una reconfiguración del gobierno, del Ministerio Público Fiscal y de la Procuración General que echa mano de categorías que ya quedaron viejas, como las de derecho público o privado. Sería importante redefinir el modo en el que el Ministerio Público Fiscal y la Procuración General van a orientar la política de persecución penal a los fenómenos de criminalidad más importantes.

Asimismo, no parece ser el funcionamiento del Ministerio Público Fiscal o su normativa el obstáculo para avanzar en serio en la reforma del sistema procesal federal. Los obstáculos para implementar definitivamente el sistema acusatorio formal a nivel federal están pasando por otro lado y no por la necesidad de reformar la ley de Ministerio Público Fiscal. Entonces, los esfuerzos deberían estar dirigidos a implementar, lo antes posible, la reforma procesal y el código procesal que está vigente pero no implementado.



**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el señor diputado Tonelli.

**Sr. Tonelli.**- Gracias, señor presidente. La doctora se refirió, en más de una oportunidad, al carácter jerárquico de la Procuración General como organización. Sin embargo, ese carácter jerárquico no surge de la Constitución pues sólo se refiere a la autonomía funcional y autarquía financiera.

La ley vigente establece como uno de los principios de la Procuración la organización dinámica. Textualmente señala: "La organización y estructura del Ministerio Público Fiscal de la Nación se regirá bajo criterios de flexibilidad y dinamismo en miras a atender las necesidades que la complejidad y la conflictividad social le demande." Sin embargo, da la impresión de que es todo lo contrario de una organización jerárquica.

Sinceramente no alcanzo a entender cuál sería la ventaja -ahí le pido una aclaración- acerca de que algo tan trascendente e importante como la política criminal, en vez de ser fijada por una sola persona, la discuten y la fijan varias personas, es decir, un procurador más subprocuradores y el Consejo. Desde mi punto de vista es altamente beneficioso que esa política criminal no la fije una sola persona de manera discrecional, y en cambio lo

hagan varias personas, con jerarquía dentro de la Procuración General.

**Sra. Litvachky.**- Lo que pasa es que dinamismo y flexibilidad no se contraponen a la organización jerárquica. Pensemos en el Poder Ejecutivo nacional y los ministros. Claramente ahí hay una relación de jerarquía y la posibilidad del ministro de desarrollar cierta política.

Nuestro planteo es en los términos de lo que define el artículo 120 de la Constitución, que pone en cabeza del procurador general el funcionamiento del Ministerio Público Fiscal, y le da al procurador general ciertas atribuciones. La experiencia comparada de todos los ministerios públicos fiscales es que tienen que funcionar para que realmente se bajen las líneas de política criminal en forma jerárquica con la posibilidad, por supuesto, de que haya debates y discusiones dentro del Ministerio Público entre las distintas instancias.

Nuestra posición no es que no existan fiscales generales intermedios que vayan definiendo en términos operativos cómo se realiza la política de persecución penal del país, sino que también puede ser interesante el funcionamiento del consejo.

El problema es que el proyecto, tal como está planteado, lo que hace es que el procurador no defina ninguna política de persecución penal y la definan los

subprocuradores y el consejo. Tan así es que en el consejo el procurador general no tiene voto excepto en caso de empate.

Eso no es razonable y pensemos en la gestión del actual ministro de Justicia en su cargo de fiscal general en la Ciudad de Buenos Aires. Por citar algunas resoluciones, entre otras, por ejemplo, en la 41 de 2009, él, como procurador de la Ciudad, es el que definió una reorganización del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires para poder agilizar su funcionamiento y eso fue hecho con sus propias atribuciones, las que le da la Constitución de la Ciudad y la que le da la ley orgánica de la ciudad, con la colaboración, el asesoramiento de la Secretaría General que existe en el Ministerio Público de la Ciudad y con el asesoramiento de otras instancias, incluso el fiscal general en ese momento invitaba al Consejo de la Magistratura y a otras instancias de la Ciudad de Buenos Aires a opinar y a dictaminar en relación con esa reorganización del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.

Me estoy refiriendo a que la propuesta de organización del Ministerio Público Fiscal que envía el Poder Ejecutivo en este caso es una propuesta distinta de la que el propio fiscal general de la Ciudad, el actual ministro de Justicia, aplicó cuando él era fiscal. ¿Por qué lo ejerció así cuando era fiscal? Uno podría decir que en

términos de organización fue muy importante lo que él hizo en el Ministerio Público de la Ciudad, porque necesitaba tomar algunas decisiones muy importantes él con asesoramiento de las instancias inferiores.

Julio Maier, posiblemente si tiene la posibilidad de exponer lo va a hacer de modo tal de mostrar que las experiencias comparadas y la teoría en relación con el funcionamiento del Ministerio Pública Fiscal y la organización del Ministerio Público Fiscal en general dicen que es jerárquica con la posibilidad de dar algunas discusiones y algunas instancias de colaboración en el diseño y el desarrollo de la política de persecución penal.

**Sr. Tonelli.**- Déjeme que le diga una cosa. Más allá de su preferencia, lo que dice la Constitución es que el Ministerio Público Fiscal está "integrado", no "dirigido", por un procurador general y los demás integrantes que la ley establezca. No dice ni dirigida ni conducida ni nada que se le parezca, dice "integrado", con lo cual, más allá de que me parece muy legítima su preferencia por una estructura jerárquica, y lo más jerárquica posible, no es un principio que surja de la Constitución, es una preferencia como cualquier otra.

Y en relación a la actuación del actual ministro de Justicia como fiscal de la Ciudad, déjeme decirle que la

política no la fija el ministro sino el presidente de la República.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Vamos a recordar lo dicho en su momento y es la posibilidad de escuchar a los expositores, que se hagan preguntas concretas dentro de un minuto y que ese expositor pueda contestar esa pregunta dentro de tres minutos.

Le voy a pedir al señor diputado Tonelli que la próxima vez me pida la palabra y yo se la concedo.

Tiene la palabra la señora diputada Lospennato.

**Sra. Litvachky**.- ¿Puedo contestar? Es una interpretación bastante extraña del artículo 120 de la Constitución, que pone como cabeza de poder del Ministerio Público Fiscal,...

**Sr. Tonelli**.- Lea el artículo.

**Sra. Litvachky**.- Lo leo y lo interpreto.

**Sr. Presidente**.- Como la diputada Lospennato y el diputado Petri me han pedido hacer uso de la palabra para hacerle una pregunta a la doctora Litvachky, vamos a seguir ese orden.

Tiene la palabra la señora diputada Lospennato.

**Sra. Lospennato.-** Quiero hacer una pregunta muy concreta en virtud de que se habló de alguna preferencia de que en el consejo también se escucharan, en el lugar de los subprocuradores, las voces de las regiones. Fue una de las menciones que usted hizo.

Me gustaría conocer la opinión del CELS respecto a que magistrados que fueron elegidos para ocupar un cargo en una provincia y que obtuvieron el acuerdo del Senado para trabajar en dicha provincia, sean luego trasladados a otra.

**Sra. Litvachky.-** No tengo nada que opinar sobre eso.

**Sra. Lospennato.-** ¿No tiene nada que opinar sobre eso?

**Sra. Litvachky.-** Soy partidaria de una integración más flexible del Ministerio Público Fiscal. Usted me está pidiendo mi opinión; mi opinión es esa.

Creo que, en la medida de lo posible, es preferible que quienes fueron designados para ocupar determinados lugares, los ocupen. Ahora, si por razones fundadas, quien toma la decisión de hacer ese traslado lo hace y no hay objeción de quien fue designado para ese cargo...

Si esto pasara en todos los cargos, creo que sería una distorsión. El problema para mí es del sistema. No estoy tan segura de que el sistema deba hacer que fiscales de distancia tengan que ser designados específicamente para

una fiscalía en particular; no estoy de acuerdo con eso. Me parece que gran parte de la discusión acá y gran parte de la discusión de las leyes orgánicas y de la reforma procesal que se vaya a implementar tiene que abandonar la idea de fiscalías unipersonales que sean específicamente puestas para determinado lugar. Me parece muy interesante cómo se fue desarrollando allí la función del Ministerio Público por regiones. En ese caso, ya no sería en tal fiscalía, de tal lugar, o de tal ciudad, sino fiscales para ejercer funciones en tal región o incluso designaciones por especialización.

**Sr. Presidente.-** Tiene la palabra el señor diputado Petri.

**Sr. Petri.-** Mi pregunta es muy breve, señor presidente. Le agradezco a la doctora su presencia.

Lo que quiero saber es si, en su opinión, el proyecto no mejora los mecanismos de designación y remoción que prevé la ley actual, teniendo en cuenta que a la hora designar fiscales hoy el procurador se comporta como un gran DT que elige al tribunal que lo va a acompañar en esa designación, y a la hora de la remoción se comporta como un cerrajero que tiene la llave para habilitar si se enjuicia o no se enjuicia o si se abre el procedimiento de enjuiciamiento a un fiscal determinado.

La pregunta concreta es si el proyecto, tal cual está redactado, a su criterio no mejora esta falencia grave que tiene la ley actual respecto a la discrecionalidad que se lo otorga al Procurador General de la Nación.

**Sra. Litvachky.-** Creo que el sistema de designación y remoción se puede mejorar, tal como está previsto en la ley actual. También creo que el proyecto que estamos discutiendo no lo mejora sino que lo limita. Los fiscales que pueden ser asignados son aquellos que tienen más de diez años en funciones y me parece que este es un criterio que carece de sentido, a los efectos de democratizar las intervenciones de los distintos fiscales en esas instancias.

La ley actual elimina también a los académicos de los jurados; aquí tampoco queda claro por qué se los elimina. En este punto sería interesante abrir la designación.

Coincido con que se pueden retocar algunas cuestiones del proceso de designación y remoción para hacerlo más controlado, para que haya más intervenciones de otras instancias y que no quede solo en cabeza de la Procuración General. Pero me parece que tal como está previsto, este proyecto no lo mejora sino que lo limita y, en todo caso, lo corporativiza; eso también es un problema en términos de objetivos y de reforma el Ministerio Público Fiscal.



**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias doctora Litvachky por su exposición y por el tiempo que se ha tomado para venir a esta Cámara.

Para una pregunta tiene la palabra la diputada Schmidt Liermann.

**Sra. Schmidt Liermann.**- Muchas gracias por venir a los tres panelistas.

Doctora, la duda que me quedó es si usted estaría de acuerdo con que haya sistemas de control dentro de la estructura.

**Sra. Litvachky.**- Por supuesto, tiene que haber sistemas de control. El problema es que los sistemas de control no son lo mismo que los sistemas de gobierno. Y en este caso, el proyecto lo que hace es reformular el sistema de gobierno del Ministerio Pública Fiscal. Por ejemplo, en términos de sistema de control nosotros planteamos que el Consejo de Fiscales tiene que tener otras atribuciones que puedan funcionar mejor como estructura de control, pero en este caso, tal como está previsto el proyecto, los subprocuradores, que son lo que integra el Consejo, también son los que van a controlar.

Al mismo tiempo, lo más importante para el control del Ministerio Público Federal y de la Procuración General son los controles externos. En ese sentido, lo que

hay que hacer es poner en funcionamiento la Comisión Bicameral del Control del Ministerio Público Fiscal que hace años que no funciona.

Entonces, se quiere reformar toda la estructura de gobierno, hacer un cogobierno del Ministerio Público Fiscal cuando no se puso en funcionamiento dicha comisión bicameral.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el señor diputado Sánchez para formular una pregunta dentro del minuto.

**Sr. Sánchez.**- Gracias, presidente y a la expositora.

A mí me parece un punto clave este porque estamos hablando mucho de los subprocuradores y vamos a imaginar por un segundo que en el proyecto no existen los subprocuradores, de igual manera hay que resolver la tensión de distribución de funciones y poder entre el procurador general y el resto de los fiscales.

Entonces, uno puede estar más de acuerdo, como lo está usted, con un régimen más flexible de organización. Ahora, dentro de un régimen más o menos flexible hay que dar previsibilidad. Los fiscales tienen que saber cuáles son las reglas de sostenimiento y designación en el cargo, de sanción, quién y con qué grado de intervención pueden participar.

Por otra parte, estamos hablando mucho de traslado y no hablamos de subrogancias. Todos sabemos que el problema comenzó por la no decisión de la subrogancia, sobre todo en jueces, y quedó librado a la reglamentación. Es cierto, le ponemos los quince días de producida la vacante -suponiendo que es una vacante- pero podríamos tener la necesidad de cubrir un cargo no por una vacante permanente y tenemos un problema sobre cuál es el criterio de designación, aunque sea transitorio, que termina siendo no tan transitorio, de un cargo determinado.

Vuelvo a hacer esa pregunta porque uno puede estar más de acuerdo con la flexibilidad del sistema y con la distribución más o menos unificada en la punta del órgano, que es el Procurador, pero le vuelvo a decir: los que actúan inmediatamente en determinadas causas son los fiscales de primera instancia y de Cámara. Y esos fiscales tienen que tener cierta previsibilidad.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la doctora Litvachky.

**Sra. Litvachky**.- Uno puede estar de acuerdo con esas definiciones, pero este proyecto no va orientado a mejorar eso que usted está planteando. Como decía antes, el proyecto le da casi todo el poder a los subprocuradores y los pone en el Consejo, que al mismo tiempo sería el

Consejo fundamental para controlar el funcionamiento o las atribuciones que tomen esos propios subprocuradores.

En ese sentido, el proyecto es inconsistente. Lo que nosotros estamos planteando es que haya un Consejo fuerte que controle verdaderamente hacia adentro el Ministerio Público Fiscal, que tenga una conformación más horizontal y democrática y que ejerza realmente funciones de control.

Estoy de acuerdo con que no tiene sentido que el Consejo se reúna una vez por año. Me parece que hay que ponerlo a funcionar en serio, en forma más periódica, pero eso no va a resolver el problema de las subrogancias. Este proyecto tal como está planteado, lo va a burocratizar, va a poner a los subprocuradores en un lugar para definir la política criminal del Ministerio Público y posiblemente sigamos teniendo problemas bastante parecidos porque no va a haber estructura de control en serio.

Entonces, la figura del subprocurador no tiene demasiado sentido en este proyecto. Hay que pensar en estructuras e instancias de control, como puede ser el Consejo, donde se le podrían mejorar algunas atribuciones y, sobre todo, su conformación. Los fiscales de distrito son los que van a tener una responsabilidad muy importante en rendir cuentas sobre lo que están haciendo en el terreno, o sea, en relación con los fenómenos específicos.

Al mismo tiempo, profundizar la organización por especialización.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Agradecemos su colaboración, doctora.

A continuación, le vamos a pedir al doctor López Viñals, que se acerque para hacer uso de la palabra.

El doctor Pablo López Viñals es el Procurador General de la provincia de Salta, a quien agradecemos por su colaboración.

**Sr. Tailhade**.- Pido la palabra.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el señor diputado Tailhade.

**Sr. Tailhade**.- Señor presidente: pude ver hace minutos que el doctor Maier se acercó a usted a pedirle seguramente alguna consideración especial para hacer uso de la palabra. Tenía entendido, dentro de la poca o imprecisa información que nos dieron, que el doctor Maier iba a exponer en primer término. No sé si el doctor Maier llegó a horario, eso no me interesa. Pero me parece que la figura del doctor Maier tiene que contar con una consideración especial. Quisiera saber si el doctor le pidió hablar pronto. Si es así, me parece que tendríamos que tener respeto por una figura como

él. Si fue así, le pido que le dé lugar para hacer uso de la palabra. En cambio, si el doctor Maier le pidió un tiempo para descansar, entonces me guardo la reflexión. Sí creo que tenemos que hacer algún tipo de consideración al respecto.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Señor diputado: creo que se va a tener que guardar la reflexión por lo siguiente. Le comentaba al doctor Maier que el orden de prelación de los expositores ha sido en la medida en que nos han ido confirmando su presencia.

En virtud de lo que usted ha manifestado, al igual que lo ha hecho la señora diputada Bregman, voy a leer quiénes son los expositores. A su vez, les explicaré a todos lo que le dije al doctor Maier. Le he dicho que luego del doctor López Viñals, le siguen en la lista los doctores Marcelo Suntheim y Gonzalo Rúa y ahí aparece el doctor Maier, que él aceptó.

Por otro lado, la lista de los confirmados hasta las 12 horas del día de hoy es la siguiente: doctores Guillermo Yacobucci, Ricardo Sáenz, López Peña, Paula Litvachky, Ricardo Gil Lavedra, López Viñals, Marcelo Suntheim, Mario Bongianino, Gonzalo Rúa, Andrés Gil Domínguez, Valeria Pavan, Torcuato Sozio, Mariano Gutiérrez, Ricardo Álvarez, Félix Crous, Irma García Netto, Daniel Petrone, Donoso Carlos Castex y Pablo Secchi.

Tiene la palabra el doctor López Viñals.

**Sr. López Viñals.-** Señor presidente: agradezco la invitación. Es un honor estar aquí.

Soy el primer procurador que habla. Entonces, vengo a dar testimonio de lo que es el ejercicio de la función de procurador y quiero que se entienda que mi aporte irá por ese lado.

Vengo de una provincia donde el Ministerio Público Fiscal tiene connotaciones que en cierto modo coinciden con la orientación que trae el proyecto que nos ocupa, en particular, la periodicidad de la función.

En la provincia de Salta, por mandato constitucional, la figura del procurador dura seis años en su cargo y es reelegible.

Quiero contarles acerca de mi experiencia porque ya voy en el octavo año de mandato. Esto me permite decir que es bueno que la figura del procurador tenga un mandato limitado en el tiempo. Es bueno por diversas razones. En primer lugar, aquí se está hablando de la necesidad de ejercer un control más firme sobre el desempeño del Ministerio Público Fiscal. Se trata de un control político que debe ejercerse en la medida en que los mandatos se vencen y pueden ser consideradas las reelecciones, tal como fue mi caso.

Serán los cuerpos legislativos los que tengan a su cargo la evaluación del desempeño de la gestión del procurador que ha finalizado un primer mandato, los que tengan a su cargo ver si puede o no seguir o si conviene o no seguir o poner otro titular del Ministerio Público Fiscal para que ejercite en otro sentido la política de persecución penal. Así que, desde ya, creo que es un acierto que se establezca esta limitación. No solamente lo digo desde el punto de vista del mejor control del ejercicio de la conducción de la jefatura del Ministerio Público Fiscal, sino por lo que conlleva en términos de esfuerzo humano el desempeño de esa jefatura y, sobre todo, poniendo en contexto esta reforma que aquí se evalúa, cuando el Ministerio Público Fiscal se pone los pantalones largos, es decir, cuando se entra al sistema acusatorio, que es la verdad lo que se está haciendo acá: se está diseñando un Ministerio Público Fiscal lo mejor armado posible para tener a su cargo esa responsabilidad del sistema acusatorio, que es totalmente distinta y mayor que la que tiene en el sistema mixto vigente en el orden federal.

En segundo lugar creo que es importante entender que los mandatos limitados en el tiempo se relacionan -y esto no hay que ocultarlo- con la necesidad de que el Ministerio Público Fiscal articule adecuadamente con otras agencias del Estado, en particular con agencias del Poder



Ejecutivo. De hecho, la ley prevé que el procurador tenga a su cargo el vínculo con el Ministerio de Seguridad y con el Ministerio de Justicia. Y esto seguramente se ve facilitado cuando el procurador tiene un origen político similar al que tienen esos otros actores del sistema.

Ahora, ¿qué se debe hacer con los procuradores, una vez que terminen el mandato? He tenido oportunidad de estar en España hace dos meses hablando de un régimen que tiene estas mismas connotaciones. Allí, ustedes saben, es un poco más dura la cuestión, porque el procurador dura cuatro años y en todo caso cesa cuando cesa quien lo designó. Es decir, esto es para garantizar esa concordancia y esa articulación con los otros sectores del Estado que se vinculan al ejercicio de la persecución penal. Lo que me señalaban ahí es que la mayor parte de los procuradores tiene una salida muy digna, como es el caso de Cándido Conde Pumpido, a quien tuve el gusto de conocer, está actualmente en el Tribunal Supremo, y yo pensaba qué hacer con nuestro procurador general si es que se hace esta reforma. Creo que sería un lugar interesante ubicarlo dentro del Consejo General para producir algún grado de memoria de la política que se discontinúa en el momento de la asunción del siguiente procurador.

No quiero dejar de hablar del régimen de designación en este breve momento que me dan. Creo que este modelo que se propone acá repite un error para mí fatal que

tiene hoy el régimen de designación de los fiscales en el orden federal y es la cuestión estrictamente corporativa, o endogámica, si se quiere. Yo veo muy mal -y esto también me paro en lo que es mi realidad como operador del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Salta- que a los fiscales los elijan los fiscales.

Yo creo que este sistema de designación debe ser ventilado y así como los jueces son elegidos por representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en el marco del Consejo de la Magistratura, debe aspirarse a que el organismo de selección de los fiscales esté integrado por legisladores y por representantes del Ministerio de Justicia, llegado el caso. Esta es una reflexión que se me antoja obligada porque en la mayor parte de las provincias los fiscales y los jueces son elegidos por organismos que tienen esa representación plural y sinceramente creo -insisto en esto- que el fiscal en el marco del sistema acusatorio asume funciones de una trascendencia igual o mayor a las de los jueces. Entonces, éste es un tema que no quería dejar de mencionar.

Creo importante que se continúe con un proceso de flexibilización, como acá se indicó.

Creo que el proyecto tiene un problema con los subprocuradores. Hemos visto claramente aquí que las acciones de los subprocuradores están en baja hoy y hay que tratar de solucionar ese problema. Un Ministerio Público

Fiscal que hace al sistema acusatorio debe tener estructuras de conducción sumamente complejas. En ese sentido, no creo que esté mal que haya subprocuradores. El problema es que, tal como se lee en este proyecto, se consagra una jefatura del Ministerio Público Fiscal en cabeza del procurador que ha perdido los engranajes de conexión con el sector intermedio de los subprocuradores.

Recién creo que transitaba la conversación entre los previos expositores acerca de que los subprocuradores debieran ocupar una mesa de diseño de la política criminal junto con el procurador. ¿Por qué lo menciono? Por una razón muy simple. Recién el diputado Tonelli ha tenido una intervención en este sentido y quiero decirle que creo que la unidad del diseño de la política de persecución penal es un valor importante. Existe un cierto riesgo en el hecho de que tal como se presenta el proyecto, en materia penal existan dos subjefaturas, a las que les auguro algún problema de coordinación, si no tienen una mesa de integración que convoque a la participación del procurador general. Los procuradores generales suelen tener atribuciones de abocamiento en los regímenes constitucionales del derecho comparado argentino. Creo que debiera establecerse alguna cuestión de estas características ya que con eso se eliminarían los riesgos de una política de persecución contradictoria o de difícil avance.

Entiendo que es bueno propiciar la participación de los sectores básicos del Ministerio Público Fiscal en el diseño de la política de persecución. En este aspecto pareciera que el proyecto mejora la situación de la ley vigente en cuanto a darle una periodicidad mucho más constante a las reuniones del Consejo.

Creo que se me terminó el tiempo así que le agradezco al señor presidente.

**Sr. Presidente.-** Muchísimas gracias por su exposición, doctor López Viñals.

Tiene la palabra el señor diputado Doñate.

**Sr. Doñate.-** Gracias, señor presidente. Bienvenido, doctor. Muchas gracias por su presentación.

Antes de las dos preguntas que le quiero hacer, a modo de reflexión quiero decir que estamos en un clima de crítica muy fuerte a la nueva ley, diría casi por parte del 80 por ciento de los expositores, y no solamente en esta oportunidad sino también en la anterior reunión de la comisión.

En el marco de esa preocupación, la primera pregunta es si a usted le parece que la implementación del sistema acusatorio puede ser aplicable con la actual estructura del Ministerio Público Fiscal.

La segunda es, a su criterio, en qué beneficiaría la implementación, la creación de la figura de los subprocuradores y la eliminación de las direcciones generales y de unidades fiscales especializadas.

**Sr. López Viñals.**- En primer lugar, si la primera pregunta se refiere a si las estructuras actuales, en cuanto al número de operadores y al modo en que están distribuidas en los ámbitos territoriales donde se está eligiendo hacer arrancar al sistema, son suficientes, obviamente la respuesta es no. Los fiscales, al comenzar a hacer uso de sus atribuciones de investigación en el marco del nuevo sistema procesal, entran en un nivel de exigencia que es francamente demoledor en comparación con lo que son las atribuciones de control que tienen en el marco del sistema mixto. Por lo tanto, si su primera pregunta se refería a esto, se la respondo de esta manera.

Digámoslo así: el sistema acusatorio es un sistema viejo ya en la Argentina. Somos diecisiete provincias que lo aplicamos. La experiencia de cómo debe ser reforzado el Ministerio Público Fiscal de cara a la implementación de la reforma, ya se tiene. Varían de manera notoria lo que son esas estructuras muy módicas que tenía antes y después de la reforma para poder hacer una aplicación efectiva de la nueva ley.

El asunto que me quería consultar era si yo creo que los subprocuradores...

**Sr. Doñate.-** ¿En qué beneficiaría la concreción de la instalación de la figura de los subprocuradores en la aplicación del sistema?

**Sr. López Viñals.-** Al inicio de esa referencia a esa figura en particular dije que la veía bastante castigada en esta reunión. No creo que sea negativa en sí misma. Me parece que el Ministerio Público Fiscal, de cara a sus responsabilidades en el sistema acusatorio, debe tener una gran complejidad en su estructura de conducción. Es decir, yo no puedo hacer un juicio de valor respecto de la existencia de esa figura.

Le repito que mi problema sigue siendo que no existe un engranaje de vinculación entre la Procuración y esos subprocuradores. Yo creo que si se subsana esa cuestión de transmisión del sentido jerárquico que tiene la organización del Ministerio Público Fiscal, estaría todo muy bien. No veo nada negativo, al contrario, este tipo de incorporaciones puede tener aspectos positivos en la medida en que son más funcionarios encargados de ocuparse de los problemas de la gente.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el señor diputado Raffo.

**Sr. Raffo.**- Quiero hacer una aclaración con respecto a lo que se dijo y que de acá se habló en favor y en contra. Yo tengo entendido que los expertos -cuya presencia agradezco mucho- han venido a dar sus opiniones y no a debatir con la comisión. Por consiguiente, yo no me he sentido obligado a coincidir o no coincidir. Los escucho con todo respeto y después veremos qué sostenemos, porque no quiero que mi silencio a raíz de lo que se dijo se pueda interpretar como aquiescencia o adhesión a todo lo expresado.

Termino diciendo que no todo andaba bien -como en Dinamarca- en la Procuración, porque yo soy uno de los denunciantes del fiscal Carlos Gonella, por un caso gravísimo, denuncia que motivó su procesamiento. Yo creo que tuvo cierta protección para que el procesamiento no avance como lo debería haber hecho. No todo andaba bien en la Procuración y mi silencio no implica adhesión a nada de lo que se haya dicho. Escucho todo con mucho respeto y agradezco que se hayan tomado la deferencia de venir a ilustrarnos sobre el tema.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Coincido con lo manifestado por el señor diputado Raffo, y repito lo que dije al inicio a la reunión conjunta, agradeciendo la presencia de los

expositores, que si los diputados piden la palabra es para hacer una pregunta concreta a lo que manifestaron los expositores.

Tiene la palabra el señor diputado Tailhade.

**Sr. Tailhade.-** Gracias, doctor López Viñals por su presencia. Gracias por esa interesante apreciación sobre el destino de los procuradores una vez terminado su mandato. La verdad que me parece pertinente, justo en el marco de un proyecto que entiendo yo -señor diputado Raffo- que solamente busca desplazar a la actual procuradora. No importa.

La pregunta que le quiero hacer, doctor López Viñals, tiene que ver con algo que le preguntó el diputado Doñate recién. Cuando el diputado Doñate le preguntó si la estructura es suficiente para encarar el proceso de implementación del nuevo código, usted habló de recursos humanos, de una estructura, fundamentalmente, material, física, de la Procuración. Lo que le quiero preguntar es si entiende que es necesario modificar la norma, es decir, la 27.148, para encarar ese proceso de modificación.

**López Viñals.-** Si la pregunta es si se puede implementar un sistema acusatorio tal como lo tienen previsto para el mes de marzo del año que viene y con el actual marco normativo orgánico mi respuesta es sí. Supongo que aquí estamos



hablando de mejorar ese marco normativo. Existe una ley orgánica del Ministerio Público Fiscal perfectamente compatible con la aplicación de un sistema acusatorio, pero estamos hablando de hacerla mejor.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el señor diputado Pérez.

**Sr. Pérez** (R.J).- Señor presidente: en primer lugar, agradezco la presencia de los expositores que han tenido la gentileza de concurrir a esta reunión.

Puntualmente, le quiero formular una consulta al señor Procurador de la provincia de Salta, doctor López Viñals. Dada la experiencia que tiene en su jurisdicción, quisiera saber cómo definiría la relación con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo allí en su provincia. Asimismo, ¿qué nos puede precisar acerca de la experiencia respecto a la política criminal interna salteña?

**Sr. López Viñals**.- Tengo que aclarar que no sólo hablamos aquí de una ley orgánica -que ya tiene su antigüedad- ni de la Constitución sino básicamente de un Código Procesal Penal que posee muchos contenidos orgánicos y es del año 2011. Esa parte orgánica de nuestro Código Procesal Penal le ha dado al Procurador atribuciones muy intensas respecto de la distribución territorial de las fiscalías en el

ámbito de la provincia, destruyendo ese principio histórico de organización refleja que han tenido los ministerios públicos fiscales. Este concepto alude al hecho de que los ministerios públicos fiscales estaban donde había un juez. En el sistema acusatorio el Ministerio Público Fiscal adquiere una autonomía e independencia que se expresa en términos de poder organizarse de manera autónoma, conforme a las necesidades de persecución penal y no siguiendo a los jueces allí donde están ejerciendo sus funciones y que pertenecen a otras misiones institucionales.

En ese aspecto, el Código Procesal Penal me ha dado la potestad de poner a los fiscales en el lugar en el cual los fenómenos criminales están demandando una mayor presencia. Así se hace, no sólo respecto de localidades sino de barrios de las distintas ciudades. Esto genera una modificación muy intensa de la efectividad de la persecución penal en mi provincia. La provincia de Salta, entre otros objetivos y responsabilidades, se ha adherido a la ley de desfederalización de lucha contra el narcotráfico, lo cual levanta mucho la apuesta en términos de eficiencia de la actividad de los fiscales.

En segundo lugar, la ley me brinda la potestad de hacer especialidades, las cuales hoy tienen una gran variedad. Tenemos fiscalías de delitos sexuales, de violencia de género, de delitos económicos, de narcotráfico, de delitos contra la propiedad, etcétera. En

ese sentido, nuestro trabajo ha sido verdaderamente autónomo dando cumplimiento a una pauta constitucional que expresa que el Ministerio Público Fiscal en mi provincia - es la única jurisdicción que tiene esa particularidad en el país- es independiente de todos los otros poderes del Estado. En el resto de las provincias existe una inserción del Ministerio Público en el ámbito de los poderes judiciales. La mía tiene esta correspondencia con el orden federal.

Lo que me obliga a mí a generar una interacción con los otros poderes del Estado es la búsqueda de más cargos, o sea, la búsqueda de una mayor cantidad de estructuras de fiscalías a las que después el Ministerio Público Fiscal les asigna las misiones que cree que corresponde en el marco de su autonomía. Es importante que el Procurador sepa cómo convencer al Poder Legislativo acerca de que deben sancionarse esas leyes y que le exprese claramente cuáles son los objetivos.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la señora diputada Soria.

**Sra. Soria.**- Considerando que el proyecto elimina una de las direcciones generales, la DATIP, que es la Dirección General de Investigaciones y Apoyo Tecnológico en la Investigación Penal, teniendo en cuenta los avances

logrados por su gestión en la implementación en Salta del laboratorio forense, ¿no considera que eliminar la DATIP estaría siendo un retroceso con este proyecto en ese caso, en lo que hace a las investigaciones federales?

**Sr. López Viñals.-** Probablemente es el error más grave que tiene el proyecto. Los fiscales necesitan tener estructuras de investigación. De otra manera, se hace algo que los alemanes denominan la cabeza sin manos, es decir cuando supuestamente alguien dirige una investigación pero sin tener las herramientas adecuadas, y cuando se hace algo así todos sabemos lo que se hace: se le entrega el poder de persecución penal a las estructuras policiales, que son las que históricamente han hegemonizado el manejo de los recursos técnicos. Así que esto me parece gravísimo, Tiene que ser autonomizado el Ministerio Público desde el punto de vista de una provisión concreta de este tipo de herramientas tecnológicas y periciales.

Yo le agradezco sus palabras respecto de lo que se ha avanzado en una gestión, que -dicho sea de paso- no se cumple de manera individual por la provincia, sino con la asistencia del Estado nacional en el marco de un programa de creación de laboratorios que gestiona el Ministerio de Justicia de la Nación. En ese programa, todos los ministerios públicos fiscales de las provincias estamos acumulando recursos tecnológicos y periciales para hacernos

cargo nosotros y no las policías de la conducción de los procesos de investigación.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la diputada Lospennato.

**Sra. Lospennato**.- Señor presidente: en primer lugar, y sin buscar hacer una corrección al doctor López Viñals, pero en honor a la verdad, tengo que aclarar que el proyecto no elimina las direcciones. Esta es una cuestión que se está repitiendo permanentemente. Lo único que se hace es dejar la flexibilidad de que sea el procurador -el que sea- el que genere la estructura que le parezca conveniente en cada momento y no cristalizar ninguna estructura, ni ésta ni ninguna otra, en un proyecto que pierde actualidad rápidamente, sobre todo tratándose de la investigación de delitos que permanentemente va requiriendo actualización. Tan así es que de la estructura que fijó la ley, que es muy nueva, a la estructura actual hubo una cantidad de reformas...

**Sr. Tailhade**.- La pregunta.

**Sra. Lospennato**.- ...así que le quería hacer esa aclaración porque usted mencionó que éste era un error del proyecto y

la verdad que el proyecto no dice lo que dijo la diputada Soria que dice.

Yendo a la pregunta en concreto, creo que es muy interesante que usted nos pueda relatar algo de su experiencia del Ministerio Público Fiscal de Salta en relación a la figura que crea el artículo 7° de la ley 7.328 del Colegio de Gobierno y en qué medida usted entiende que esta idea colegiada -la facultad de superintendencia, potestades administrativas, económicas y reglamentarias que tiene el Colegio- sirve a los fines de establecer frenos y contrapesos y evitar la arbitrariedad cuando todas estas funciones están solamente en cabeza de una persona.

**Sr. López Viñals.-** Voy a ir obligatoriamente a la primera aclaración que me hizo. Creo que es un error aunque no elimine estas direcciones, que no profundicen la necesidad de que el procurador desarrolle este tipo de ámbitos.

En Salta yo hice lo que hice porque hay una ley que me obliga a crear una estructura de investigaciones y que establece cuál es esa estructura. De modo que sería bueno que haya un mandato legal que le imponga deberes bastante claros al procurador para no dejarlo en la discrecionalidad de: esta vez organizo, el que viene no organiza este tipo de estructuras que son, como le decía, definitivas de la independencia del Ministerio Público

Fiscal a la hora de decir quién investiga, quién maneja y quién no maneja el sistema penal.

En segundo lugar, el Colegio de Gobierno tiene una razón de ser de orden constitucional. No es solo la ley 7.328 sino la propia Constitución la que establece que los tres órganos máximos del Ministerio Público Fiscal -el procurador general, el defensor general y el asesor general- actúan en conjunto. Le tengo que hacer una aclaración: en la práctica, ese tipo de actividad se cumple en conjunto solo en aspectos administrativos. Las jefaturas de los fiscales, de los defensores y de los asesores son absolutamente independientes y están desprovistas de toda vinculación.

**Sr. Presidente.-** Le agradecemos muchísimo su presencia y su aporte.

Le vamos a dar la palabra al señor Marcelo Suntheim, que viene en representación de la Comunidad Homosexual Argentina.

**Sr. Suntheim.-** Mi nombre es Edgardo Marcelo Suntheim. Soy prosecretario de la Comunidad Homosexual Argentina y vengo en representación del presidente de la CHA, César Cigliutti, que además es mi esposo. El tercer mérito que puede tener César, después ser presidente de la CHA y mi esposo, es ser el secretario general de un gremio llamado

APERSES, que tiene inscripción simple y está en el corazón del Fondo de Gestión Solidaria. A partir de las discusiones públicas sobre la venta de acciones del fondo de Gestión Solidaria, el sindicato comenzó a ser desreconocido por la autoridad actual y se declaró en alerta. Esa es la razón por la cual nuestra máxima y querida autoridad no pudo venir a exponer este documento, que deseo ingresarlo formalmente. El documento también será enviado a las relatorías especiales de derechos humanos, al relator especial LGBT de Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, porque es un documento trabajado exclusivamente dentro de la Comunidad Homosexual Argentina. Este documento se inició hace diez años; el original tiene diez años y comenzó a redactarse cuando empezamos a ser escuchados por la Justicia.

Dicho esto, quiero agregar que el documento es exhaustivo, duro y de interés mayoritario de las diputadas y diputados; aunque, tal vez -lo digo con el máximo respeto-, por el área de incumbencia o por los lugares de dónde provienen, tal vez no lo sea de los magistrados, fiscales o personas que han sido llamadas a hablar.

Tengo conocimiento de que por cuestiones personales, el doctor Maier podría estar necesitando hablar en primer lugar. Con el máximo respeto, señor presidente, le ofrezco mi lugar en el uso de la palabra. Tengo en cuenta que al ofrecerlo pasaría a exponer en último lugar ya que no sería



apropiado quitarle el lugar a quien debe hablar después de mí.

**Sr. Presidente.-** Me está diciendo el doctor Maier que no es necesario.

**Sr. Suntheim.-** El doctor Maier es una persona reconocida por jamás pedir preferencia en ningún lado. El sentido de la dignidad, del aprecio y del respeto que nosotros sentimos sin conocernos -aun sabiendo que el doctor ha fallado en contra nuestra alguna veces-, sumado al respeto que sentimos por el lugar que el doctor ocupó y por la forma en que administra justicia, me hacen pedirle por favor que me permita cederle el lugar, señor presidente.

**Sr. Presidente.-** Ya ha manifestado el doctor Maier que no es necesario. Después de su exposición y de la del doctor Bongianino, y conforme a como el doctor Maier ha confirmado su presencia, es el turno que le tocará.

**Sr. Suntheim.-** Le agradezco, señor presidente.

Incluso para magistrados y fiscales que pudieran haber fallado en contra nuestro, existe una posición extremadamente respetuosa y de reconocimiento a muchos de los magistrados y fiscales que exponen y tal vez expondrán en el futuro.

Quiero aclarar esto de muchas maneras porque este documento institucional no fue pedido por nadie, por el contrario, la Comunidad Homosexual Argentina -CHA- pidió estar en este lugar. Lo hemos pedido al comenzar a hablarse de las intenciones de reforma antes de las elecciones nacionales. Hemos solicitado a la comisión que nos permita la escucha democrática de las preocupaciones que atañen al colectivo LGTByQ, a nuestra comunidad y a otras comunidades. Es una postura conversada con otros colectivos mucho más mayoritarios que el nuestro. Adelanto en principio que sin haberla conversado con el Centro de Estudios de Legales y Sociales en lo absoluto, es bastante coincidente.

A diferencia de eso, el documento que presentamos formalmente hoy es un documento que analiza las situaciones desde el llano, desde abajo hacia arriba y luego desde arriba hacia abajo. Es sencillamente, para dejar constancia desde el lugar de ciudadanos y ciudadanas, desde el lugar de la comunidad, de qué manera afecta algunas cuestiones que tienen una dimensión en extremo importante, superior a cualquiera, que es la dimensión de análisis constitucional o del derecho. Pero existe otra a tener en cuenta y es cómo en la realidad y en la práctica se cumple con calidad el resguardo de determinados derechos como el derecho de acceso a la Justicia que tenemos todas las ciudadanas y ciudadanos.

Desde ese lugar, venimos a presentar esta propuesta que expresa ideas en el mismo contexto en el que fueron expresadas ideas, objeciones y en el último caso ideas que dignifican a un postulante al cargo de juez de la Corte Suprema. Cuando expresamos este mismo tipo de ideas, a algunos bloques tal vez pudo haberles caído de manera sorpresiva, digamos, otros se alegraron. La CHA envió un documento argumentando por qué respaldaba la candidatura del doctor Rosenkrantz en su momento. Y traigo eso a colación para decir que cuando decimos cosas fundadas y señalamos cosas fundadas que tal vez en este momento no favorezcan al mismo sector político, pedimos la misma contemplación y escucha porque lo que no se va a leer en este documento es un posicionamiento partidario. Cuando se trata de temas básicos para la defensa de la igualdad, de la dignidad de los seres humanos ante la ley como ser las investigaciones sobre crímenes de odio, delitos y todo tipo de delitos graves, incluso menores también, contra personas de otros colectivos, tener la misma calidad en las investigaciones es un tema de principio de igualdad, es un tema del principio de que todas las personas tenemos igual dignidad ante la ley. Y esas dimensiones en general no las rescatan los estudios técnicos, las academias, las instituciones de derecho y todos los expertos que están confinados a dar una mirada más técnica. Pero sí quiero aclarar que el documento está respaldado en todas las

observaciones que hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para garantizar la independencia de las y los operadores de Justicia, en el año 2013.

En realidad, es importante para nosotros, para la Comunidad Homosexual Argentina, haber encuadrado el documento de observaciones a la realidad de nuestro país en los últimos quince años y sugerir lo que son errores graves en el proyecto. La idea es mostrarlos, explicarlos de una manera concreta y tangible a muchos de esos mecanismos propuestos, es decir, los sorteos y los procesos de selección. Nos referimos a cuatro subprocuradores y al período de duración. Todo eso lo explicamos de manera muy clara, cuáles podrían ser las consecuencias sobre determinadas líneas de investigación e impulso a las mismas. Asimismo, hacemos énfasis en la volatilidad de todas las oficinas que podrían crearse de esta manera si no existe un resguardo legal.

Además, ponemos el foco en que es necesario que existan -lo haremos en su momento- cláusulas transitorias para proteger unidades fiscales que son el producto de diez años de diálogo como la UFEM, UFISEX y DOVIC, Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas. Aunque el proyecto no las elimina, sí resguarda de manera permanente algunas unidades con un muy buen criterio. Cuanto menos pedimos cláusulas transitorias de una

razonable duración hasta que, efectivamente, dejen de ser grandes problemas sociales.

Se trata de un documento de once páginas que tiene como anexo las recomendaciones que hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de garantizar la independencia, autonomía y autarquía de estas estructuras.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al igual que otras, tiene montado un dispositivo de escucha para todas las poblaciones y colectivos más vulnerables ante cambios legislativos y resulta muy importante dejar constancia de esto que estamos viendo, que debe ser tenido en cuenta para cualquier reforma, provenga de donde provenga la propuesta.

No creo necesario agregar nada más pues no voy a dar lectura al documento. Se trata de un documento de interés parlamentario. Agradecemos muchísimo desde el punto de vista institucional la invitación cursada por las comisiones de Justicia, de Legislación Penal y de Presupuesto y Hacienda. Cualquier diputado que desee contar con este documento -además de ingresarlo en este momento- se lo podremos enviar. Muchas gracias.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Agradecemos la intervención y el aporte del doctor Marcelo Suntheim.

A continuación, escucharemos la exposición del doctor Mario Bongianino, en representación del Consejo Federal de Procuradores.

**Sr. Bongianino.**- Agradezco la invitación y también el hecho de tener en consideración al organismo federal que representa a todas y cada una de las provincias argentinas y que están nucleados en el organismo que presido, es decir, el Consejo de Procuradores, Asesores y Defensores Generales de la República Argentina.

Mi exposición es conjunta y complementaria de la brindada por el doctor López Viñals, que nuclea y agrupa a todos los organismos de persecución penal existentes en el país.

Desde el Consejo de Procuradores queremos manifestar que la ubicación institucional de la Procuración General en cada una de las provincias argentinas es diversa y, en general, salvo la excepción de la provincia de Salta, tienen pertenencia al Poder Judicial. Concretamente, formamos parte del Poder Judicial. No solamente ejercemos funciones judiciales, tal como lo hacen la Procuración General de la Nación, el Ministerio Público Fiscal de la Nación y el de la provincia de Salta. Además, está integrada en el Poder Judicial. En este sentido hay mucha diversidad a pesar de la uniformidad de integración en el Poder Judicial, toda vez que algunas tienen más o menos

autonomía de funcionamiento dentro de la estructura de dicho poder de la Nación. Y resalto esto porque tiene que ver con una parte del proyecto en el sentido en que ya se ha expedido el doctor López Viñals de la limitación de los mandatos del procurador general.

La limitación de los mandatos de procurador general en el ámbito de las provincias argentinas está dada por la propia Constitución de cada una de las provincias que lo establece. Así lo establece la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al establecer un mandato de siete años, lo establece la Constitución de la Provincia de Córdoba que establece un mandato de cinco años, y lo establece la propia Constitución de la provincia de Salta, que establece un mandato de seis años.

En el resto de las provincias argentinas, tenemos las mismas garantías que tienen los integrantes del Poder Judicial, es decir que mantenemos el cargo mientras dure la buena conducta de los funcionarios que ejercemos la titularidad del Ministerio Público en cada una de las provincias. Esto es una diferencia sustancial, pero debe ser tenida en cuenta toda vez que el artículo 120 de la Constitución Nacional no ha limitado el mandato del procurador y el defensor general de la Nación. Si el Poder Constituyente hubiera querido que se limitara o se estableciera un mandato menor, así lo hubiera establecido,

tal cual he hecho referencia en las constituciones en que sí lo está.

Es importante resaltar esto porque tiene que ver con la esencia y el funcionamiento de un Ministerio Público Fiscal asociado, por supuesto, al espíritu que presenta el proyecto de ley sobre el cual nos han invitado a dar nuestros aportes, que entendemos que es para mejorar precisamente el sistema del Ministerio Público.

En ese sentido, una aspiración de todos los ministerios públicos provinciales es que se dote al Ministerio Público Fiscal de la Nación de las herramientas necesarias para encarar la tremenda responsabilidad que se avecina, con la puesta en marcha de un sistema acusatorio, porque por primera vez en el sistema federal van a entender que los fiscales son tales, porque hasta el momento lo que hacen los fiscales en un sistema mixto, a pesar de las delegaciones que existen en el sistema procesal federal, es lo que se denomina un fiscal de vista y no tienen autonomía para decidir qué causas pueden investigar o no, porque depende, precisamente, de la delegación que le haga el juez respectivo y eso incide -y mucho- en el actual funcionamiento del Ministerio Público Fiscal, porque precisamente tienen una dependencia absoluta de la organización del Poder Judicial.

Me refiero a esto porque he vislumbrado en el debate y en las exposiciones que me precedieron que hay una



tendencia a situar al Ministerio Público como reflejo de la organización judicial y ése es un grave error que hay que tender a superar. Precisamente una de las características, -y hace a la esencia de un ministerio público- es que éste no copie la organización que tiene el Poder Judicial porque sus fines son absolutamente distintos, aunque ambos tengan función judicial.

Lo que necesitamos, para que de una vez y para siempre se haga investigación y persecución penal en serio en el orden federal, es dotar -y reitero esto- de las herramientas necesarias al Ministerio Público Fiscal, a sus fiscales, a sus integrantes, teniendo en cuenta que el procurador general en muchos casos, como en el mío o incluso en el de la Nación, no son titulares de la acción penal pública y, por lo tanto, ya tienen una limitación en la esencia del cargo. Ellos por sí no deciden a quién ni a quiénes se va a investigar. Y la unidad de acción tiene que ser garantizada a través de la figura del procurador general mediante, como creo que dice la actual legislación, el dictado de las instrucciones generales, que no indican a quién y qué es lo que tiene que hacer cada uno de los fiscales.

Como bien dijo el doctor López Viñals en el tema de los subprocuradores, es la introducción de figuras, que en principio no reflejan ninguna dificultad. Lo único que reitero es que deberá compatibilizarse con la figura del

procurador general para que en conjunto puedan establecer la política de persecución penal que debe llevar adelante el Ministerio Público Fiscal de la Nación.

En este aspecto resulta imprescindible que se establezcan los mecanismos mediante los cuales el procurador y los subprocuradores puedan, en el caso de que se apruebe esta figura, tener realmente una acción conjunta, y coincido con alguna reflexión que se hizo acá acerca de que no puede dejarse en manos de una sola persona. Es necesaria la instalación de estas figuras que, en algunos casos, como por ejemplo en la provincia en donde ejerzo mi cargo, está en manos de los fiscales generales, quienes sí son titulares de la acción penal pública y llevan adelante y en conjunto los casos de persecución penal.

Otro tema que no puedo dejar de lado y al que debo referirme necesariamente es, además de preservar la unidad de acción penal, decir que en un sistema acusatorio suena al menos extraño o hace ruido seguir hablando de un fiscal natural de la causa. Porque en un sistema acusatorio, quienes ejercen el peso y contrapeso y el control constitucional del accionar de los fiscales es nada más y nada menos que la judicatura, a través de los jueces de control o jueces de garantías. Por lo tanto, hablar de un fiscal natural me parece que revela un poco la cuestión

de la organización antigua de un Ministerio Público Fiscal, que se reflejaba en la de los poderes judiciales.

Eso debo dejarlo aclarado porque precisamente uno de los logros de un sistema acusatorio es el de tender hacia una uniformidad y que el ciudadano sepa que da lo mismo que lo investigue uno u otro fiscal y que tiene que haber respuestas similares, más allá de las particularidades de cada funcionario.

La garantía no está dada en cómo va a investigar el fiscal sino que está dada justamente por el Poder Judicial a través del control necesario que debe hacer de la constitucionalidad y de la acusación o investigación de los ámbitos jurisdiccionales.

Creo que estos son aspectos centrales que deberán tenerse en cuenta si queremos que el Ministerio Público Fiscal ejerza adecuadamente su función en lo que se viene, que es la implementación del sistema acusatorio a nivel federal. Por supuesto celebramos que de una vez y para siempre la Nación, a través de su sistema de justicia federal, recepte el mandato constitucional de un sistema acusatorio también en el orden federal, que ya ha demorado mucho tiempo y que es necesario que se instaure a nivel federal para poder articular una persecución penal conjuntamente con todas y cada una de las procuraciones de las provincias, toda vez que la situación criminal o la problemática criminal no atañe únicamente al sistema

federal sino también a cada una de las provincias en el ámbito de sus actuaciones y de sus respectivas competencias.

Gracias por la atención.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Gracias por su aporte.

Tiene la palabra el señor diputado Kosiner.

**Sr. Kosiner.**- La pregunta para el doctor Bongianino tiene que ver con que tanto en su exposición como en la del doctor López Viñals se hizo una relación muy directa y concreta al diseño de esta ley en función de la aplicación del sistema acusatorio que próximamente se comenzaría a aplicar en nuestro país a nivel federal, y se hablaba de herramientas necesarias.

Más allá de lo definido en cuanto a la necesidad de la unidad de la acción penal, ¿cuáles cree usted que son esas herramientas puntuales que le pueden estar faltando a la ley? Sin hablar en relación con las modificaciones sobre los contenidos que la ley ya tiene sino sobre las herramientas que usted, desde la experiencia concreta en cada uno de los territorios, entiende que a esta ley debería agregársele para que se pueda cumplir con ese objetivo planteado. Ese es el sentido que creo que todos buscamos, es decir, que sea una ley que además de definir la organización del Ministerio Público sea un instrumento

muy claro para satisfacer la demanda de los desafíos que se van a venir.

Entonces, ese aporte de cuáles son las herramientas que quizás usted ve que en este diseño de la ley no están contempladas y servirían, en función de la experiencia.

**Sr. Bongianino.-** Me parece que, tal cual lo dijo anteriormente el doctor López Viñals, no está plasmado claramente dotar al Ministerio Público Fiscal de organismos de investigación propia para hacer una política criminal integral o una política de persecución penal integral. Esta herramienta es fundamental para poder tener por sí el ejercicio adecuado de la persecución penal que deben llevar adelante los fiscales, entre otras cosas.

Estoy hablando no solamente de lo que ya se mencionó: herramientas de tipo científicas, como tener laboratorios y personal idóneo para realizar la prueba científica, la prueba que está a cargo del fiscal en el sistema que se va a implementar, sino también de organismos propios de investigación para poder desarrollar y no depender necesariamente de las fuerzas de seguridad.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la señora diputada González.

**Sra. González.-** Quiero hacer una pregunta. Para poder lograr esa unidad de que sea el Ministerio Público Fiscal y no el fiscal el garante del proceso, ¿cómo piensa que se podría unificar con los subprocuradores que está proponiendo este proyecto a partir de como se hace ahora con el tema de la actuación de los fiscales y por ahí de la intervención de la Procuradora a partir de las instrucciones generales y sumando a esto a la Procuradora, el Consejo y las Unidades y Procuradurías especiales sobre los temas concretos?

**Sr. Bongianino.-** El Consejo de Fiscales en realidad no está establecido prácticamente en ninguna legislación, excepto en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Chubut, donde funciona precisamente como un órgano de consulta y un órgano que contribuye y da iniciativas al procurador, precisamente para realizar en una forma más armónica y democrática y con el consenso de todos los fiscales. Porque ese Consejo de Fiscales es integrado precisamente por todos los fiscales sin ningún tipo de limitación y esta es la forma en que el procurador abreva de la experiencia diaria y de los problemas que derivan de la aplicación concreta del Código nuevo en los problemas que se presentan a diario y que pueden ser llegados a través de los fiscales.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la señora diputada Soria.

**Sra. Soria.**- Señor presidente: quisiera saber si el desmembramiento de funciones en dos subprocuradores penales hace posible unificar la política criminal. Esto lo digo en función de algunos diputados que dicen que no está expresado en el texto. Me refiero al artículo 14 bis. Se crean los subprocuradores generales, o sea, por un lado uno general de derecho penal y, por el otro, uno general de delito organizado. A eso me refería.

**Sr. Bongianino.**- La respuesta ya fue dada por el doctor López Viñals. Es una dificultad y puede suscitar problemas la existencia de dos organismos que se dediquen a un mismo fin y sin que participe necesariamente, tal cual lo expresa el proyecto, la jefatura del Ministerio Público, la Procuradora General.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Agradezco la intervención del doctor Bongianino.

A continuación, hará uso de la palabra el doctor Julio Maier. Agradecemos su presencia, su paciencia y que haya comprendido el orden en la lista de oradores de acuerdo a lo convenido.

**Sr. Maier.-** Agradezco la invitación y le voy a ser totalmente sincero. En un primer momento creí que no iba a asistir pues tenía dos o tres razones para no hacerlo. Algunas son personales y tienen que ver con temas de familia. Además, alguna de las cosas que voy a decir ya fueron publicadas por escrito. De tal manera, se podría haber satisfecho con eso. De hecho, traje una copia para entregársela a usted, que más se ocupa de este proyecto.

Por otro lado, voy a ser muy sincero. No entiendo el sistema representativo de la manera en que se parece que se comprende en este país. Los diputados y senadores tienen como una especie de propiedad del cargo para el cual han sido elegidos por votación popular. A mi juicio eso debería depender de un partido político, pero no viene al caso. Hoy lo digo porque era algo que me impedía en cierta manera. Pero triunfó aquello que aprendí con el padre y el tío del señor presidente de esta comisión en la universidad cordobesa. Triunfó mi calidad de ciudadano y pensé que no le podía negar la posibilidad de que el Congreso me pida una opinión.

Asimismo, no ignoro el hilo delgado que separa un sistema representativo de otro, y que resulta difícil de definir. Creo que resulta burlado el sentido de una elección si, con posterioridad a la misma, se dividen los partidos o no se sigue una representación orgánica.



Estimo que el proyecto tiene escasos ribetes técnicos para discutir y que en general son poco importantes. En cambio, considero que los juicios generales sobre su razón de ser y las más sobresalientes sobre las normas propuestas por sí mismas, valen y son muy importantes desde el punto de vista político. Muestran, a mi juicio, que el proyecto procura una meta principal. La meta o finalidad principal es desprenderse de la persona de la Procuradora General de la Nación a la que se refieren múltiples normas. Raramente no se refiere a la otra cabeza del Ministerio Público, es decir, la Defensora General de la Nación pues parece que no les interesa. Y esto se hace mediante el recorte extremo de las facultades de la Procuradora General de la Nación. Esto ha sido confesado por el señor ministro de Justicia -creo que es el autor del proyecto- y por el señor presidente de la Nación frente al hecho de solicitarle públicamente que resigne su cargo voluntariamente, cargo que la ley vigente en este momento concebía con estabilidad temporal, y para designar en él -supongo yo por lo menos- a un funcionario propio.

Yo no deseo molestar a la comisión más de la cuenta, por lo cual voy a leer mi juicio sobre el proyecto ya anticipado públicamente en el periódico *Página 12* el 19 de abril de 2016. Realidad, que, según creo -ésta es otra razón de ser, como les dije al comienzo- tornaba mi

presencia algo inconducente, a pesar de lo cual les agradezco su invitación.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Los agradecidos somos nosotros.

**Sr. Maier**.- Me parece claro que el artículo 120 de la Constitución Nacional argentina establece -para mal o para bien- un ministerio público monocrático -alguien habló de esto, no creo que Pablo, pero no estoy seguro-; es decir, un ministerio público gobernado unipersonalmente, mejor dicho aún, gobernado por el principio de verticalidad en su organización interna. Si se ha sostenido lo mismo del Poder Ejecutivo Nacional, a pesar de que la misma Constitución Nacional acepta la existencia de ministros con cartera de competencias y su acompañamiento necesario al presidente de la República, según sus propios actos, resulta indiscutible aquella organización interna de nuestro ministerio público, que, entonces, no depende -hablo del federal- de la ley que lo organiza. La ley orgánica -federal- del oficio, vigente hoy en día, pese a reconocer la multiplicidad de fiscales, parte de este principio, cuyas consecuencias más sobresalientes explican las facultades de delegar y de sustituir, de instruir a sus subordinados mediante reglas obligatorias para ellos, al menos por intermedio de instrucciones generales, no referidas a un caso concreto ni

ilegítimas, es decir, contrarias al principio de legalidad que rige el oficio del ministerio público.

Que yo sepa, estas características definen al ministerio público universalmente, si por universo se define al derecho europeo continental que dio nacimiento y reguló originariamente el oficio estatal del Ministerio Público Fiscal.

Tampoco es discutible, según la misma norma constitucional, punto de partida de su organización, que la cúspide o el vértice del Ministerio Público Fiscal es el cargo de Procurador General de la Nación.

A mí me parece público y notorio, esto es, conocido por todos -por confesión inclusive-, que el actual gobierno federal no comulga -vaya uno a saber por qué ciertamente- con la señora que actualmente desempeña el cargo de procurador general de la Nación, cargo que, según la ley vigente que hoy lo define, tiene estabilidad temporal, esto es, dura en el tiempo mientras quien lo desempeña no cese en él o sea descalificado mediante un procedimiento especial, que aquí llamado juicio político, similar a lo que es característica de los jueces por aquello de que los miembros del ministerio público "gozan de inmunidades personales".

También es público y notorio que quien desempeña el cargo fue elegida por el gobierno anterior casi obligadamente y por una mayoría casi absoluta -no recuerdo

cómo votaron los senadores del partido que está hoy en el gobierno-, pero fue así como consecuencia de que el candidato cuyo nombramiento fue remitido en un primer momento por el Poder Ejecutivo anterior al Senado de la Nación, que es el organismo competente para autorizar el nombramiento, no recibió el acuerdo de la mayoría necesaria requerida para ser nombrado Procurador General de la Nación.

También es conocido que el señor jefe del gobierno federal actual y su ministro de Justicia de alguna manera indicaron públicamente a la procuradora que renuncie para así poder designar lo que ellos creían natural, un nuevo procurador. Una presión que el presidente ha vuelto a ejercer cuando escribió este artículo hace pocos días, tachándola -según él- de ser militante del partido que él sucedió en el gobierno de la República. Sin embargo, no señaló actividad alguna de militancia al respecto.

No satisfecho con esos calificativos, que a mi juicio son mendaces incluso para ellos -porque según se advirtió oportunamente se trataba de una jurista de nota que había llegado a cargos muy elevados dentro del mismo Ministerio Público sin afiliación político partidaria-, el PEN envía un proyecto al Congreso Nacional que espera ver convertido en ley para reformar el oficio.

De ello se desprende, a mi juicio, el inocultable deseo de reducir a cero el poder que nuestra Constitución

impone para el cargo que el procurador general desempeña. Tal como lo han mencionado, el proyecto prácticamente reduce sus competencias a la de un gerente administrativo, crea cargos que, o bien le quitan competencia, o de cuya aprobación dependen los propios actos del procurador. He aquí los subprocuradores generales en diversos ámbitos jurídicos y el Consejo General del Ministerio Público Fiscal, con el agravante político de que los cargos de subprocuradores no dependen de prueba alguna de idoneidad previa -me refiero a un concurso público como los demás fiscales- y solo requieren el nombramiento del Poder Ejecutivo nacional, ahora con acuerdo de la mayoría simple del Senado, mientras que el procurador general depende de un consenso de dos tercios de la misma Cámara; ellos conforman mayoría en el Consejo del cual depende la validez de varios actos del procurador general.

Según se observa, la dirección del oficio se transforma prácticamente en colegiada -como algunos lo han dicho- aspecto que lesiona la definición constitucional que he citado.

El proyecto también limita la duración del cargo de procurador general a cuatro años, con lo cual parece entender un futuro de aquiescencia con el gobierno que lo designa, limitación temporal que aplicable o no a quien hoy detenta el cargo -no lo sabemos y lo van a decidir los jueces federales-, resulta inconveniente, al menos con esa

extensión temporal de cuatro años, muy exigua a mi juicio, con la idea del cargo regulado en la Constitución Nacional, unipersonal en su vértice superior.

Por supuesto, el principio de unidad del Ministerio Público, que caracteriza a todos los ministerios públicos por mí conocidos, se resiente hasta su desaparición y lo mismo sucede con las facultades allí derivadas de delegación y avocación.

No quiero criticar en extensión el proyecto remitido por la Cámara de Diputados por esta vía -por respeto al pedido formulado por el señor presidente de esta comisión- pero puedo manifestar que la iniciativa representa en su contenido explicaciones que, a mi juicio, son una hipocresía, en lugar de decir "quiero desprenderme de la señora actualmente procuradora general", e incluir allí el tratamiento legislativo acelerado cuando las condiciones de funcionamiento del Ministerio Público no lo tornan necesario. Su ley orgánica actual no representa obstáculo alguno -y esto fue materia de muchas preguntas- para ninguna reforma de la administración de Justicia, menos aún en el sentido que expresado, al proceso acusatorio.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Para formular una pregunta, tiene la palabra el señor diputado Sánchez.

**Sr. Sánchez.**- Gracias, doctor por sus opiniones.

Además de respetar su trabajo desde siempre y su opinión actual, debo decir que no la comparto porque por lo menos yo -y creo que la mayoría- estoy aquí para mejorar una ley que regula un instituto como el del Ministerio Público Fiscal. Lo que pase con la procuradora actual, que es una circunstancia, y no es menor, se tramita por otros caminos y en otras instancias.

una presión que el presidente ha vuelto a ejercer cuando escribió este artículo hace pocos días, tachándola -según él- de ser militante del partido que él sucedió en el gobierno de la República. Sin embargo, no señaló actividad alguna de la militancia al respecto.

No satisfecho con esos calificativos, que a mi juicio son mendaces incluso para ellos -porque, según se advirtió oportunamente, se trataba de una jurista de nota que había llegado a cargos muy elevados dentro del mismo Ministerio Público sin afiliación político partidaria-, el PEN envía un proyecto al Congreso Nacional que espera ver convertido en ley para reformar el oficio.

De ello se desprende, a mi juicio, el inocultable deseo de reducir a cero el poder que nuestra Constitución impone para el cargo que el procurador general desempeña. Tal como lo han mencionado, el proyecto prácticamente reduce sus competencias a la de un gerente administrativo, crea cargos que, o bien le quitan competencia, o de cuya aprobación dependen los propios actos del procurador. He aquí los subprocuradores generales en diversos ámbitos jurídicos y el Consejo General del Ministerio Público Fiscal, con el agravante político de que los cargos de subprocuradores no dependen de prueba alguna de idoneidad previa -me refiero a un concurso público como los demás

fiscales- y solo requieren el nombramiento del Poder Ejecutivo nacional, ahora con acuerdo de la mayoría simple del Senado, mientras que el procurador general depende de un consenso de dos tercios de la misma Cámara; ellos conforman mayoría en el Consejo del cual depende la validez de varios actos del procurador general.

Según se observa, la dirección del oficio se transforma prácticamente en colegiada -como algunos lo han dicho-, aspecto que lesiona la definición constitucional que he citado.

El proyecto también limita la duración del cargo de procurador general a cuatro años, con lo cual parece entender un futuro de aquiescencia con el gobierno que lo designa, limitación temporal que aplicable o no a quien hoy detenta el cargo -no lo sabemos y lo van a decidir los jueces federales- resulta inconveniente al menos con esa extensión temporal de cuatro años, muy exigua a mi juicio, con la idea del cargo regulado en la Constitución Nacional, unipersonal en su vértice superior.

Por supuesto, el principio de unidad del Ministerio Público, que caracteriza a todos los ministerios públicos por mí conocidos, se resiente hasta su desaparición y lo mismo sucede con las facultades aquí derivadas de delegación y avocación.

No quiero criticar en extensión el proyecto remitido por la Cámara de Diputados por esta vía -por respeto al pedido formulado por el señor presidente de esta comisión-, pero puedo manifestar que la iniciativa representa en su contenido explicaciones que, a mi juicio, son una hipocresía. En lugar de decirlo, quiero desprenderme de la actual procuradora general, e incluir allí el tratamiento legislativo acelerado cuando las condiciones de funcionamiento del Ministerio Público no lo tornan necesario. Su ley orgánica actual no representa obstáculo alguno -y esto fue materia de muchas preguntas-



para ninguna reforma de la administración de Justicia, menos aún en el sentido que ha expresado el proceso juzgatorio.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Para formular una pregunta, tiene la palabra el señor diputado Sánchez.

**Sr. Sánchez.**- Gracias, doctor, por sus opiniones. Respeto desde siempre su trabajo y también respeto su opinión actual, pero no la comparto porque creo que la mayoría de nosotros -o por lo menos yo- estamos aquí para mejorar una ley que regula un instituto como el del Ministerio Público Fiscal. Lo que pase con la procuradora actual, que es una circunstancia no menor, se tramita por otros caminos y en otras instancias.

Habiendo hecho esta aclaración, quiero decirle lo siguiente. Usted hizo una crítica sobre el proyecto actual, pero le pido que haga una crítica a la ley vigente. Es decir, si es cierto que nosotros reconocemos al Ministerio Público Fiscal como unipersonal -le reconocemos esta característica-, también necesitamos defender principios republicanos. Esto significa -usted lo sabe mejor que yo- que los funcionarios públicos, para llevar adelante su tarea, deben tener las suficientes facultades y a su vez ciertos límites para no terminar ejerciéndolas de manera desproporcionada.

Fíjese que, de acuerdo con la ley actual, el procurador general interviene en la designación de los magistrados inferiores, en la sanción, en la remoción, en los traslados, en el diseño de las políticas criminales, en la administración y es procurador ante la Corte.

¿No le parece mucho todo eso para una sola persona, defendiendo los principios republicanos y sin negar el carácter unipersonal, aunque no actúa sola en el Ministerio Público Fiscal? Formulo esta pregunta concreta

porque creo que este proyecto viene a tratar de solucionar falencias que tiene la ley actual sobre las cuales algún ejercicio potencia esos problemas.

La ley tiene problemas y quienes la ejercen -que lo hacen de manera exagerada- terminan convirtiéndolos en otros mucho peores: concurso número 111 de designación de fiscales, dieciséis fiscales de Cámara declarados ilegales y arbitrarios. Imagínense cuáles pueden ser las garantías para los ciudadanos.

Pero dejemos los casos particulares. El 5 de diciembre de 2013 -tal como fue mencionado hoy acá- la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció un largo informe o una larga relatoría respecto de las garantías que deben tener todos los actores del sistema judicial e hizo especial hincapié en evitar la acumulación de este tipo de funciones y misiones.

Entonces, dejando abiertas las críticas que usted puede hacer al proyecto y no coincidiendo con su opinión acerca de que la intención de este proyecto es deshacerse de la procuradora -este es un tema aparte-, mi pregunta es: ¿usted no cree que para defender los principios republicanos o las garantías republicanas la ley actual y el ejercicio de esta última están excedidos y por lo tanto requieren sí o sí una revisión? Vuelvo a leer: designación, sanción, remoción, traslado, diseño de políticas públicas, administración y procuración.

**Sr. Maier.-** La ley de Ministerio Público que actualmente rige no es la que yo dictaría, y tampoco la que ustedes vayan a sancionar. Por lo tanto, no me haga decir algo que no digo. Yo digo algo del momento político actual, y me parece evidente que la ley tiende de alguna forma a molestar -si no quiere usar la palabra "desentenderse"- a quien ejerza el cargo de procurador general. Según la ley

actualmente vigente, a la que usted critica, el cargo tiene estabilidad temporal. Esto es lo único que he dicho.

A mí nadie me encargó la redacción de una ley de Ministerio Público. De hecho, yo la he redactado hace unos cuarenta años y es muy distinta a la que rige en la actualidad. En aquella época no existía la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y les quiero confesar que sostuve la idea de que el Ministerio Público Fiscal era un departamento del Poder Ejecutivo, como lo es un ministerio o una dirección general -la categoría no me interesa-, es decir, respondía al Poder Ejecutivo nacional y, como tal, el presidente era la cúspide y podía aprobar una instrucción general; y ante una instrucción particular del procurador general, lo resolvía el Parlamento federal. Es decir, el Congreso de la Nación resolvía esta situación de contradicción entre lo que opinaba, por ejemplo, el procurador general y el presidente. No me mezcle con decir que yo creo que esta ley es buena, porque no lo he dicho. Solo he dicho que la que van a dictar no lo mejora en forma notoria, y al mismo tiempo contiene esto que ya ha sido criticado por otro y que creo que no vale la pena que yo repita. Es decir, destruye la unidad del Ministerio Público y destruye el sentido monocrático de la creación del Ministerio Público en Francia. En Francia nace en el Poder Ejecutivo, y en toda Europa continental es hoy órgano del Poder Ejecutivo. Es un órgano que funciona en relación con otros poderes. No funciona directamente a las órdenes del Poder Ejecutivo sino en relación con el Poder Judicial. Pero de todas maneras, todos estos ordenamientos prevén la forma en que esas cuestiones se corrigen. Personalmente, no creo que ninguna forma de elección de magistrados, jueces o fiscales, por ejemplo, nos vaya a dar una solución mágica en el sentido de que ahora van a ser los mejor informados y los mejor dotados los que ocupen los cargos vacantes. Pero a pesar de ello, yo prefiero la única forma que nosotros

conocemos, que es el concurso público. Por supuesto que me gustaría que el concurso público fuera transparente directamente. Usted afirma que no es transparente. Yo no lo conozco. Diría que ni conozco a la procuradora general; la he visto en algún momento, pero la verdad es que no tengo la menor idea de cómo maneja ella el Ministerio Público porque nunca he sido fiscal -ni voy a serlo- y al mismo tiempo estoy retirado de mi carrera de jurista. Así que le digo que es probable que usted tenga razón; para eso hay que sentarse muy tranquilamente para ver cómo podemos garantizar que el nombramiento y la expulsión de fiscales del Ministerio Público fiscal tenga una transparencia y, como usted dice, una garantía del cargo que ocupa. Yo no estoy en desacuerdo con eso, pero no creo que esta ley o las reformas lo vayan a solucionar.

Hoy en día ha sido criticado por otra persona, con más detalle que yo. Parece ser que en estos concursos son dos fiscales nombrados por el procurador del área más un catedrático. Hasta alguien ha propuesto que sean cuatro fiscales. Es un problema difícil y hay que saber que ningún método de elección nos va a garantizar la idoneidad y la contracción al trabajo del funcionario que nombramos.

En algunos países ese funcionario es nombrado directamente por el ministro de Justicia, que al mismo tiempo es el administrador del Poder Judicial. Allí los jueces no administran absolutamente nada. Sin embargo, funcionan perfectamente bien, con otro método y con otra organización muy distinta a la que existe acá.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias, doctor Maier.

La diputada Lospennato le va a hacer una pregunta muy concreta porque nos quedan solo 45 minutos y tenemos varios expositores. También voy a pedir al doctor Maier que intente ser bien concreto en su respuesta.

**Sra. Lospennato.-** Pido disculpas al doctor Maier por retenerlo unos minutos más, pero quiero aprovechar su presencia para pedirle una opinión. Si bien es cierto lo que usted dice en cuanto a que no hay un mecanismo perfecto para la selección de los magistrados, ¿el haber retrocedido, de alguna manera, con el mecanismo del sorteo no afecta el principio de progresividad de los derechos en esta materia? Había un mecanismo de sorteo transparente, como afirma la Cámara. Estoy hablando del mismo concurso y de un fallo de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, que me parece bastante claro pero quiero conocer su opinión al respecto.

**Sr. Maier.-** ¿Sorteo de qué?

**Sra. Lospennato.-** De la elección de los jurados para los concursos.

**Sr. Maier.-** Yo he renunciado a ser jurado -y para siempre- porque no me gusta mucho la intervención del Consejo de la Magistratura, ni en el orden federal ni en el orden de la Ciudad de Buenos Aires. Me han propuesto varias veces pero he renunciado a eso.

La verdad es que es difícil dar una opinión al respecto. Yo creo que el mecanismo de sorteo, si previamente se pueden conocer las personas entre las cuales se hará el sorteo y recusar a algunas de ellas, es uno de los mecanismos posibles; pero tampoco tengo la esperanza de que eso nos dé la absoluta certeza de que el concurso va a ser transparente.

**Sr. Presidente (Mestre).-** Muchas gracias, doctor Maier, por su aporte y su paciencia.

Tiene la palabra el doctor Ricardo Álvarez, que actualmente es fiscal ante la Cámara Federal de Apelaciones.

**Sr. Álvarez.-** Señor presidente: en primer lugar le quiero agradecer la invitación y aclarar que estoy aquí exclusivamente por su solicitud.

Mi vida se reparte entre la Fiscalía General y la enseñanza universitaria. Es verdad que soy fiscal general ante la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná y me desempeño actualmente como fiscal de distrito de la región pero no por ello me mueve ninguna relación, ni de empatía ni de mesa chica, con las autoridades de la Procuración General. De modo que, por anticipado, manifiesto aquí mi absoluta libertad para expresar mi sentido crítico para con un proyecto de ley en la línea de las observaciones que fueran expuestas por quienes tuvieron ocasión de exponerlas con el mismo ahínco.

Diría a los señores diputados que si esta mesa conformase una comisión de una convención constituyente tendría del lado de quien habla la mayor de las adhesiones para cuanto se propone, pues entiendo que más temprano que tarde, y cuando la serenidad republicana gane nuevamente la conciencia cívica, deberíamos pensar en una reforma constitucional que se tome en serio, de una buena vez y para siempre, el enclave, la incumbencia, el papel, los roles, los límites del Ministerio Público, que el constituyente de 1994 -a quien estamos naturalmente agradecidos por haber reparado en él- solo atinó en una cláusula demasiado parca -me parece a mí-; hoy comprobamos que precisamente lo es a propósito de una iniciativa como la que se está intentando discutir en este momento y su mayor o menor ajuste para con el discurso breve, conciso, estrecho, y por momentos abierto, del constituyente, a ver qué queda del discurso del constituyente para que podamos

infiltrar allí una valoración o una aportación que resignifique la discusión que se plantea a propósito de una nueva modificación de la ley del Ministerio Público.

Con lo que he dicho hasta aquí, por si no se entendió, quiero destacar que soy uno de los primeros objetores de la magistratura unipersonal del Ministerio Público, no solamente porque me parece que cualquier fortalecimiento de estándares de civismo republicano obliga a que un departamento del Estado no dependa de una sola cabeza ni esté sujeto a la pulsión de un solo corazón sino antes bien porque los estándares de las democracias y de los neoconstitucionalismos obligan precisamente a jerarquizar determinados desempeños públicos sobre la base de colectivos, consorcios, colegios. Pero para eso necesitamos darle la palabra al constituyente.

Por lo que vengo señalando hasta aquí, comprenderán ustedes que me satisface la idea de un colegio de procuradores, independientemente de que esto se pueda plantear en un formato de un procurador y subprocuradores. Pero creo que la palabra la tiene el constituyente, quien solo atinó a definir -como tantas veces se ha dicho aquí- un ejercicio monocolor, una sola persona: procurador general de la Nación, y demás funcionarios que lo integren. La expresión "demás funcionarios" indica de suyo -semántica elemental mediante- que no pueden tener la misma jerarquía que el procurador general, que es el que ejerce la magistratura de manera excluyente, exclusiva y de modo vertical.

De modo que podemos criticar el enunciado del artículo 120 de la Constitución, pero me parece que con poca fortuna podremos discutir que la inspiración del constituyente fue precisamente -por aquel tiempo y todavía- seguir manteniendo una cabeza en este caso bicéfala, porque hablamos del defensor general y del procurador general, pero a todo evento con relación a departamentos de Estado ejercidos por una sola magistratura.

Este modelo no es el que yo quiero. Yo quiero un modelo plural, pero insisto en que para satisfacer este ideal pluralista la cuestión debe encomendarse a una reforma constitucional, que naturalmente nadie ha propuesto porque nadie confía sensata y razonablemente en ella, por lo menos en este momento.

¿Qué puede hacer el legislador frente a eso? ¿De qué manera puede aliviar o mitigar el ejercicio de tanta concentración de poder? Un señor diputado preguntaba al profesor Julio Maier si no le parecía demasiado tanta concentración de poder. Yo preguntaría a ese señor diputado: ¿desde cuándo nos parece demasiado? Porque en realidad, para sincerar discursivamente lo que tenemos que plantear aquí desde el lugar de quienes se supone contamos con alguna experticia que pueda contribuir a delinear discursivamente lo que estamos discutiendo, lo primero que deberíamos tener en claro es si realmente la República necesita una reforma urgente de la ley del Ministerio Público Fiscal como viene proyectada por el Poder Ejecutivo, de modo tal que esa propuesta fue sentida, vivida y abrigada desde siempre y no a propósito de coyunturas o de emergencias, como bien podría ser la mayor o menor empatía que puede causar en todos nosotros quien ejerce actualmente la magistratura del Ministerio Público Fiscal. De manera que hay que sincerar honestamente el ámbito discursivo y pensar: si acaso quien ejerce hoy la magistratura hubiera abandonado su puesto oportunamente,



¿sería compatible esa experiencia con lo que estamos discutiendo esta tarde?

Digo: ¿una ley de Ministerio Público Fiscal y la discusión a la que estamos abocados es compatible con las vicisitudes relacionadas con quien ejerce la magistratura del Ministerio Público? Si quien hoy ejerce la magistratura del Ministerio Público hubiera cedido su lugar, ¿estaríamos discutiendo acerca del Consejo y su conformación y de subprocuradores que además se arrogan para sí un poder mayor que el propio procurador? Cito simplemente un elemento central: la facultad para darse instrucciones generales, naturalmente con acuerdo del Consejo General del Ministerio Público Fiscal, es de los subprocuradores y no del procurador.

De modo que, insisto, lo primero que corresponde es sincerar y decir si estamos discutiendo esto porque lo siente la comunidad, lo siente la sociedad, ha despertado la vocación forzosa de tener que irrumpir en la vida cívica proponiendo un modelo legislativo distinto, o si lo estamos debatiendo porque la coyuntura sociopolítica así lo impone dentro de su propia agenda.

Tengo para mí la imagen de que, más allá de que deseo una magistratura colectiva y no encuentro otra alternativa que una reforma constitucional, se podrían articular vehículos legalmente, pero no del modo en que está proyectado aquí. Me parece que podemos discutir largamente sobre el sentido de la existencia de cuatro subprocuradores. Por ejemplo, dos subprocuradores penales, uno de los cuales está especializado en crimen organizado, y el otro delimitado negativamente, es decir, todo lo que no es crimen organizado iría a la subprocuraduría penal. Parece que el proyectista ha enfatizado de una manera firme y vigorosa en el crimen organizado -a la altura de los tiempos que corren, naturalmente-, dejando huérfana de contenido y de elementos de ponderación instrumentales a la

otra subprocuradora matriz -la nodriza, por así decirlo-, que es la subprocuraduría penal, de la cual el crimen organizado es solo una de sus especies; es decir, una visión casi raquílica de la matriz frente a una hipertrofia de la subprocuraduría del crimen organizado. Y después, dos subprocuradurías acerca de las cuales se dice poco y nada: una atinente al derecho público y otra atinente al derecho privado, sin ninguna otra puntualización o precisión.

Creo que esta fragmentación de poder tiene por objetivo retacear, precisamente, la centralidad vertical del poder del procurador general de la Nación. Me parece que ello básicamente se inspira en esta necesidad, y se lo hace desde el peor de los lugares.

Por otra parte, ¿qué significa diseñar la política criminal? Muchas veces he escuchado esto. Esta tarde se ha machacado bastante con que es indispensable la periodicidad, por ejemplo, porque de alguna manera ello entona, emparda o empareja determinadas visiones macropolíticas que tienen que ver con determinadas perceptivas del electorado en relación con la política criminal, que es parte de la política general.

Me parece que estamos bastardeando el concepto político criminal. He aprendido de mis mayores -también se lo enseñó a mis alumnos- que la política criminal es una cosa mucho más seria que la política en sentido partidocrático. La política criminal es la política del constituyente; no es la que se nos ocurra a cada uno de nosotros. La política criminal no solamente la hacen los fiscales cuando acusan. También la hace el Parlamento, en primer lugar; por lo menos una política criminal de lege

*ferenda*, en su momento. Y también, naturalmente, la hace el Poder Judicial y no solamente el Ministerio Público.

¿Qué significa pautar la política criminal? Como si fuese indispensable fragmentar el ejercicio del magisterio del Procurador General de la Nación en términos periódicos, como si ello fuese necesario para apuntar el pulso modificado de nuevos bríos político-criminales. ¿Qué quiere decirse con esto?

Por otra parte, no hay demasiado margen para pautar la política criminal. El crimen se debe perseguir siempre, y los márgenes de discrecionalidad o de oportunidad están tarifados de modo controlado en la legislación; por lo menos en la legislación procesal federal, que aguarda su implementación. Nuestro sistema es un sistema de legalidad, un sistema de oportunidad reglado. Entonces, ¿qué queremos decir con pautar la política criminal?

Pautar la política criminal significa que el crimen, cualquiera sea, debe ser perseguido siempre, y las excepciones para que ello ocurra no son caprichosas sino que también están tabuladas por el legislador. Entonces, ¿qué queda de la discrecionalidad? Seguramente se me dirá que mi visión es demasiado cándida o demasiado ingenua, pero es la única que puedo aportar aquí, proveniente de mi vocación por el conocimiento y por la ciencia antes que por arrimar elementos de ocasión para determinadas coordenadas sociopolíticas.

Sé que el tiempo no sobra. Por eso, quiero terminar destacando que si se me preguntaste qué pienso del enclave institucional del Ministerio Público diría que, pese a esa referencia "machacosa" a lo extrapoder -lo que es extrapoder, señores, no puede tener poder; empecemos por allí-, antes debería pertenecer al Poder Judicial, solo que no al poder jurisdiccional. No existe un Poder Judicial sin Ministerio Público. De manera que si ambos desempeñan funciones similares, es decir, funciones judiciales, no hay ninguna razón para evitar, aun manteniendo la autonomía y la autarquía, que el Ministerio Público pertenezca al Poder Judicial y no al poder jurisdiccional. Ambos se necesitan indispensablemente para el ejercicio óptimo de su desempeño.

Concluyo mi exposición invitándolos a desdramatizar esto que ha ocurrido, a preguntarse si realmente esta discusión se hubiera planteado bajo cualquier circunstancia y a fortalecer el camino adversarial.

El camino adversarial de la legislación que busca implementación no debería esperar, no porque yo crea que el sistema adversarial es una panacea o el único modelo compatible con la Constitución -aunque de hecho se habla de modelos de acuerdo a la Constitución. Pero es cierto que ese modelo se ha implementado de modo histórico y prácticamente rige en todo el territorio del país y en todas las jurisdicciones locales.

Por lo tanto, señores, démosle ocasión al sistema adversarial de una buena vez y aguardemos para otros tiempos la posibilidad de una rediscusión del rol, la estructura y la incumbencia del Ministerio Público Fiscal; pero, claro, ante una reforma constitucional.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias, doctor Álvarez.

Tiene la palabra el señor diputado Lipovetzky.

**Sr. Lipovetzky**.- Seré muy breve, señor presidente.

Coincido con la idea de que hay que desdramatizar. Estamos tratando de modificar la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal porque las leyes siempre son mejorables. En ese concepto, me importante tomar lo del fiscal federal.

Simplemente quiero hacer una pregunta sobre el artículo 19 vigente. En esta revisión de la ley que estamos haciendo, está bueno también analizar los artículos vigentes para ver si es necesario modificarlos. Quiero preguntarle cuáles son los criterios para derivar causas a las procuradurías especializadas y si no considera que los que actualmente se utilizan -los que establece el artículo 19- son demasiado amplios, lo cual posibilita un manejo discrecional de la asignación de causas a cada una de las procuradurías especializadas a las que hace mención el artículo 19. Si no me equivoco, eso figura en el inciso h).

**Sr. Álvarez.**- Las procuradurías especializadas parecen ser una adquisición o conquista a la que pareciera no cabe renunciar, teniendo en cuenta que la plasticidad, el dinamismo y todas las ventajas que normalmente se predicán con relación a los modelos dentro de los que pretende inscribirse una reforma moderna a la magistratura del Ministerio Público parecen indicar como indispensables.

En algún punto, la discrecionalidad va a existir siempre. El opuesto o el adversario de la discrecionalidad es la regla, es decir, instancias regladas versus instancias discrecionales. ¿Qué es lo discrecional? Como diría Dworkin, es lo que queda en el centro de un anillo, algo que hay que llenar de contenido.

Si se me pregunta cuál es mi valoración acerca de la posibilidad de que existan excesos en relación con la convocatoria de procuradurías especializadas y el criterio bajo el cual definir que esto así ocurra, diría que en este caso prefiero reglamentación, o sea, prefiero acotar ese ámbito de discrecionalidad. Prefiero, en primer lugar, ya no jerarquizar las funciones territoriales o distritales, porque también es cierto que hay que desterrar un poco la imagen refleja de que donde hay un juez hay un fiscal, como alguien dijo aquí. Pero sí es verdad que el primer fiscal que debe estar convocado es el que conoce el caso, el fiscal de la región, el fiscal al que la comunidad le

prestó su acuerdo. Naturalmente, las procuradurías tienen que aportar toda la contribución y la logística características de una asistencia, fundamentalmente en el plano conceptual más que en el plano del caso concretamente.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Agradecemos la intervención del doctor Álvarez.

A continuación, hará uso de la palabra el doctor Ricardo Gil Lavedra.

**Sr. Gil Lavedra.**- Señor presidente: agradezco la invitación para participar de este encuentro. También agradezco al resto de los diputados por su infinita paciencia, por continuar sentados luego de tantas horas de exposiciones.

Conozco los tiempos parlamentarios y sé cuáles son sus pretensiones cuando citan a expertos que pretenden dar algún tipo de opinión técnica sobre alguna iniciativa que están considerando. Por eso, trataré de limitarme a dar algunas opiniones sobre algunos aspectos concretos del proyecto. Por supuesto, se me ha pedido que dé opiniones técnicas, con lo cual voy a excluir absolutamente cualquier tipo de finalidad política o no que puedan tener los distintos proyectos, porque esto es materia de discusión en el ámbito del Congreso y entiendo que no se me ha llamado para eso.

El año pasado, cuando se sancionó la ley 27.148 se hizo una opción legislativa -quizás sin el debate necesario-, y esa opción suponía establecer un Ministerio Público Fiscal con una enorme concentración de facultades en la figura del procurador general. Esto es indiscutible e innegable. Es como un embudo en el cual no había decisión -en materia de designación, de remoción, de nombramientos, etcétera- que no pasara por el procurador, al que además -esta es otra opción legislativa- se le había dado estabilidad hasta los 75 años de edad.

Creo que esa ausencia de controles internos y esa concentración hasta abusiva de facultades que otorgaba la ley son los propósitos que ahora han inspirado al Poder Ejecutivo, con una nueva mayoría parlamentaria, a rediscutir algunos aspectos tendientes a mejorar la ley. Digo esto porque las finalidades que persigue este proyecto son: tratar de reequilibrar las funciones dentro del Ministerio Público Fiscal, tratar de darle un mayor control interno y, por último, que las designaciones, los concursos y las remociones se hagan con un mayor grado de transparencia. Por supuesto, estas finalidades expresadas en el proyecto -que son muy plausibles- tienen que pasar necesariamente por el tamiz del debate parlamentario.

En definitiva, serán ustedes quienes pueden llegar a morigerar alguna de las disposiciones, porque sin



duda el proyecto es bastante contrapuesto a la ley vigente. En consecuencia, encontrar el punto de equilibrio entre la ley vigente y este proyecto enviado por el Poder Ejecutivo va a ser tarea de los señores diputados.

Me quiero referir al primer punto -que es el que ha suscitado la mayor cantidad de suspicacias-, que consiste en pasar de un mandato de por vida, o hasta los 75 años de edad, a un mandato a término. A mi juicio, todos los miembros del Ministerio Público podrían tener mandato a término. Digo esto porque la Constitución, cuando ha querido que algún funcionario lo sea de por vida, así lo ha dicho. El artículo 110 de la Constitución da a los jueces estabilidad mientras dure su buena conducta, y en el artículo 120 no se remitieron al 110; expresamente le dieron nada más que la inamovilidad funcional y la intangibilidad de las remuneraciones. Por lo tanto, dejaron librado a que la ley del Congreso estableciera si el mandato debía ser a término o de por vida. Yo creo que la posibilidad de un mandato a término consulta incluso cuáles han sido los antecedentes que orientaron el debate constitucional.

En la Convención Constituyente de 1994, la totalidad de los proyectos que presentaron los convencionales constituyentes -Cafiero, Zaffaroni, Ibarra, Antonio Hernández, Paixao, García Lema- hablaban del mandato del procurador a término, y todos hablaban de un

mandato de entre cuatro y seis años. Ninguno contemplaba la posibilidad de que fuera de por vida, hasta los 75 años. Incluso, en el despacho de comisión -luego en la comisión redactora se escogió otra redacción- se previó un mandato de cinco años. Es la solución que también tiene el derecho público provincial e incluso el derecho comparado.

Por supuesto, se podrá discutir si el mandato debe ser de cuatro años, de cinco o de seis, si es mucho o es poco; esto sin duda es una opción del Legislador. Probablemente si uno pudiera escoger un término más largo no habría posibilidad de reelección, mientras que si se fijara un mandato más corto -como podría ser el de cuatro años- podría tener la posibilidad de un segundo período; en este último caso se salvaría también la cuestión de si verdaderamente hay conformidad con el desempeño del procurador general.

Yo no tengo dudas de que el procurador general -y ahí vienen dificultades institucionales- ejerce la política de persecución penal del Estado, y esto tiene márgenes de discrecionalidad. Cuando uno organiza recursos materiales y humanos para perseguir el crimen, da margen para que se decida a qué combate delictivo se le va a dar preferencia y a cuál no, y de qué modo. Estas son opciones políticas que toma, sin duda, el Ministerio Público Fiscal.

En la nueva ley de enjuiciamiento, que trae distintos criterios de disponibilidad de la acción, esto

tendrá que ser regulado. Si bien hay cierta regulación marco de la ley, piensen, por ejemplo, que ahora todos los delitos de contenido patrimonial pueden ser conciliados, y sin duda esto va a requerir una muy fuerte instrucción general de parte del Ministerio. Y acá se va a orientar a qué se quiere perseguir y de qué manera.

Esto es lo que ha motivado que en muchas legislaciones el Ministerio Público Fiscal todavía dependa del Poder Ejecutivo, porque el ejercicio de la acción penal pública corresponde al Estado. Esto tiene que ser escrutado, controlado, y para eso nada mejor que la posibilidad de tener un mandato breve que permita generalmente tener algún tipo de control externo sobre cómo se ha desempeñado la función.

Ahora me referiré al tema de los subprocuradores, que ha generado gran polémica. No está mal que existan los subprocuradores; existen en Brasil, México y muchos otros países. Ellos tienden a la especialización.

Se podrá discutir si están bien cuatro o si pueden ser dos o tres, pero la figura en sí misma, en materia de especialización, no está mal. Quizás por tratarse de un cargo técnico habría que requerir que la ley contemple algún requisito de idoneidad especial para desempeñarlo.

Paso a la cuestión más compleja. Si teníamos una ley anterior con una gran concentración de facultades en el

procurador y ahora tenemos un proyecto en el que esto se desdibuja, porque la fijación de la política criminal la tienen los subprocuradores y el Consejo General está concebido con grandes facultades de gobierno, creo que aquí está la gran tarea del Congreso: cómo se puede encontrar un equilibrio, que pienso que no es tan difícil.

Creo que hay un principio de unidad de actuación y que el Ministerio Público Fiscal tiene un contenido jerárquico. En consecuencia, si vamos a responsabilizar políticamente al procurador, tenemos que darle la posibilidad de que tome decisiones por las cuales pueda ser responsabilizado.

Entiendo que la política criminal la debe fijar el procurador y que los subprocuradores, a su vez, tienen que hacerlo en el ámbito de sus competencias. Esto, con algunos pequeños giros: por ejemplo, que las nuevas dependencias administrativas las tiene que dar el procurador, previa consulta al Consejo General. También considero que algunas designaciones las puede hacer el procurador a propuesta del subprocurador.

Es decir, creo que se puede dar al Consejo General del Ministerio Público Fiscal una importante función, incluso de contralor interno, dándole intervención y consultándolo -consulta obligatoria, en muchos casos-, sin desapoderar por eso al procurador de la facultad de hacerlo.

Por otra parte, considero que en la ley debe figurar un control externo muy fuerte, que tiene que estar acá. Todos saben que en la primitiva ley de Ministerio Público Fiscal estaba prevista la creación de una comisión bicameral, pero nunca se constituyó. La ley debe regularla. La ley vigente dice que el Congreso lo hará. No; todos sabemos que para que estas comisiones funcionen deben estar previstas en la ley, con su composición y sus atribuciones. Este es el momento para hacerlo.

No creo que este Consejo General pueda controlar al procurador. Sí creo que el procurador tiene que hacer una memoria anual, aprobada por el Consejo, y venir a discutirla aquí. Tengan en cuenta que el control del presupuesto que hace el procurador en este momento es casi inexistente; no hay órgano que lo controle. Incluso, el Congreso es el lugar que el procurador tiene para defender cómo empleó su presupuesto y qué medidas de política criminal adoptó. Este es el control externo más poderoso que tiene la institución.

Considero que el proyecto es correcto en cuanto a pretender brindar una mayor transparencia a través del sorteo, tanto para el tribunal de enjuiciamiento como para las designaciones. En este sentido, venimos de una experiencia tenebrosa, ya que la Justicia acaba de anular concursos por el hecho de que los integrantes del tribunal que los iban a realizar fueron elegidos a dedo. Como

sabemos, los mismos fiscales tradicionalmente han ocupado todos los cargos en la gestión anterior. Por lo tanto, creo que la hipótesis del concurso está muy bien.

Por otro lado, observo que en el jury de enjuiciamiento solamente están contemplados los abogados de la matrícula federal del Colegio Público y no los del resto del país. Esto habría que corregirlo.

Para finalizar, quiero decir lo siguiente. La ley será dictada por el Congreso luego de su debida discusión. Confío plenamente en que en el caso de esta ley, que es estratégica o neurálgica para la implementación y para un cambio cultural, como es el que se requiere en materia de enjuiciamiento penal, ustedes sabrán encontrar los acuerdos o consensos necesarios para que tengamos una muy buena ley de Ministerio Público Fiscal.

**Sr. Presidente** (Mestre).- ¿Alguien quiere hacer alguna pregunta?

Tiene la palabra la señora diputada Soria.

**Sra. Soria.**- Agradezco al doctor Gil Lavedra por sus precisiones. Sé que quiso hacer precisiones técnicas y apartarse de las precisiones políticas, pero la verdad es que me cuesta mucho creer que pueda apartarse de estas últimas teniendo en cuenta que es coordinador *ad honorem* del proyecto Justicia 2020. Por lo tanto, me cuesta creer

que pueda apartarse de su posición teniendo en cuenta que formó parte, al menos de manera consultiva, del proyecto Justicia 2020.

Usted mencionó que esta es la instancia de discusión de lo relativo a la comisión bicameral -o sea, que no lo tenemos que dejar librado para después- y que eso debe estar previsto en la ley.

Por otro lado, si bien algunos diputados expresaron que no se trata de una derogación de las direcciones generales, el artículo 33 del proyecto dice "deróguese"; no dice "modifíquese" o "facúltese".

Al margen de eso, mi pregunta para el doctor Gil Lavedra es si cree que la eliminación de todas las direcciones generales de las unidades fiscales especializadas -que son áreas técnicas de apoyo para la investigación que actualmente tiene el Ministerio Público Fiscal- es una medida acertada para mejorar el nivel de profesionalización y desempeño de dicho organismo.

Como dije, el artículo 33 del proyecto propone derogar todas esas direcciones, y en su lugar dice que facultativamente los subprocuradores y el procurador podrán ordenar en su lugar la dirección que corresponda o que entienda. Es decir que no están previstos en la ley. Creo que -tomando las palabras del doctor Gil Lavedra- tenemos que prever la creación de tal o cual dirección en la ley.

Entonces, mi pregunta concreta para el doctor Gil Lavedra es si cree que esto mejora o empeora el nivel de profesionalización.

**Sr. Gil Lavedra.-** En primer lugar, yo no trabajé en el proyecto de ley que ustedes están analizando; ni siquiera recibí alguna consulta.

En segundo término, sí soy el presidente del Consejo Consultivo del proyecto Justicia 2020, pero éste es un proyecto de discusión y no de libro cerrado. Se terminaron esas épocas. Ahora todo se discute y se trata de arribar a las mejores soluciones; no hay verdades preconcebidas ni bajadas de línea.

Con respecto a la eliminación, se hace con el propósito de dar mayor libertad y agilidad. No se eliminan porque sean inconvenientes sino para que en el futuro quede librado al procurador, al subprocurador y también a criterios del Consejo de Fiscales crear las que se estimen convenientes. Es una opción legislativa. El legislador puede decir: "No, preferimos que quede establecido en la ley".

Considero que dejar un ámbito mayor de libertad en ese sentido no molesta, pero en definitiva la decisión deben tomarla ustedes.



**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias por su aporte, doctor Gil Lavedra.

A continuación escucharemos al doctor Sebastián López Peña, que es especialista en derecho penal y vocal del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba.

**Sr. López Peña.**- Agradezco a las comisiones por esta invitación. Dado lo avanzado de la hora, trataré de ser breve.

Yo había escrito una serie de consideraciones. Creo que el proyecto, tal como ha llegado para consulta, requiere un análisis técnico bastante arduo. Por lo tanto, voy a detenerme en los aspectos institucionales más relevantes que creo que deben tener en cuenta.

En primer lugar, comparto la idea de la reforma de la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal en orden a generar equilibrios y controles modernos. Ello es propio de un sistema republicano de gobierno. Al respecto voy a hacer hincapié en cuatro o cinco puntos estructurales.

En primer término, en cuanto a la estructura funcional del Ministerio Público, queda claro que con la figura de los subprocuradores generales se busca transferir las facultades autónomas de persecución penal y creación de organismos a tal fin que hoy tiene el procurador general.

Entiendo también que la realidad actual, y en cierta forma un aspecto de este proyecto, miran ensimismados la realidad de la Justicia Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como hombre del interior, debo decir que creo que hay una Justicia federal que va más allá de Comodoro Py. La Justicia federal del interior requiere del análisis de realidades muy distintas, según la región que se mire. A mi entender, surge entonces la necesidad de dividir estas subprocuraciones por regiones y no por materias, como se ha especificado en el proyecto. No me refiero a los distritos vigentes hoy en día, los cuales no necesariamente deben coincidir con las circunscripciones judiciales federales, sino a las regiones geográficas tradicionales de nuestro país: el NOA, el NEA, la región Centro, la región Cuyo, el Sur o la Patagonia. Porque las distintas realidades socioculturales, económicas, las modalidades delictivas y las idiosincrasias requieren de tratamientos especiales.

Entiendo que tales subprocuradores adjuntos por regiones deberían residir y tener las sedes de sus oficinas en el interior, en los mismos lugares en donde ejercen. Sería bueno que requieran un régimen de designación exactamente igual y con la misma duración que el procurador general.

En relación con la estabilidad y periodicidad del Ministerio Público, entiendo que los fiscales no tienen ninguna garantía constitucional de estabilidad en sus cargos que pueda derivarse del artículo 120 de la Constitución.

La estabilidad en el cargo, por el contrario, solo se la ha dado la ley orgánica vigente. Veamos: la ley orgánica del Ministerio Público habla de estabilidad en su artículo 13, lo repite en su artículo 62, y el artículo 70 de la vieja ley 24.946 habla de la estabilidad que prevé el artículo 120 de la Constitución; pero el artículo 120 de la Constitución habla de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones. Entonces, queda claro que no hay una mención expresa a la estabilidad en el artículo 120 de la Constitución, ni surge tal estabilidad de los términos usados por ella.

En primer lugar, no puede inferirse de la garantía de intangibilidad de remuneraciones, que es otro tema. Tampoco puede equiparársela a la inmunidad funcional. Si bien en un plano puramente teórico podría llegar a considerarse la estabilidad como una manifestación de la inmunidad funcional, indudablemente ambos no son conceptos sinónimos al punto de que puedan utilizarse indistintamente, sino que ya exigiría una disposición legal expresa que avale semejante interpretación.

Ello no ocurre en la propia ley 24.946 que, lejos de utilizar ambos términos como sinónimos, distingue la estabilidad que regula el artículo 13 de las inmunidades que regula separadamente el artículo 14. Lo mismo sucede con la ley 27.148, que defiende las inmunidades, dentro de las que no se incluye la estabilidad en su artículo 63.

Así queda claro que la ley orgánica se limita a remitirse a la estabilidad que prevé el artículo 120 de la Constitución y que ella no la prevé porque no existe, al menos en la propia Constitución. No habría violación del artículo 120 porque una ley no puede crear normas constitucionales mediante el cómodo procedimiento de remitirse a ellas haciéndole decir a la Constitución lo que ella no dice.

En conclusión, si a los fiscales solamente los hace vitalicios una ley del Congreso, esta ley puede ser reformada por el mismo Congreso y privar a los fiscales de la estabilidad que a nivel de legislación común se les acuerda; esto por supuesto en un plano teórico, estrictamente técnico y legal.

El precepto constitucional les otorga tres tipos de inmunidad: la de arresto, la de ser citados a declarar y la de intangibilidad de sus salarios. Entonces es bueno, como dice el proyecto, que el procurador dure cuatro años en su cargo, aunque también podrían ser cinco o seis; en este aspecto coincido con el doctor Gil Lavedra. Ello es

debido a que todo el que preside un organismo del Estado que sea responsable de fijar políticas de cualquier tipo no puede ocupar su lugar *sine die*, sin estar sometido a escrutinio alguno. Por el contrario, creo que debe existir un escrutinio periódico para que el propio sistema democrático evalúe si se marcha en la dirección correcta, así como dentro de un Estado democrático de derecho serán los criterios de legitimación democrática los que sostendrán la vigencia de una norma determinada.

Lo tiene el Poder Ejecutivo con elecciones cada cuatro años, el Poder Legislativo con elecciones directas cada cuatro o seis años, y no lo tiene el Poder Judicial porque precisamente los jueces, al contrario de los otros poderes del Estado, no fijan políticas sino que aplican leyes.

Como está concebido en el ámbito federal, el Ministerio Público Fiscal es el encargado de fijar la política de persecución penal, y como tal, de alguna forma debe ser sometido a escrutinio. Con ello se trata de disminuir los riesgos de rigidez en la definición y ejecución de la política de persecución penal, así como de garantizar el control de los poderes del Estado sobre aquélla.

En la provincia de Córdoba, el fiscal general dura cinco años en sus funciones y puede ser designado nuevamente. Cabe aclarar que este período es igual al que

originariamente preveía el texto enviado a la Convención Constituyente del año 1994 para el tratamiento.

El facsímil del texto acordado para su tratamiento en la Convención de Santa Fe de 1994 decía: "El procurador general debe reunir las condiciones exigidas para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes, en sesión pública. Dura en sus funciones el término de cinco años y puede ser designado nuevamente".

En este punto me voy a permitir leerles una pequeña reseña, y valga también como homenaje a un jurista cordobés recientemente fallecido: el doctor Jorge de la Rúa.

El doctor Jorge de la Rúa, diez años después de la Convención Constituyente, en el libro *Democracia y derecho* escribió estas líneas en relación con lo que ustedes están discutiendo ahora. Vale la anécdota porque también nos muestra que más de veinte años después, esta discusión todavía está en crisis.

El doctor de la Rúa escribía lo siguiente: "Lamentablemente, el día dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y cuatro era el último día para la posibilidad de sancionar esa norma..." -referida a la inserción del Ministerio Público en la Constitución- "...que

debía ser despachada por la Comisión de Redacción el día anterior, es decir, el día 17. El día 17 de agosto, a las cinco de la tarde la Constitución no tenía Ministerio Público.” Y en una llamada al pie de página aclara: “Junto con el reconocimiento de la identidad y derechos de los indígenas, fueron los últimos despachos de la Comisión de Redacción.”

Luego, continúa: “Fue una negociación, un debate legítimo y político, pero en el cual había una fuerte oposición de uno de los grupos mayoritarios a la sanción de la norma que estaba propuesta. Y es ese día 17, a las cinco de la tarde, como dice el poeta (lo relato porque hace a la historia interna de la Constitución), con el Dr. Alfonsín examinábamos con inquietud el texto reducido que obraba en la Comisión de Redacción y el que resultaba de una mayor reducción planteada como base del acuerdo. En él se eliminaba toda la regulación de la designación del procurador general y del defensor general, los concursos públicos, y mayorías parlamentarias especiales. Con criterio práctico le digo al Dr. Alfonsín: ‘acordemos aunque sea estas frases, porque con esto vamos a tener en la Constitución el Ministerio Público’. Ese fue uno de los momentos más críticos de la Convención, que así lo sancionó (con un agregado de inmunidades funcionales e intangibilidad salarial, promovida ante la Comisión de Redacción por una delegación de fiscales) y por tanto

debimos confiar en el Parlamento para lo que se había eliminado.”

A continuación, decía: “El Ministerio Público no fue ajeno a los avatares parlamentarios en orden a las leyes derivadas de la reforma constitucional de 1994, y que condicionaron sustancialmente la vigencia de las nuevas instituciones. Finalmente, en 1996, el Congreso reguló la estructura y competencias del Ministerio Público, por ley 24.946. La ley, en general, complementa adecuadamente el texto constitucional, salvando en gran medida las expectativas del constituyente, que, como se ha visto, debió dejar librado al Parlamento cuestiones decisivas como designación de los titulares, principios de actuación, etc. Ello sin perjuicio de los clásicos aspectos corporativos, remuneratorios y crematísticos del folclore nacional.”

En relación al control que debe versar sobre el Ministerio Público Fiscal y a las posibilidades de remoción, entiendo que sería bueno que este proceso sea mediante un organismo político, que pueda ser pedido por el Poder Ejecutivo y por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Entre las novedades institucionales más importantes que introdujo la reforma constitucional de 1994 se encuentra la consagración del Ministerio Público, tanto Fiscal como defensoría, como órgano extrapoder. Esta ubicación institucional del Ministerio Público tiene por



objeto garantizar la independencia externa de este órgano frente a los demás poderes del Estado. Sin embargo, no ha sido consagrada en términos absolutos. Es una consecuencia necesaria de la forma republicana de gobierno, también adoptada por nuestra Constitución, que exige, por el principio de separación de poderes, no solo una división de competencias entre los poderes del Estado sino también un sistema de pesos y contrapesos que permita que los diversos poderes estatales se controlen mutuamente. En otras palabras, que no haya ningún poder del Estado que se controle a sí mismo, al menos de forma exclusiva. Este control surge también del propio artículo 120 de la Constitución Nacional, que establece que el Ministerio Público ejerce sus funciones en coordinación con las demás autoridades de la República.

Hoy el control parlamentario es absolutamente formal, según la ley 27.148 y lo dispuesto en su artículo 6°. Pero esta relación debe ser de control, pues el Ministerio Público, que por su ley orgánica tiene a su cargo el ejercicio de la acción penal -incluso contra funcionarios públicos-, tiene atribuciones especiales que requieren de ese control. En una democracia, el órgano de control por excelencia es el Congreso. No podría serlo el propio Ejecutivo, que es el encargado de la administración, y sería absurdo que quienes carecen de una legitimación

democrática plena, como somos los jueces, podamos ser la máxima instancia de la democracia en este sentido.

Estas atribuciones del procurador general están resueltas; digamos, la fijación de políticas estatales, la política criminal, la política de persecución penal del Ministerio Público Fiscal y la ejecución de estas políticas mediante un cuerpo de fiscales que responde -y coincide- a los criterios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, más aún si no cambiamos o limitamos el sistema por el cual los fiscales superiores pueden dar instrucciones obligatorias a los inferiores.

El control del Congreso resulta además especialmente necesario aun existiendo periodicidad en la función de los fiscales generales, o procurador general, porque los mismos no tienen la elección popular de sus integrantes. Esto junto con la periodicidad de las vías que permiten canalizar la aprobación o reprobación de la sociedad sobre quienes fijan las políticas públicas son los puntos más trascendentes a tener en cuenta.

Para regular este tema es necesario la sanción de una ley que defienda los alcances de un control parlamentario. Coincido con el doctor Gil Lavedra en que la comisión bicameral debería hacer el seguimiento y el control del correcto funcionamiento del Ministerio Público en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Resulta natural que sea una comisión del órgano representativo por antonomasia de los intereses generales de la sociedad; es decir, el Congreso de la Nación es quien debe controlar si el Ministerio Público cumple correctamente con esta función. Por cierto, deberá ser especialmente respetuosa de la independencia y autonomía funcional del Ministerio Público, no autorizando a la comisión bicameral a dar ninguna clase de directivas o instrucciones a éste ni a interferir de ningún modo en su funcionamiento general, ni mucho menos en algún caso concreto.

En relación con la posibilidad de traslado de un fiscal de una circunscripción a otra, entiendo que es una norma muy flexible en la redacción actual y lo sigue siendo en el proyecto de ley. Si un fiscal es designado con acuerdo del Senado, dicho acuerdo es el que fijará la posibilidad de trasladarlo a otra sede.

Sugiero el modelo Córdoba en relación con los principios de actuación. El Ministerio Público Fiscal de la provincia de Córdoba es un órgano estatal independiente, pero integra el sistema de administración de justicia institucionalmente dentro de la órbita del Poder Judicial, como en la mayoría de las provincias. Ejerce sus funciones por medio de órganos propios ajustados a los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia

jerárquica. El fiscal general es la máxima autoridad y es responsable de su correcto funcionamiento.

Por ello, puede interesarse en cualquier proceso judicial pero al solo efecto de observar la normal prestación del servicio y denunciando las irregularidades que constatare. A tal fin, podrá examinar las actuaciones en cualquier momento y requerir copias o informes al tribunal interviniente. Puede impartir a los inferiores jerárquicos las instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de sus funciones.

No obstante, hay dos limitaciones, y esto sí me parece central si se quiere copiar en el ámbito federal: debe respetar el principio de legalidad, y en todas las instrucciones que pueda darle a un fiscal inferior en relación con una causa determinada quedan exceptuados los requerimientos, las conclusiones y la imposición o el cese de medidas de coerción. De esta forma se logra una verdadera autonomía funcional que resulta ser una celosa custodia de la autonomía funcional y del deber de imparcialidad que creo que debe regir la actuación de los representantes del Ministerio Público Fiscal.

En relación con las procuradurías contenidas en el proyecto de ley, valga también un parangón con la realidad de la provincia de Córdoba. Allí estas tareas están en manos de la policía judicial, que es un órgano auxiliar del Ministerio Público de carácter profesional,

técnico y científico. Su misión es reunir las evidencias y pruebas útiles para los fiscales. El director es el fiscal general, ya que la policía judicial depende del Ministerio Público Fiscal, lo cual permite que su actividad quede presidida por el principio de independencia política y orientada por el criterio de objetividad procesal que debe caracterizar la actuación del Ministerio Público.

No veo objeciones a que existan delegaciones técnicas en el ámbito federal ni a la posibilidad de que las mismas se estructuren en función de lo resuelto por el eventual procurador general o subprocuradores, si los hubiera.

Pero vale mencionar una advertencia que en la provincia de Córdoba se cumple a rajatablas: el personal que integra la policía judicial resulta ser personal técnico profesionalizado con ingreso por concurso público, con carrera en la policía judicial y con un enorme sentido de pertenencia a la misma, precisamente porque parte del concurso mira ese perfil en la persona que va a ingresar.

Los directores de cada área surgen generalmente del mismo personal. De esta forma quedan a salvo las intromisiones y direccionamientos externos. Esto, porque creo que la estructura del Ministerio Público se hace de dos maneras: hay un principio de jerarquía donde el fiscal general es quien dirige, organiza y da las instrucciones, pero también hay un material humano -si se quiere- de abajo

hacia arriba que ingresa por concurso y que se va elevando en la carrera de la policía judicial, con ese sentido de pertenencia que les mencionaba, y en el cual el fiscal general debe encontrar a los directores que tendrán a su cargo cada una de las áreas técnicas especializadas. Me parece que de esa forma se puede lograr un mayor principio de autonomía.

Creo que la realidad de Córdoba, en este aspecto, es ejemplificativa. En los últimos años han pasado fiscales generales de la carrera judicial de la provincia. Hubo un fiscal general que venía del fuero federal, hubo fiscales generales que venían del ejercicio de la profesión, y sin embargo el desarrollo de la policía judicial en sus áreas técnicas ha sido siempre sostenido y serio.

Creo que es tarea de la ley fijar las bases para ver resultados de aquí a muchos años, pero cada vez mejores y más sostenidos.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias por su aporte, doctor López Peña.

Para una pregunta, tiene la palabra la señora diputada Soria.

**Sra. Soria.**- Juro ser breve, señor presidente, pero no puedo perder esta oportunidad para preguntar ya que estoy

ante un juez, abogado y comprovinciano; yo también soy provinciana.

Me gustaría conocer la opinión del doctor López Peña respecto de la integración del tribunal de enjuiciamiento, porque reemplaza la representación de la Federación Argentina de Colegios de Abogados por la de la Capital Federal. Yo estoy matriculada en mi provincia. O sea que a mí y a un montón de comprovincianos eso nos imposibilitaría integrar el tribunal de enjuiciamiento.

La pregunta concreta para el doctor López Peña es cómo ve este tema, siendo comprovinciano como yo.

**Sr. López Peña.**- Al principio había dicho que veía muchos aspectos del proyecto que miraban muy ensimismados hacia la ciudad de Buenos Aires, y me refería a aspectos como éste. Precisamente, creo que es un déficit que en la desfederalización de las leyes tenemos que sufrir quienes vivimos en el interior. En este sentido, me parece que es bienvenido todo lo que tenga que ver con la representación institucional de las corporaciones, agrupaciones y entidades académicas del interior. Creo -lo digo con humildad- que los cordobeses nos lo hemos ganado en algún aspecto.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra el doctor Gonzalo Rúa, quien viene en representación del INECIP, que

es el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.

**Sr. Rúa.**- Señor presidente: gracias por la invitación. Voy a tratar de ser lo más práctico y conciso posible en este debate.

En primer lugar, quiero mencionar el lugar desde donde vengo a hacer mis aportes. Como bien decía el señor presidente, trabajo en el INECIP, soy director del programa de reformas, pero también me desempeño -desde hace más de trece años- como juez en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De modo tal que voy a tratar de sintetizar un poco y poner en contexto este proyecto con las distintas experiencias que hay en América latina y también con mi experiencia profesional.

Trataré de centrarme básicamente en tres puntos para no demorar mucho el debate y poder luego sacar algunas conclusiones. En primer lugar voy a mencionar principalmente lo que respecta al mandato temporal del procurador. En segundo lugar voy a explayarme un poco sobre la creación de los cargos de subprocuradores y cuál es la función que deberían tener o la función que tienen en otras legislaciones. Y en tercer lugar voy a explicar cómo se puede mejorar el Consejo General, cómo puede dar asesoramiento, y algo que muchos expositores han mencionado



aquí, que es quitar preocupaciones sobre ciertos controles internos de la institución.

Con respecto al límite temporal de la procuradora, desde el INECIP estamos absolutamente de acuerdo con la existencia de límites temporales en el cargo del procurador general de la Nación. Entendemos por varias razones que el límite temporal tiene que ser bien estricto, y ello opera básicamente a que el cargo de procurador general de la Nación tiene una incidencia enorme en el diseño de una política criminal, en el planeamiento de esa política criminal y en la evaluación misma posterior. Este trabajo requiere necesariamente mucho esfuerzo y genera un desgaste, de modo tal que pretender que el cargo de procurador sea un cargo vitalicio en la actualidad es algo francamente absurdo.

Una política criminal no se puede mantener dependiendo de la edad que tenga un procurador. Esto como primer punto.

Con respecto a la carga temporal, es decir, la cantidad de años que un procurador debe estar en el cargo, francamente estamos en desacuerdo con el plazo de cuatro años que se expresa. A diferencia de lo mencionado por algún expositor, no creemos que sea una cuestión absolutamente discrecional y que no tenga un costo político y un costo en el funcionamiento posterior de la Procuración General de la Nación.

En primer lugar, el plazo debe ser suficiente como para poder diseñar la política criminal. En el día de hoy se ha mencionado mucho el concepto de política criminal pero no se lo termina de definir -y es lógico, porque no estamos en un debate teórico-, pero sí es importante no quedarnos con una idea muy vaga o muy básica de política criminal.

Hablar de política criminal no es hablar solamente de qué caso va a prosperar y cuál no. Tiene que ver con una política muy fuerte y con la responsabilidad que debe tener un Ministerio Público Fiscal en temas vinculados a la seguridad.

Pretender -como históricamente se ha trabajado en la Argentina- que un Ministerio Público Fiscal funcione con fiscales celda o fiscales naturales que llevan su caso es no poder observar nunca cómo se diseñan los mercados ilegales y cómo se los puede captar. De ahí que el Ministerio Público Fiscal, en esas condiciones, termina siendo responsable de problemas de seguridad y debe dar respuestas.

Pero la pregunta es la siguiente: ¿estas respuestas se dan de un día para el otro, en un año, en dos años, en cuatro años, es decir, en un corto plazo? Claramente la respuesta es no. Se trata de un trabajo continuo que requiere mucha elaboración, y cuatro años es

un mandato demasiado exiguo para producir respuestas concretas.

Tampoco creemos que haya que darle una segunda vida al procurador para que después de cuatro años, si ha hecho las cosas bien -entre comillas-, se mantenga en el cargo. Esto claramente genera debilidad institucional. Un procurador que tiene un mandato de cuatro años y al segundo o tercer año de mandato ya tiene que estar mirando a qué poder está tocando o cómo está trabajando, etcétera, empieza a perder el eje central, que es cómo desarrollar políticas públicas de persecución adecuadas y satisfactorias para la comunidad.

Desde el INECIP veníamos trabajando en el tema de los mandatos temporales, tanto en Argentina como en el resto de Latinoamérica, y nos preguntábamos por qué se eligen seis o siete años de mandato y prácticamente no hay modelos con un mandato de cuatro años. La respuesta es bien clara y concisa: lo que se ha pretendido históricamente en la región latinoamericana al establecerse este tipo de mecanismos o de sistemas adversariales fue separar la discusión de la elección presidencial de la selección del procurador. Esto tiene que ver con la autonomía funcional que el artículo 120 de la Constitución establece claramente. De allí que todas las legislaciones fueron apartándose. Por ejemplo, Uruguay ha establecido el mandato del procurador por diez años, al igual que Panamá; México

lo fijó en nueve años; Chile estableció un mandato de ocho años, mientras que Ecuador y Bolivia prefirieron un mandato de seis años.

Y así podría seguir contando distintos elementos que dan cuenta de un problema concreto, que es cómo separar y mantener la independencia del Ministerio Público Fiscal para que pueda procesar, con autonomía funcional, su política de persecución sin quedar entrampado en desafíos legales que terminan por apretarlo.

Lo mismo ocurre en las provincias argentinas. ¿Por qué Salta establece seis años, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fija siete años, y Santa Fe, otro tanto? Esto es muy importante. A nivel federal la Argentina ha cometido enormes errores en lo relativo a la aprobación de leyes, muchas veces por no mirar el interior y no observar las discusiones y los avances que ya ha habido desde el año 1991 en Tucumán y en Córdoba -o sea, hace más de dos décadas-, y así continuó el avance de los códigos.

Creo que es necesario tener una mirada mucho más latinoamericana de estos problemas que ya ha habido y empezar a resolverlos de esa manera: con un mandato temporal, separado del mandato presidencial, superior a los cuatro años. En lo personal, considero que seis o siete años es un período razonable.

Digamos que nuestra primera visión sobre este punto es favorable, pero entendemos que un mandato de

cuatro años implica dejar sin sentido la discusión de política criminal.

El segundo punto que nos preocupa institucionalmente -y en lo personal me preocupa sobremanera- es la creación de los cargos de subprocuradores. Llevándolo también a un contexto regional, la pregunta que deberíamos hacernos es: ¿cuántos casos, cuántos países, cuántas provincias en la Argentina han establecido un sistema de subprocuradores con las enormes facultades que se establecen en este proyecto? La respuesta es ninguno.

Cuando empezamos a revisar provincia por provincia o los distintos países, observamos que sí existe el modelo de subprocuradores, pero es un modelo en el que usualmente se designan con acuerdo del procurador y la única función que terminan teniendo es reemplazar al procurador. Esto me consta en lo personal porque en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el cargo de subprocurador, que antes se llamaba fiscal general adjunto, se cubría por concurso. Yo me presenté al concurso. Después hubo una modificación legal y el cargo pasó a ocuparse directamente por directiva del procurador. Es decir que conozco bien la discusión sobre el formato de estos cargos. Así podríamos hablar de Chaco, Corrientes, Chubut, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de Catamarca y de infinidad de provincias y estados de la región que tienen el modelo de

subprocurador pero no lo convierten en procurador. Porque bajo esta lógica, ¿qué vamos a hacer después? Si el subprocurador que se designa se banca y luego de ser nombrado empieza a tener un juego distinto a los intereses, a la visión o al concepto que se tenía, ¿se va a nombrar un sub subprocurador? ¿Cómo va a terminar esta historia?

Lo que se establece es preocupante, no solo porque el subprocurador termina arrogándose las funciones del procurador sino porque además -y esto es lo más grave- se le otorga una enorme debilidad institucional, pues son designados y removidos por una simple mayoría. Este es el punto que debiera preocuparnos como integrantes de un Estado de derecho, como una discusión democrática o republicana, que todavía nos cuesta mucho dar; recién estamos dando los primeros pasos de discusión de cómo se comportan las instituciones de manera democrática.

Entonces, deberíamos preguntarnos: ¿nos genera tranquilidad un modelo en el cual el subprocurador se arroga funciones amplísimas -que son las que están discutiendo quienes son críticos con el modelo actual- pero se le otorga una enorme debilidad institucional?

Las preguntas que deberíamos hacernos son las siguientes: ¿es ese el modelo más democrático y republicano para manejar la política criminal? En este modelo, ¿qué autoridad técnica puede tener un procurador bajo estos conceptos? Y aun más: ¿cuál es la autoridad moral de aquel

subprocurador que sea designado y que acepte este nombramiento, con un cargo en el que ya tiene muchas limitaciones?

Dejo abiertos estos debates y paso al tercer punto: el Consejo General y cómo debe ser ese Consejo para el procurador. Me parece que acá empieza a haber un juego de tres conceptos que dan cuenta de hacia dónde debemos ir o podemos debatir.

El primer concepto tiene que ver con lo siguiente: si debe ser un Consejo asesor -como prevé la legislación recientemente aprobada-, si debe ser un organismo de control o de contralor que tenga un mayor juego, o si puede ser un Consejo con un formato conceptual de gobierno que tome todas las decisiones. Esto último, que es lo que se pretende en el proyecto, me parece desacertado. Por lo que he manifestado sobre la forma en que se está pensando estos subprocuradores, parece absolutamente desacertado pensar en el Consejo General como un organismo de gobierno. Sí creo que es aquí donde tenemos que empezar a tallar lo relativo a cómo generar algunos controles internos de la Procuración, que fue una de las preocupaciones que se manifestaron en este encuentro.

En primer lugar, mencionaría lo siguiente. En realidad hoy la Procuración tiene ciertos controles. Esto tiene que ver con que son los fiscales de distrito quienes tienen la facultad de seleccionar qué fiscales recibirán

los casos -este es un tema que parece preocupar mucho- y cómo se traspasa un fiscal de una unidad a otra. Esto hoy no está en cabeza de la procuradora sino de los fiscales de distrito.

Pero aun con esta circunstancia de que hay temas que nos falta profundizar para ver cómo van a funcionar en la práctica, considero que ese Consejo es la llave para generar algún otro tipo de decisiones que requieran su acuerdo.

Por ejemplo, no considero incorrecta la idea de que si un fiscal es designado para un territorio determinado no puede trabajar en otro distrito. Si bien entiendo esta preocupación, creo que de esa manera estamos perdiendo de vista que en la Argentina vamos a contar con una determinada cantidad de fiscales para perseguir hechos realmente complejos y nosotros mismos estaremos atándonos, obligándonos y encorsetándonos a decisiones que nos saldrán caras el día de mañana porque nos sobrarán fiscales en determinados lugares y nos faltarán en otros.

Claro que hay que pensar en controles -por eso digo que la llave de la discusión está en ese Consejo-, pero creo que se puede pensar en requerir un acuerdo previo a ese Consejo para empezar a destrabar todo. Claro que ese Consejo, por las razones que mencioné -incluso éticas- de cómo estarían llegando los subprocuradores, no lo estamos pensando con subprocuradores sino que lo estamos pensando



desde el punto de vista de que a veces pareciera que en la Ciudad de Buenos Aires nos miramos mucho el ombligo y tendríamos que estar más abiertos. No se puede dirigir una política criminal si no se conocen los problemas regionales y provinciales.

La ley orgánica judicial -creo que ahí habría que tallar un poco, pero no viene al caso- establece dieciséis distritos. Creo que una opción es trabajar en un Consejo asesor y de control, que pueda controlar determinadas decisiones, con un fiscal jefe de distrito o con fiscales regionales. De esta manera ya se acaba esa discusión -que pareciera ser muy fuerte- de cómo generamos organismos de control en un Ministerio Público Fiscal dinámico y moderno. Creo que tenemos que empezar a bucear por allí.

Por último, voy a hacer referencia a una pregunta fuerte que se hizo: ¿la reforma puede empezar a trabajar con esta ley orgánica del Ministerio Público Fiscal? Claramente, la respuesta es "sí". Esta es una ley muy sólida a nivel regional, con un montón de procedimientos muy flexibles y dinámicos, que genera herramientas para perseguir hechos graves. ¿O tenemos que buscar nuevamente para atrás cuál ha sido la respuesta que el sistema de Justicia federal en la Argentina ha dado sobre los sistemas y sobre los casos graves? ¿Realmente es tan bueno el pasado que tenemos en la Justicia federal como para no poder darnos ese paso?

Creo que sí está en condiciones, más allá de que desde la Legislatura se quiera discutir si es mejorable, pues todos los proyectos de ley son mejorables.

Sí miraría un poco a la discusión de la ley orgánica judicial, que parece haber quedado en el olvido. Como juez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sé el grave problema que tiene esa ley, que está centrado en que los jueces, en líneas generales, no estaban de acuerdo con que una oficina judicial les dirija o les maneje la agenda de audiencias, y eso va a generar enormes problemas al momento de implementarla.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Agradecemos mucho su aporte, doctor Gonzalo Rúa.

Tiene la palabra el doctor Daniel Petrone, quien se desempeña en la Justicia penal desde el año 1992. Ha sido juez del Tribunal Oral de Lomas de Zamora y en la actualidad es juez nacional en lo penal económico.

**Sr. Petrone**.- Primero me veo en la obligación de actualizar mi currículum: hace cuatro años que soy juez de un tribunal oral federal; ya no desempeño el cargo de juez en lo penal económico.

Agradezco esta convocatoria y, tomando las palabras que recién mencionó el doctor Gonzalo Rúa, celebro que estemos dando este debate. Él habló de la necesidad de

dar un debate sobre estas cuestiones. Celebro que en este ámbito estemos debatiendo este proyecto de ley, sobre el cual voy a intentar dar algunas visiones técnicas, dejando de lado las cuestiones más políticas.

Aquí ya se habló demasiado sobre todos los puntos más polémicos de la ley, de manera que trataré de ser lo más sucinto posible, dado lo avanzado de la hora y el poco tiempo que tenemos.

Adelanto que creo que es necesaria una reforma de la ley orgánica del Ministerio Público, sobre todo en lo que hace a la forma en la que actualmente se regula la facultad que tiene el procurador general de la Nación de dictar instrucciones generales y la ausencia de mecanismos efectivos y claros para controlar esas direcciones generales.

Acá he escuchado una preocupación acerca del día a día del ejercicio de la política criminal -yo agregaría: de la política general del Ministerio Público en todos los ámbitos de su incumbencia-, y lo cierto es que ese actuar cotidiano lo llevan adelante los fiscales de instancia, los fiscales ante los tribunales orales, los fiscales generales, y en muchos casos lo hacen teniendo como pauta de conducta las instrucciones o recomendaciones generales que se dictan en el ámbito del Ministerio Público. Actualmente no existe un mecanismo claro de control o discusión de ese tipo de instrucciones generales. Me parece

que el principal aporte de esta ley es que establece un mecanismo para que estas instrucciones puedan ser discutidas, o por lo menos se pueda dar el debate acerca de su corrección, su aplicación a casos concretos, etcétera.

Esto no solo lo digo pensando en la próxima vigencia de la ley 27.063 -como se dijo acá en demasía, esta ley trae estatuido el principio de oportunidad y reglado, en el que por ejemplo se faculta al fiscal a disponer de la acción penal en casos de insignificancia, artículo 31, inciso a); o, en menor relevancia, de participación del imputado; o en casos de pena natural-, sino pensando en el actual proceso penal vigente -el que establece la ley 23.984- que a raíz de la incorporación jurisprudencial de rasgos del proceso acusatorio se ha visto modificado y ha puesto al fiscal en una situación tal de que en determinados momentos procesales su petición o su ausencia de petición se encuentra básicamente huérfana de control.

Cuando un fiscal decide no dictar un requerimiento de instrucción al correrse la vista por una denuncia, o cuando decide no elevar una causa a juicio y no existe un acusador extraño a él, o cuando decide al final del debate no producir acusación o, desde el lado contrario, cuando decide manifestar su posición a la concesión de la suspensión del juicio a prueba, esa decisión se encuentra sometida a una escasa posibilidad de control, más allá del control de razonabilidad propia de todos los actos de

gobierno. Control que, además, aun de ejercerse y de la forma más severa posible, tampoco puede perjudicar la situación del justiciable. Es decir, si hay una incorrección de un fiscal que llegado el final del juicio produce un pedido de absolución infundado o arbitrario, aun esa decisión de ejercer un control de legitimidad o razonabilidad sobre ese pedido no puede generar un costo que se cargue sobre el justiciable.

Entonces, en ese contexto estamos y en ese contexto debemos analizar este proyecto de ley.

Como se dijo aquí, este proyecto separa las funciones de representación y administración del Ministerio Público del ejercicio propiamente dicho, tanto de la acción penal como del ejercicio de la función del Ministerio Público en los ámbitos de derecho privado y derecho público, y delega aquellas otras funciones en cuatro subprocuradores.

Veamos en detalle los cambios. Lo primero que hace el proyecto de ley en su artículo 1° es crear la figura de los subprocuradores y eliminar el listado de las direcciones generales. Este es otro tema que acá se discutió bastante y me gustaría recoger el guante, porque me parece que es un tema que hay que discutir. Lo que haría esta iniciativa, efectivamente, es eliminar el listado de las direcciones generales y derogar los artículos 32 y 33 o 32 y 35 -no recuerdo bien- de la ley actual. Pero esto hay que analizarlo junto con el artículo 2°, o el artículo 10 bis,

que crea las dependencias administrativas, cuya creación deja en manos del procurador con acuerdo del Consejo. De hecho, enumera algunas de las funciones que deben tener esas dependencias administrativas, que en su núcleo duro son las mismas que tienen las actuales direcciones generales.

Me parece acertado que la organización administrativa de la Procuración no esté regulada por ley. ¿Por qué? Porque eso es contrario a una forma dinámica y moderna de implementar los recursos materiales y humanos, y además limita la forma en la que puede readaptar esos mismos recursos la misma conducción del Ministerio Público u otra que sobrevenga.

Imagínense que por la aparición de una nueva modalidad delictiva haya que reconfigurar una dirección general de manera tal que asuma otra función. Esto requeriría un cambio legal, con todo el esfuerzo y el tiempo que eso demanda.

Cito un ejemplo. La actual Procelac, es decir, la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, tiene como antecedente la UFITCO, que era una unidad fiscal a la que se reconfiguró para darle una visión más interdisciplinaria y específica sobre el fenómeno de la criminalidad económica. Y esto fue posible precisamente porque la UFITCO no estaba reconocida por ley; no era una

creación legal sino del procurador. De lo contrario, tendríamos que haber exigido una reforma legal para readaptar esa unidad de investigación.

Del mismo modo, ocurriría en el siguiente caso que voy a plantear. Del listado de direcciones generales hay dos que están destinadas a la recopilación y análisis de información: una para la estrategia de la persecución penal y otra para el desempeño institucional del Ministerio Público, cuya función medular es, precisamente, el ejercicio de la acción penal. Yo no digo que esté mal; tal vez otros, con otra visión, piensen que habría que unificar la recopilación y el análisis de información y diversificar, en todo caso, el uso de esa información. En ese caso, si se quisiera reconfigurar esas direcciones, nuevamente haría falta una reforma legal. Esto, obviamente, dejando de lado las funciones que cumplen las direcciones, que son muy importantes, y los derechos de las personas que trabajan en esas direcciones, que deben ser respetados. Pero dejando eso de lado, no me parece mal que se permita la reconfiguración de las direcciones generales.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la misma ley crea unidades de apoyo para coadyuvar a los fiscales en la investigación y, además, unidades de fiscales con capacidad para actuar tanto en juicio como en investigación. Esto también lo considero un acierto; me parece mirada un poco más moderna sobre la forma de

configurar las unidades fiscales. Acá se habla mucho de esta realidad refleja entre los juzgados y las fiscalías: si hay un juzgado de instrucción, hay una fiscalía de instrucción; si hay un tribunal oral, hay un fiscal ante el tribunal oral.

La idea de que haya unidades fiscales que actúen en toda la instancia del proceso es básicamente moderna y tiene varias ventajas. No las voy a enumerar acá porque llevaría mucho tiempo, pero una de ellas es que genera un mayor compromiso del fiscal que tramita el caso con la solución de este último. Es muy común -esto lo digo por mi experiencia laboral- que un caso llegue a juicio después de varios años y en los primeros meses el fiscal postule, por ejemplo, una suspensión del juicio a prueba, solución que se podría haber tomado en las primeras dos semanas del caso y que nos hubiera ahorrado años de trámites. También puede darse el caso de que el fiscal no se sienta comprometido con la calificación legal que asumió el fiscal de primera instancia y cierre un acuerdo de juicio abreviado por una calificación menor, con el costo que esto tuvo para alguien que quizás estuvo detenido por la calificación del hecho que se le imputa. Este tipo de cuestiones podrían encontrar solución en esta forma un poco más moderna de organización.

Aquí también se ha hablado de la existencia de los subprocuradores y del Consejo General del Ministerio Público. Básicamente, una de las cuestiones medulares de la



reforma es la atribución de delinear la política general del Ministerio Público en cabeza de los cuatro subprocuradores: los de derecho penal, crimen organizado, derecho público y derecho privado.

En la medida en que se entienda que esto establece un principio de especialización, resulta acertado. El criterio de especialización ya ha sido aceptado en la organización misma del Ministerio Público. Si uno piensa en que a través de las procuradurías especializadas y las unidades especializadas se ha buscado una mayor especialización y además tiene en cuenta que este mismo año la Procuración General creó las secretarías en derecho penal y no penal, hay un camino hacia la especialización que se ve de esta forma reforzado. En ese sentido, aparece acertado.

Es cierto que al ser cuatro los subprocuradores que autónomamente establezcan los lineamientos de la política de actuación del Ministerio Público existe la posibilidad de que dichos lineamientos sean contradictorios o se entorpezcan entre sí. ¿Qué pasaría si las políticas que establecen los cuatro subprocuradores no son armónicas? Desde ese lugar, me parece que hay que reconocerle al Procurador una instancia, al menos de avocación, para que tenga alguna función en general en relación a este tipo de políticas que se establecen en el Ministerio Público, de forma de armonizar su función con la de los cuatro

subprocuradores y el rol que juega, además, el Consejo del Ministerio Público, compuesto por estos cuatro subprocuradores y cuatro fiscales que deben tener como mínimo diez años de antigüedad. Cabe aclarar que el hecho de que haya cuatro fiscales con diez años de antigüedad garantiza que haya intereses no tan dependientes del momento concreto de la sociedad, porque los cuatro subprocuradores elegidos por el Ejecutivo con acuerdo del Senado pueden representar un interés concreto de la sociedad en un momento determinado.

Esos cuatro fiscales que deben tener como mínimo diez años de antigüedad, que necesariamente tuvieron que haber sido designados por una administración anterior y están más alejados de los intereses coyunturales, generan que este debate sea más armónico y más representativo. Es más. Quizá violando algo que por ahí dijo una de las personas que me precedieron, yo haría una observación más desde el lado del ciudadano: sería hasta lógico que los subprocuradores no sean elegidos en el mismo momento sino que se renueven por mitades, de manera tal que dos subprocuradores sean elegidos por una administración y los otros dos, por otra.

Ahora me referiré a la competencia de los subprocuradores. Aquí se ha hablado bastante de la competencia del subprocurador en crimen organizado, que básicamente absorbe gran parte de la competencia federal.

Observo un problema técnico que tiene esa competencia así como está detallada. El subprocurador en crimen organizado tiene bajo su potestad la Procuraduría en Criminalidad Económica y Lavado de Activos; sin embargo, entre las competencias que se le detallan no se ha incluido lo relativo a la criminalidad cometida en mercados de capitales, fraudes concursales y bancarios, descritos en el artículo 307 y siguientes del Código Penal. Esto habría que corregirlo; si no, se daría la paradoja de que el procurador en crimen organizado no tiene competencia en delitos sobre los que sí tiene competencia una subprocuraduría que depende de él.

Por otro lado, al regular el subprocurador en materia penal no se puede perder de vista que existe otro proyecto legislativo que traspasa la competencia común a la Ciudad de Buenos Aires, con lo cual el procurador penal va a ver gran parte de su competencia desplazada, si esto prospera. Teniendo en cuenta que se va a implementar el Código Procesal Penal que trae la ley 27.063 y que eso va a generar una gran carga de trabajo en relación a la efectiva implementación de un sistema de juzgamiento adversarial y acusatorio, con control de la efectividad de la realización de audiencias, el estudio de errores y aciertos al procesar los casos y demás, propongo que el subprocurador penal absorba ese tipo de materia, ya no ceñida a una materia penal en concreto sino a cuestiones más relativas a la

gestión propia de la litigación y las funciones del Ministerio Público en la implementación, juzgamiento y procesamiento de los casos en el ámbito de un proceso adversarial.

Mucho se ha dicho también sobre el Consejo del Ministerio Público. Destaco como principal avance que está previsto que en ese Consejo se discutan las instrucciones generales; esto es algo positivo. Creo que es un avance que quien observe una instrucción general cumpla el acto en nombre del superior o supla la omisión en nombre propio dejando luego la discusión en manos del Consejo. Más allá de su configuración, que me parece que tiene que ser motivo de discusión en este ámbito, es bueno que haya un ámbito y una posibilidad concreta de discutir este tipo de directivas generales.

Sobre los traslados ya se ha hablado.

Con respecto al plazo de duración, creo que no hay mucho más para agregar. Muchos han expresado estar de acuerdo con que exista un plazo, es decir, con que el mandato del procurador sea a término. Lo que acá se ha discutido es el plazo de duración del mandato; creo que esta definición debe darse en este ámbito. No obstante lo cual, desde ya observo que, teniendo en cuenta los objetivos que se trazan en el ámbito de la política general del Ministerio Público, si el mandato va a ser de cuatro años, debiera preverse que el mismo sea renovable por un

término igual en forma consecutiva y no salteada, de manera tal de garantizar, por un lado, la periodicidad del mandato y, por el otro lado, no interrumpir gestiones exitosas o que tienen que ver con el cumplimiento de objetivos a largo plazo.

Estas son mis consideraciones, señor presidente.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Agradecemos mucho sus aportes, doctor Petrone.

Tiene la palabra la doctora Irma Adriana García Neto.

**Sra. García Neto.**- Agradezco esta invitación, señor presidente, para poder expresar mi opinión, que no es solo mi opinión. Soy fiscal general de la Procuración General de la Nación pero también soy consejera de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, es decir, represento a mi estamento en esa asociación y con mis colegas he conversado mucho acerca de este proyecto de reforma.

Me centraré principalmente en los puntos que nos generan mayor preocupación. El más importante es el de los subprocuradores, que tanto se ha reiterado aquí.

En esas reuniones que tuve con algunos de mis colegas me preguntaban: ¿está bien llamarlos subprocuradores, o habría que llamarlos supraprocuradores?

Según el texto de la reforma, estos subprocuradores no están dependiendo del procurador; o sea, no es un cargo menor, de sub, sino un cargo mayor.

Muchísimas funciones, en especial la que nombraron, de diseñar y fijar la política de persecución, la política criminal y la política de la institución, correspondían siempre al procurador general; y según esta norma, ya no le corresponderán al procurador general sino a los cuatro subprocuradores. Además, con la siguiente dificultad: en ningún momento la norma dice que deban reunirse para llegar a un acuerdo sobre el diseño de la política criminal sino que cada uno lo hará en el área de su competencia. Esto genera una gran dificultad, porque al ser cuatro subprocuradores se van a confundir muchas de las competencias. Van a tener atribuciones semejantes y podemos tener políticas totalmente disímiles y hasta contradictorias en una misma institución, cuando la misma ley -porque esto queda así fijado- habla de una unidad de actuación. Entonces, ¿va a existir unidad de actuación?

Un tema que siempre veo, tal vez porque mi dedicación académica se da principalmente en el área del derecho privado, es la poca importancia que se da a la actuación de los fiscales en el área del derecho privado.

Actualmente, sí es una política de Estado -tanto de parte del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, con la Corte Suprema- todo lo que se refiere a las políticas de

violencia de género. Y todos los temas de violencia de género incumben tanto al área del derecho privado como al área del derecho penal.

Entonces, ¿qué sucede si uno de estos subprocuradores, que pueden diseñar y fijar la política de la institución, decide una política que se contradice con la de otro? Esto puede suceder, porque el proyecto no aclara cómo debe ser la actuación de estos subprocuradores.

En el momento de la reforma constitucional -esto figura en cualquier manual de derecho constitucional, y principalmente en los debates de los convencionales constituyentes-, una de las mayores preocupaciones de los constitucionalistas respecto del artículo 120 era la independencia del Ministerio Público Fiscal, más que la independencia del Ministerio Público de la Defensa, que también está englobado en dicho artículo; pero indudablemente se refería en especial al Ministerio Público Fiscal.

¿Qué es lo que decían en ese momento? Como sabemos, la Constitución de 1853 hablaba de la integración del Poder Judicial con una Corte Suprema -en ese momento se hablaba de dos fiscales- y los demás tribunales que se crearían por las leyes correspondientes. Posteriormente, la Constitución de 1860 lo dejó de lado, y la ley 27 sí habló de los miembros de la Corte Suprema y de un procurador

general. A partir de ese momento, el procurador general y los fiscales pertenecían al Poder Judicial.

Antes del proceso de la reforma constitucional de 1994 -lo recuerdo porque desde 1993 ya pertenecía al Ministerio Público, donde tenía un cargo- se discutió entre quienes integrábamos el Ministerio Público qué era conveniente. Nos preguntábamos qué iban a decir los constituyentes, en cuanto a si íbamos a estar integrados en el Poder Judicial o íbamos a ir al Poder Ejecutivo.

¿Por qué en ese momento se habló del Poder Ejecutivo? Porque quien estaba gobernando no había enviado al Senado el pliego para designar a quien fue procurador general en ese momento, sino que lo había hecho directamente.

Entonces, surgía esta discusión: si quien está gobernando no ha recurrido al Senado para pedir el acuerdo, significa que quiere convertir el Ministerio Público Fiscal y las figuras del procurador y de todos los fiscales en una dependencia del Poder Ejecutivo. Esto podía ser posible; lo han sostenido muchos. En muchos países, como Estados Unidos, Francia o Alemania, el Ministerio Público Fiscal o los fiscales pertenecen al área del Poder Ejecutivo y ésta es netamente política.

Pero esa no fue la decisión del constituyente. En ese momento el constituyente decidió crear este órgano



extrapoder. Y a partir de ahí se empezó a discutir cómo sería la organización de este órgano.

Creo que más allá de lo mencionado aquí en cuanto a que el artículo 120 simplemente dice que estará integrado por un procurador general, un defensor general y demás, evidentemente al estar nombrando solo al procurador general y al defensor general está nombrando a las cabezas de cada una de esas instituciones del Ministerio Público.

Al realizarse la reforma y tener que jurar el primer procurador general, se formó un expediente ante la Procuración del Tesoro y se le pidió opinión acerca de ante quién debía jurar ese procurador general. Cabe aclarar que hasta ese momento el procurador general prestaba juramento ante la Corte Suprema, por considerarlo parte del Poder Judicial. Y el procurador del Tesoro dictaminó que como se trata de un órgano que es un poder tanto como los otros poderes a los que se refiere la Constitución nacional, el juramento debe tomarlo el presidente de la Nación porque es el jefe supremo del Estado. Sostuvo que era claro que no dependía de ningún otro poder como para que el juramento fuese tomado por la Corte Suprema.

Este proyecto de ley, cuando se refiere al juramento de los subprocuradores, dice: los subprocuradores deben jurar ante el presidente de la Nación porque es el jefe supremo del Estado. Quiere decir que los equipara con el procurador; los equipara como cabeza del Estado, cuando

según el artículo 120 no sería cabeza del Estado la figura del subprocurador.

¿Cuál es el peligro de la forma de designación de los subprocuradores? Los subprocuradores son netamente políticos. Los designará cada cuatro años el presidente. Los subprocuradores, en especial el subprocurador dedicado al crimen organizado, tienen entre sus funciones investigar los casos de corrupción de los funcionarios. Pregunto: ¿cómo puede investigar quien ha sido designado por ese mismo gobierno, y quien tiene la facultad de integrar las unidades fiscales especializadas por distintos casos que podrían darse?

Entonces, creo que en el futuro, con subprocuradores políticos, asistiremos en mayor medida a esa situación de la que se han quejado aquí: de que algunos fiscales fueron perseguidos en algún momento por investigar ciertos casos de corrupción de funcionarios.

Cambiar la manera de designación de los subprocuradores, cosa que también se ha planteado, creo que no sería lo más conveniente. Además, el hecho de crear cuatro cargos de subprocuradores implica crear una superestructura. En este sentido, creo que hay que saber optimizar recursos, en este país donde tanto lo necesitamos, principalmente con la próxima implementación del sistema acusatorio, porque -como todos bien dijeron- se

necesitará una estructura mayor para poder cumplir con este procedimiento.

Por ese motivo, creo que no tiene sentido. Si el sentido que se les quiere dar es el tema del control al poder del procurador que se nombre en ese momento, justamente ese control ya estaría dado con el Consejo de fiscales, y mucho más con un Consejo de fiscales que no estuviese integrado por esos subprocuradores políticos. Me pregunto qué sentido tiene crear un Consejo de fiscales integrado por subprocuradores políticos; ellos mismos van a controlar su propia gestión. Me parece una ficción, una contradicción, algo inútil. Considero, al igual que muchos de los invitados, que podría realizarse un Consejo de fiscales con una integración diferente, es decir, con fiscales que cumplan con la diversidad de funciones, regionales, de género. Creo que debería aclararse específicamente, porque tampoco se dice, que en el Consejo debe haber fiscales que pertenezcan al ámbito penal y fiscales que pertenezcan a otros ámbitos, porque la Procuración es el jefe de todos los fiscales y no solamente de los penales.

También es importante el tema de la designación y la remoción, porque es lo que le da la independencia. Creo que aquí nos estamos olvidando que el artículo 120 habla de la independencia funcional y la autonomía. Y esto implica también una independencia del poder político. Entonces, si

se hace una crítica y de pronto se dice "es causal de remoción realizar actividades partidarias políticas", no podemos suponer que debe ser una causal, un motivo o un fundamento de la designación solamente una cuestión política.

Cuando se habla de los subprocuradores y de la necesidad de su especialización en diferentes temas, significa que justamente deben ser personas técnicas e idóneas en esa especialización. Pero esta última no se logra con una designación política cada cuatro años sino con la formación del fiscal que esté a cargo de esas procuradurías especializadas sobre los diferentes temas.

Creo que nos estamos olvidando de que esta es una estructura jerárquica, como lo es el Poder Ejecutivo. En este último, por ejemplo, hay diferentes ministerios, y cuando asume un nuevo presidente puede hacer una modificación y crear distintos ministerios, a través de la ley de ministerios. Sin embargo, esto no significa que no se los trate o que no se establezca por ley cuáles son. Creo que de ese mismo modo debemos considerar a las direcciones que debe tener la Procuración. Esto es muy importante, en especial con la referencia que hicieron los procuradores generales que me precedieron, de las provincias, cuando hablaron de las direcciones relacionadas con la investigación, la producción de la prueba, las pericias, y también aquellas relacionadas con el análisis

criminológico. ¿Por qué? Una de las facultades del subprocurador es tener dependencias administrativas. Pero si se nombra subprocurador a una persona que no conoce la institución -por ejemplo, a un abogado que ejerció en otro tipo de actividades-, primero tiene que conocer la institución, luego decidir qué direcciones quiere y después comenzar a poner en funcionamiento esas direcciones y ver cómo las integra.

Es decir que no vamos a lograr ningún efecto, porque quienes tienen que integrar esas direcciones deben ser personas profesionales y especializadas. Podemos discutir quiénes deben ser los titulares de esas direcciones, y si los quiere designar cada procurador, no hay problema; pero no quienes integran la dirección, que serán los que van a tener conocimiento de cómo se debe actuar.

Un análisis criminológico no se puede hacer inmediatamente. En cuanto a esto que se pretende, cuando comencé a leer la exposición de motivos y los fundamentos dije: "¡qué bien!" Pero al leer el articulado me encontré con que no se condice con lo que se expresa en los fundamentos. Entonces, ¿qué es lo que realmente están legislando?

Por otro lado, considero que la remoción no puede ser por un simple pedido por decreto del presidente. Creo que esto significa una presión política muy fuerte quien esté ejerciendo el cargo. Y del mismo modo, las mayorías

necesarias para llegar a estos procesamientos. Además, algunas causales de remoción detalladas en la norma son muy vagas, lo cual permitiría también la posibilidad de un *jury* de enjuiciamiento, que en algunos casos solo puede tratarse de una persecución política.

Creo que todos estos temas se deben evaluar, así como también el tema de los concursos de jurados.

Obviamente, queremos modificar la ley, pero creo que la creación de los subprocuradores no es el camino. Todos los fiscales en funciones son contrarios a la creación de subprocuradores políticos. Precisamente, la experticia, la especialización y la profesionalidad en los distintos temas las tienen quienes están ocupando cargos dentro del organismo. Además, creo que eso se contradice con el requisito de diez años de antigüedad que debe tener un fiscal para ser jurado de un concurso. Considero que es un exceso pedir diez años de antigüedad. Pienso que con tres años de antigüedad un fiscal ya cuenta con los conocimientos necesarios para ser jurado de un concurso. Tal como está previsto ahora, resulta que a un fiscal se le piden diez años de antigüedad y otros varios requisitos para ser jurado de un concurso pero no se le pide más que una buena conexión política para ser nombrado sub o supra procurador del Ministerio Público Fiscal.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchísimas gracias, doctora García Netto.

Tiene la palabra el doctor Mariano Gutiérrez.

**Sr. Gutiérrez.**- Muchas gracias por la invitación.

Vengo en representación de la Asociación Pensamiento Penal. Somos una asociación que nuclea a actores del sistema penal de todo el país, de las más diversas circunscripciones y también de las más diversas profesiones -no exclusivamente abogados-. De manera que venimos a traer una mirada tal vez representativa de sectores más amplios. Además, tenemos una amplia representación federal.

Las críticas que teníamos sobre el proyecto ya fueron expresadas, por lo cual enfatizaré aquellos puntos que nos parecen más graves.

Por supuesto, nosotros también celebraríamos la sanción de una ley que reforme el Ministerio Público Fiscal de acuerdo a criterios de transparencia, independencia y modernización, tal como señala la exposición de motivos de este proyecto. Pero creemos que esta iniciativa va en la dirección absolutamente opuesta, por las razones que acaba de expresar la colega preopinante. De manera que hacemos propias muchas de las observaciones de la Asociación de Magistrados y del CELS.

Paso a mencionar los puntos que nos parecen más críticos.

El período de cuatro años nos parece una mala elección, porque coincide con los períodos políticos y acabamos de ver que los criterios de remoción y de designación son políticamente muy lábiles. Además, es un plazo muy exiguo para poner en marcha cualquier proyecto de política criminal. Como se dijo, esto requiere un mayor plazo; algunos sugirieron un período de seis a ocho años, pero nosotros proponemos un plazo de diez años, como en el caso de Uruguay.

Con respecto a las subprocuradurías, además de estar en contra de la enorme transferencia de poder que implica vaciar por completo de sentido el cargo de procurador general y pasarle todo a los subprocuradores, entendemos que están mal reguladas las especializaciones, tal como están enumeradas: derecho público; derecho privado; derecho penal, que es en sí mismo una especialización dentro del derecho público; y luego, dentro del derecho penal, los delitos complejos. Cuando decimos que esto es una mala técnica legislativa o que entendemos que está mal regulado, no nos preocupa solamente por una cuestión estética jurídica sino porque esto va a traer múltiples consecuencias a nivel del funcionamiento institucional. Me refiero a disputas políticas internas que llevan al inmovilismo y a la ingobernabilidad. Una de las curiosidades es que cuando se regula cuáles serían las competencias del subprocurador con competencia en crimen



organizado, se lo hace a través de los tipos penales. Entendemos que eso también es un error, porque hay tipos penales que parecen muy sencillos -como el robo- que pueden formar parte de redes muy complejas de criminalidad, y al mismo tiempo hay tipos penales que se incluyen como delito organizado -como la venta de estupefacientes- pero pueden ser hechos muy sencillos, como el caso de alguien que cultiva una planta y le vende una flor al amigo.

Creemos que fijarse en esa división de competencias, primero por un criterio amplio -de privado o público-, luego por fueros del derecho -especialista en derecho penal-, y la cuarta subprocuraduría, que absorbe prácticamente todo el poder, que es la de crimen organizado, por un corte ya no de fuero jurídico sino de dirección político-criminal, es mezclar de alguna manera las categorías. De mantenerse esta división, al menos debería emprolijarse y homogeneizarse cuáles son las categorías que van a dividir el poder entre estas figuras. Aclaro que nos merece muchas críticas esta idea de los subprocuradores, que conservan mucho más poder que el procurador general y de alguna manera lo vacían de sentido.

Al mismo tiempo, si lo que nos interesa es la transparencia, las virtudes republicanas y la independencia, quiero decir que los mecanismos de remoción y designación, por mayoría simple y por pedido por decreto, son al menos cuestionables.

En las exposiciones llamó la atención que no se haya propuesto el mecanismo de los concursos para la designación de procuradores o de estos subprocuradores generales, como se hizo en el caso de la Ciudad de Buenos Aires -tal como nos contó el doctor Rúa-, donde existían concursos para subprocurador general o para fiscal general adjunto y sin embargo después reformaron la ley.

Digo: si nos interesa tanto la transparencia, la independencia y la idoneidad, deberíamos depositar más nuestra confianza en los mecanismos de concurso, que nunca inhabilitan cierto juego político de la decisión final porque en general los concursos se definen en ternas, y es en esa terna de tres candidatos -generalmente seleccionados por ser muy idóneos- donde la discrecionalidad política se puede manejar. Pero garantiza de alguna manera la idoneidad de los sujetos sobre los que puede recaer esa elección política.

También nos parece demasiado cuestionable el mecanismo de remoción por pedido por decreto y por mayoría simple de la Cámara de Senadores.

Repito: el tiempo de duración o la poca claridad en la división de las competencias no son meros detalles. Todas estas cuestiones, que parecen meros detalles o problemas de técnica legislativa, se traducen luego en problemas institucionales muy concretos, que llevan al inmovilismo de una institución, a la ingobernabilidad. Por

eso se habló aquí del principio de la unidad de la acción. Si decidimos mantener algo así como la Procuración General -y parece que no podemos decir otra cosa porque ya está dispuesto en la Constitución-, es importante que esa institución pueda tener lineamientos claros, pueda ser gobernada y pueda tener una dirección. De allí las críticas a este poder tan repartido entre los subprocuradores generales.

Además, en esta coyuntura en particular tenemos que recordar -como ya se dijo- que el sistema acusatorio que se está poniendo en marcha, en coincidencia con esta misma ley, implica una enorme transferencia de poder hacia las fiscalías, de poderes de investigación que antes estaban en los jueces. Pero además debemos recordar que estamos hablando del Ministerio Público Fiscal de la Nación que va a conservar las potestades federales, es decir, cuando la transferencia de los delitos ordinarios termine de pasar a la Capital Federal, toda la competencia del Ministerio Público Fiscal va a ser investigar los delitos federales, que son los delitos complejos o los delitos del poder, particularmente del gobierno de turno.

Por eso es muy importante intensificar y garantizar los mecanismos de independencia y de autonomía respecto del poder político de turno. Dicho de otra manera, el fiscal general es el que tiene que investigar los delitos del gobierno. Por eso no puede ser un funcionario

del gobierno de turno, y por eso tenemos que extremar los recaudos para que su designación corresponda a criterios de idoneidad y no de oportunidad política.

Por lo que acabo de exponer, creo que los objetivos de esta iniciativa son absolutamente opuestos a los que enuncia en su exposición de motivos. No marcha hacia la transparencia ni hacia la independencia ni hacia la modernización, y corre el peligro de encerrar al Ministerio Público Fiscal en disputas políticas internas permanentes sobre problemas de la competencia entre las distintas subprocuradurías, en un problema de ingobernabilidad respecto del rol del fiscal general y de los subprocuradores, y en un problema de inmovilismo cuando justamente lo que va a hacer el sistema acusatorio es transferir decisiones importantes de política criminal en cabeza del Ministerio Público Fiscal.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchísimas gracias por su aporte.

A continuación hará uso de la palabra el doctor Carlos Castex Donoso.

**Sr. Castex Donoso.**- En primer lugar quiero agradecer a la Presidencia y a los integrantes de la Comisión de Justicia por la invitación. También quiero agradecer a los que se han quedado hasta ahora en esta reunión por el interés de

escuchar, más allá de que después puedan compartir o no las ideas. Creo que escuchar nos engrandece a todos.

Son varias las reflexiones que me surgen, aunque prometo ser breve. En realidad, muchas de ellas ya han sido expuestas, por lo que trataré de no repetir conceptos.

Inicialmente, me hacía un par de preguntas, como disparadores del porqué de esta reunión, es decir, por qué estamos acá. Una de ellas es la siguiente: ¿por qué a menos de un año de la sanción de una ley de Ministerio Público Fiscal estamos nuevamente analizando una reforma, cuando la primera ley de Ministerio Público Fiscal, después de la reforma constitucional, estuvo en vigencia alrededor de diecisiete años? Ahora estamos discutiendo una ley que se sancionó el año pasado. Evidentemente, algo sucede.

Tenemos respuestas para eso. Me da la sensación de que muchas de las respuestas que tenemos no las decimos. Siento que estamos dando vueltas sobre determinados puntos técnicos, lo cual me parece bien porque como presidente de la Asociación de Fiscales justamente pretendo dar una opinión profesional -siempre hemos bregado por un perfil de la Asociación desde un punto de vista profesional y no político-, pero evidentemente hay circunstancias o coyunturas que no pueden ser obviadas.

¿Cuál es el objetivo primordial que se persigue con la sanción de la reforma de la ley de Ministerio Público Fiscal? Esta es otra pregunta que debemos hacernos.

Sin dudas, las respuestas las tengo pero prefiero dejarlas picando unos instantes.

¿Por qué se quiere crear los cargos de subprocuradores? Desde la sanción de la reforma constitucional de 1994 hasta la fecha, nunca se planteó eso. ¿Y justo ahora nos lo venimos a plantear? Creo que tiene que ver tanto con la coyuntura como con los aspectos técnicos, es decir, con los dos lados.

Podemos coincidir en una cantidad de artículos o reformas que plantea esta iniciativa, pero creo que el punto neurálgico o central que se discute es el de las facultades que tenía y que se pretende que tenga el procurador general de la Nación. Sin duda, la gran variante pasa por ese lugar.

En cuanto al porqué, si bien algunos esbozan algunas respuestas, creo que en gran medida se ha intentado esquivar esa respuesta, seguramente tratando de evitar un conflicto. Pero como integrantes del Ministerio Público Fiscal nos gustaría que esta ley no sea producto de una tensión o puja política de un sector hacia el otro. La Asociación de Fiscales no quiere quedar de ninguna manera entrampada en esa puja. Queremos un Ministerio Público Fiscal independiente, transparente, y hacia allí vamos.

Quiero compartir con ustedes una anécdota. La semana pasada fui invitado a disertar por la Asociación de Fiscales de Portugal, y justamente me tocó hablar -aclaro

que el tema no lo elegí yo sino que lo decidieron ellos, desde su asociación y desde la Asociación Internacional de Fiscales- sobre la importancia de las asociaciones en defensa de la independencia de los fiscales frente al poder político. Aclaro, para cualquier distraído, que este tema no apuntaba a la Argentina sino que estábamos hablando a nivel mundial. Es decir que se trata de una problemática que realmente preocupa a todos, porque si los fiscales no son independientes, esto no va a cambiar por más que modifiquemos las leyes y contemos con distintos protocolos o lo que sea. Podemos tener recursos económicos, tecnológicos y de toda índole, pero si los fiscales que deben ejercer su rol funcional no lo hacen con independencia, estamos listos.

También me preguntaba algo que creo que nos preguntamos. Hablamos de independencia, ¿pero independencia de quién? Evidentemente, hay gran preocupación por esa independencia en la investigación de los fiscales, sobre todo yendo hacia un sistema acusatorio que cada día nos da mayores responsabilidades; así parece ser para el futuro, de acuerdo al Código Procesal que está en danza o al que finalmente surja si hay alguna reforma. Hacia ahí apuntan todos los caminos de las reformas procesales, tanto en Argentina como en la región, es decir, tanto a nivel provincial como a nivel internacional.

La pregunta es: ¿independencia de quién, y por qué es tan importante la independencia en el ejercicio de la función de los fiscales? Evidentemente esto no va pasar en la investigación de un hecho de robo o de un homicidio -por supuesto que depende de quién-, sino en hechos ordinarios, e incluso podemos hablar hasta de narcotráfico y trata de personas.

¿Dónde va a estar el punto neurálgico de la necesaria independencia de los fiscales? En la investigación del poder, y justamente en los casos de corrupción, sean del gobierno actual, del que pasó o del próximo, y para ello es necesario tener fiscales independientes.

Y la preocupación por esta independencia, ¿hacia dónde apunta cuando hablamos del poder político? Esta preocupación no solo aparece en la charla diaria de los fiscales sino que también la percibí conversando con fiscales extranjeros. No solamente apunta al Poder Ejecutivo de turno sino que muchas veces las presiones -y no solo en Argentina sino también afuera- vienen de adentro de los propios ministerios públicos, de sus cabezas. Y los fiscales, que deben ejercer su función, a veces en forma directa y otras veces en forma velada o indirecta, son presionados en este tipo de investigaciones y se los intenta apartar. Nosotros hemos tenido experiencias, y esto no es casualidad. Acá se cruzan una cantidad de temas



importantes: los traslados, las designaciones, los concursos, la remoción. Todos estos temas van de la mano.

Como dijo alguien, si hablamos de designación de fiscales con acuerdo del Senado para determinados lugares -como Formosa, General Pico en La Pampa, o Santiago del Estero, para citar algunos lugares puntuales-, seguramente las comunidades de esos lugares pretendían o esperaban que esos fiscales, que fueron designados por los procedimientos pertinentes, llegaran y ejercieran su función en esas regiones. Lamentablemente se burló la voluntad que tuvo el al dar esos acuerdos, porque en muchos casos esos fiscales ni siquiera ejercieron un día su mandato en esa jurisdicción y fueron a ocupar lugares dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esos fiscales, algunos de los cuales terminaron procesados por omitir acusaciones en casos de corrupción -como se señaló aquí, en el caso de Báez, para llamar a las cosas por su nombre-, habían sido puestos por alguien en ese lugar. No llegaron ahí por casualidad sino que alguien los puso. Alguien debe analizar esa responsabilidad.

Eso puede seguir. Recordemos que el doctor Campagnoli fue enviado a *jury* en cuatro días, no por un fantasma sino por alguien que existe y que tiene nombre pero que nadie nombró durante toda esta tarde. Sin duda, de alguna manera cruza toda esta discusión que hoy tenemos acá. ¿Qué hubiera pasado si esa persona no estuviera hoy en

día en el cargo, es decir, si hubiera renunciado o se hubiera retirado? ¿Estaríamos discutiendo esto? Permítanme decir que tengo mis dudas. ¿Por qué estamos tratando de limitarle el poder? Porque el año pasado la ley de Ministerio Público le dio enormes facultades. Entonces, ahora se intenta morigerar eso porque pareciera que está estable en su cargo.

Es difícil pretender llevar adelante investigaciones determinadas cuando fiscales como el doctor Campagnoli pretendieron ser removidos. El fiscal Campagnoli logró mantenerse en el cargo gracias al apoyo de la ciudadanía -especialmente- y de las asociaciones, pese a que el tribunal de enjuiciamiento distaba mucho de ser transparente y su integración era por demás complicada.

Acá vemos con cierto beneplácito que se intenta modificar ese tribunal de enjuiciamiento para evitar esas circunstancias. Pero hay algo a tener en cuenta: si prima este criterio de reforma de cinco miembros en vez de siete, tengamos en cuenta que el artículo 80, inciso g), hace referencia a las mayorías necesarias para tomar decisiones por el tribunal de enjuiciamiento. Ese artículo dice que el tribunal de enjuiciamiento tomará sus decisiones por mayoría simple y que para la condena deberá contar con cinco miembros. Evidentemente, esto se refería al tribunal de enjuiciamiento anterior, que estaba compuesto por siete miembros. Eso no se ha tenido en cuenta. Creo que si

prospera la idea de cinco miembros, debería reformarse ese inciso.

Ahora bien; si hablamos de siete miembros, porque esto es opinable -son facultades que tienen los legisladores que deberán analizar la norma-, no hay ningún conflicto constitucional. El artículo 120 de la Constitución, al que se quiere hacer decir una enorme cantidad de cosas que no dice -esos pocos renglones han dicho más que nunca, porque todo el mundo los interpreta de distinta manera-, claramente establece que la designación del resto de los integrantes del Ministerio Público Fiscal será a través de la ley.

Por lo tanto, el Congreso está plenamente habilitado para tomar las decisiones sobre el particular, más allá de que se comparta o no la decisión de los subprocuradores. Este es un tema opinable, sobre el cual no me voy a explayar porque se extendería mucho mi exposición.

En lo que respecta al tribunal de enjuiciamiento, entiendo que debería mantenerse la representación de la Federación Argentina de Colegios de Abogados para tener una representación a nivel nacional y no solo del Colegio Público de Abogados, como se señaló en esta reunión. Asimismo, creo que se debe analizar sin miedo la posibilidad de que haya algún representante de las asociaciones de fiscales en ese tribunal. Estas últimas no deben tomarse como una entidad corporativa que pretende

defender a ultranza a cualquier fiscal. No, señores, nosotros no hemos defendido a algunos fiscales que realmente no honraban su cargo, ni lo haríamos de ninguna manera.

Quiero comentar una anécdota: en el año 1995, cuando ni siquiera teníamos la inamovilidad en el cargo y yo era apenas un pichón de fiscal con solo dos años de antigüedad, denuncié al entonces procurador general de la Nación por enriquecimiento ilícito de funcionario público. Con esto quiero señalar que quien quiere ejercer su ministerio o su función con independencia, esto va más allá de las leyes, va más allá de una inamovilidad o no.

Hoy se mencionaron varios países de Latinoamérica. Sin embargo, durante toda la tarde se omitió mencionar a Brasil. En ese país el mandato del procurador general dura solamente dos años y es renovable. Pese a ello, el Ministerio Público de Brasil no ha titubeado en llevar adelante investigaciones de corrupción que involucran al poder político. Como sabemos, este país vecino tiene una enorme crisis económica e institucional, pero el Ministerio Público Fiscal goza de un enorme prestigio en la ciudadanía. Espero que en los años venideros nuestro Ministerio Público Fiscal pueda tener esa imagen de prestigio, y no solo algunos de sus integrantes. ¿Por qué? Como dije, se ha omitido mencionar a determinadas personas, pero sin dudas este proyecto de ley está pensado

para morigerar las facultades de alguien que creo que realmente no ha prestigiado al Ministerio Público Fiscal. Me hago cargo de lo que digo, porque a comienzos de 2015 la asociación que presido ya cuestionaba en un extenso documento -en aquel entonces y con otro gobierno- la tarea que venía desarrollando la entonces procuradora general de la Nación.

Este tipo de situaciones que se han planteado, en las que hemos tenido que defender a otros fiscales -y lo seguiríamos haciendo-, ponen el punto donde debe ponerse, vinculado a quién es hoy en día la cabeza del Ministerio Público Fiscal.

Lo digo con tristeza, y sin ningún tipo de bandería política. Somos totalmente independientes. Quiero aclarar que en oportunidad de la trágica muerte del doctor Nisman fui convocado, como presidente de la Asociación de Fiscales, a decir unas palabras en su entierro. Y realmente me dio mucha pena tener que ocupar ese lugar. Ese lugar tendría que haber estado ocupado por el procurador general de la Nación. Y al año siguiente, en la marcha por la memoria del fiscal Nisman, tampoco pudo estar la procuradora general de la Nación. En esos lugares debió estar ella frente a la sociedad, sin temor a que esta última la repudie.

Reitero: ese tipo de circunstancias, que nosotros venimos señalando hace rato pero se han omitido durante la tarde, cruzan el tratamiento de esta ley.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias por su exposición, doctor Donoso Castex.

Para una pregunta, tiene la palabra el señor diputado Tailhade.

**Sr. Tailhade**.- Agradezco la presencia y las reflexiones del doctor Donoso Castex, a quien conozco desde hace muchos años. Fundamentalmente le agradezco su sinceramiento -para usar una palabra que está de moda-, porque me parece que puso blanco sobre negro respecto de los objetivos de este proyecto.

Entre otras cosas, acaba de decir que no estaríamos discutiendo este proyecto si la doctora Alejandra Gils Carbó no estuviera a cargo de la Procuración General de la Nación. Me parece importante su sinceridad frente a la hipocresía de muchos colegas del doctor en relación con este tema, que plantean un objetivo estrictamente funcional o de mejorar la legislación vigente.

Pero más allá de eso, quiero decir lo siguiente. El doctor Donoso Castex cuestionó duramente esa suerte de burla al Senado que constituye el nombramiento de un fiscal

para actuar en determinada jurisdicción y resulta que, a raíz de traslados decididos por la procuradora, se termina frustrando.

Tengo entendido que la procuradora Gils Carbó es quien menos traslados ha decidido de los procuradores de la democracia. El doctor nombró tres casos y yo puedo nombrar alguno más que recuerde. Pero, reitero, en términos numéricos es quien menos ha dispuesto traslados de la manera en que usted lo ha cuestionado. Por ejemplo, Comodoro Py está repleto de fiscales que no han sido designados para esa función.

Entonces, la pregunta para el doctor es: ¿tiene presente esta caracterización que acabo de hacer respecto de los anteriores procuradores y la actual procuradora? Y en ese sentido, quiero preguntarle si reconoce, en función de lo que acaba de decir en cuanto a que esta ley tiene nombre y apellido -por lo menos, es lo que yo interpreté-, que se cuestiona la política de traslados.

**Sr. Donoso Castex.-** Entramos en una discusión numérica. Creo que han sido muchísimos los traslados, sobre todo a cargos claves. También es cierto que la transparencia de los tribunales de concursos dista mucho de la que debieron haber tenido. El fallo reciente de la Cámara en lo Contencioso es solo un ejemplo respecto de los dieciséis cargos de fiscales generales que fueron declarados nulos

por considerarse arbitraria la forma en la que fue convocado el tribunal de concurso. En muchos tribunales de concursos se veían siempre las mismas caras. Si uno hiciera un relevamiento, advertiría que la mayoría de la gente que accedía estaba vinculada al sector de Justicia Legítima -en la que tengo gente amiga-, con lo cual no hay mucha transparencia.

Por otra parte, muchos de los cargos que estamos cuestionando fueron a parar justamente a las fiscalías federales. No es que se trasladó a alguien de Formosa a Río Grande o a Tierra del Fuego, o de Río Negro a Salta, sino que la mayoría fueron trasladados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para ocupar cargos estratégicos. De modo que el tema es bastante delicado el asunto. Incluso, algunos han llegado a desestimar causas contra la procuradora general de la Nación cuando fue denunciada por la enorme cantidad de nombramientos que hizo en la órbita de la Procuración General de la Nación. El fiscal que postuló la desestimación, el doctor Zony, fue colocado por la procuradora general de la Nación en Comodoro Py cuando ese no era su destino conforme al acuerdo del Senado.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Gracias, doctor Donoso Castex. Le agradecemos muchísimo su presencia.

A continuación escucharemos al doctor Braccini, representante de la ACIJ.



**Sr. Braccacini.-** Yo vengo en representación de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, que integra la Coalición por la Reforma Procesal Penal junto con algunas otras organizaciones.

Intentaré puntualizar los temas que identificamos como principales, ya sea por sus aspectos positivos o por algunos aspectos que consideramos que pueden merecer ajustes relevantes.

Una consideración general es cuáles son hoy las necesidades en materia de persecución penal en nuestro país, en nuestro régimen institucional. Consideramos que hay una urgencia y que corresponde al Congreso dar una solución. Esta última consiste en implementar el Código Procesal Penal, que está aprobado pero que no ha sido implementado. Esperamos que prontamente podamos contar con una norma de implementación efectiva de un Código que ofrece herramientas más eficientes para combatir la criminalidad en sus distintas modalidades, que seguramente permitirán mejores resultados.

El artículo 120 de nuestra Constitución -que ha sido por demás citado en el día de hoy- establece muy pocas cosas. Prácticamente, se limita a establecer que existe un Ministerio Público, que existe la figura del procurador general y que dicho organismo debe ser independiente, para lo cual lo dota de autonomía funcional y de autarquía

financiera. La Convención Constituyente ha dejado el resto de las cuestiones, por las razones que fueran, en manos de este Congreso. Creemos que hay que analizar el proyecto a partir de este enfoque. La Constitución dice muy poco respecto de una institución que es muy relevante.

Uno de los puntos más importantes tiene que ver con la periodicidad del mandato del procurador general de la Nación y de los subprocuradores. Creemos que no solo es una regulación admisible en términos constitucionales en tanto no afecta la independencia del Ministerio Público que exige el artículo 120 de la Constitución, sino que además es necesaria en términos democráticos, en términos del sistema que nos rige, en el cual la periodicidad de mandatos resulta un componente esencial; esto puede extenderse hacia otros miembros del Ministerio Público Fiscal. Consideramos que es muy saludable que el Congreso esté analizando un proyecto para establecer la periodicidad del mandato del procurador general.

No obstante, sí merece un llamado de atención el período de tiempo. Si bien es cierto que esto es una facultad discrecional de esta Cámara de Diputados, resulta bastante inconveniente el período de cuatro años por la posibilidad de que coincida con algunas alteraciones de la coyuntura política, fundamentalmente los cambios de administración en el marco del Poder Ejecutivo. Pero a su vez puede llegar a ser problemático en términos del tiempo

que es necesario para poder implementar y diseñar realmente una política criminal. En principio, cuatro años parece un tiempo muy acotado. No por nada las provincias de Córdoba y Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han establecido períodos de tiempo más prolongados. Tal vez sería bueno replicar ese modelo aquí.

Por otro lado, nos parece positiva la regulación de los concursos, al menos algunas modificaciones. En la medida en que se mantenga el carácter indeterminado de la designación temporal de los fiscales inferiores, es necesario asegurar que su designación sea realizada por concursos y que éstos sean transparentes. En ese contexto, es saludable la modificación y el establecimiento de la conformación de los tribunales que analizarán los concursos.

Con respecto a los subprocuradores -tema que atraviesa todo el proyecto y que es muy relevante-, esta iniciativa establece una serie de funciones para estas cuatro subprocuradurías temáticas, fundamentalmente el diseño de las políticas de actuación del Ministerio Público Fiscal, entre las cuales la más importante pareciera ser el diseño de la política criminal. También permite a estos subprocuradores impartir instrucciones de carácter general para los fiscales que estén bajo las órbitas de su competencia. Asimismo, puede asignar la intervención de uno o más fiscales para un determinado caso y le da

intervención, principal o accesoria, a las procuradurías. Es decir que otorga funciones muy relevantes y sustantivas a las cuatro subprocuradurías.

La contracara de esto es que el procurador general pasa a tener funciones que son prácticamente protocolares, o de representación y administración del Ministerio Público Fiscal. Y esto, más allá de la interpretación que podamos hacer del artículo 120 de la Constitución respecto de si tiene que ser una institución jerárquica y piramidal en torno a la figura del procurador general, puede ser inconveniente por algunas razones.

En primer lugar, parece contradictorio establecer facultades más sustantivas y relevantes a funcionarios y autoridades que tienen un régimen de independencia menor que la autoridad superior. ¿Qué quiero decir con esto? Que los cuatro subprocuradores, que según este proyecto tendrían las funciones sustantivas más importantes en el marco del Ministerio Público Fiscal, tienen menos garantías de independencia que el procurador general, quien -como acabo de decir- mantiene prácticamente funciones de índole protocolar.

¿Por qué se da eso? Porque para la designación de los subprocuradores se requiere simplemente una propuesta del Poder Ejecutivo y el acuerdo con mayoría simple del Senado, y para su remoción se requiere el decreto presidencial que así lo solicite, o la votación por mayoría

simple de la Cámara de Diputados, y la aprobación por mayoría simple del Senado. En el caso del procurador general, las mayorías que se exigen por parte del Senado son calificadas, es decir, se requieren los dos tercios.

Entonces, en primer lugar, parece contradictorio darle más garantías de independencia a un órgano que tiene funciones menos relevantes en términos sustantivos.

Pero, a su vez, esto no es una cuestión simplemente de contradicción dentro de la propia norma sino que tiene un impacto dentro de lo que es la garantía del Ministerio Público Fiscal. Como dije, se trasladan las funciones más sustantivas del Ministerio Público Fiscal a estos cuatro subprocuradores que tienen garantías de independencia menores, y esto redundaría en un debilitamiento o una flexibilización de la independencia de aquellas funciones más importantes del Ministerio Público Fiscal, sea quien sea el que las ejerza.

De aprobarse esta ley, aquellas autoridades que tengan que fijar la política criminal, decidir quiénes van a ser los fiscales intervinientes en un caso o decidir cuándo intervendrá una procuraduría especializada, van a contar con menos garantías de independencia que las que hoy tiene el procurador general de la Nación. Esto significa, desde nuestro punto de vista, una política regresiva en materia de independencia del Ministerio Público Fiscal.

Hubo algunas discusiones respecto de si el artículo 120 de la Constitución efectivamente exponía el principio jerárquico y de unidad de actuación. Prescindiendo de esa discusión, esta estructura que establece el proyecto de ley contradice el principio de unidad de actuación establecido en la propia ley orgánica del Ministerio Público Fiscal y que el proyecto no deroga. De modo que ahí hay un problema de contradicción que puede dar lugar a ciertos conflictos interpretativos, fundamentalmente respecto de quién es el que decide, al final de cuentas, cuál es la política criminal y demás. El artículo 4° -si no me equivoco- dice justamente que el Ministerio Público Fiscal se organiza por medio de una estructura jerárquica encabezada por el procurador general de la Nación.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar que el proyecto está derogando dependencias del Ministerio Público Fiscal que en verdad son novedosas -han surgido con la reforma del año 2015- y no sabemos a ciencia cierta cómo han impactado en las políticas de ese ministerio. Me refiero fundamentalmente a la Procuraduría de Defensa de la Constitución, que este proyecto deroga, y también a las direcciones generales, que son muchas. Tenemos la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas; la de Acceso a la Justicia; la de Políticas de Género; la de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes,

y la de Capacitación, entre otras. Este proyecto las elimina de la ley pero ni siquiera contamos con estudios o datos empíricos que nos permitan saber cómo esas instituciones o dependencias han impactado en la política general del Ministerio Público Fiscal. No sabemos cómo han funcionado a partir de la reciente reforma de hace un año; en junio del año pasado se estaba aprobando la ley del Ministerio Público Fiscal. Creo que esto atraviesa la ley en general.

Estamos hablando de un proyecto de ley que va a reformar una ley que se aprobó hace un año. Ni siquiera sabemos cuál fue el resultado de esa ley; no tenemos datos al respecto. Esto es poco conveniente, porque las reformas que nos van a permitir pensar en política criminal a largo plazo son aquellas que nos permiten evaluar cómo han impactado en el diseño de nuestras estructuras.

Creo que el proyecto de ley tiene algunos inconvenientes en relación con lo que no aborda, como la implementación del Código Procesal Penal, que mencioné anteriormente. Además, habría que hacer un ajuste en la Procuraduría de Investigaciones Administrativas -que la reforma de 2015 abordó deficitariamente, desde nuestro punto de vista- respecto del rol del procurador de investigaciones administrativas. La actual ley orgánica del Ministerio Público Fiscal establece su intervención accesoria a partir de su designación en determinados casos

particulares, pero creemos que ésta es una buena oportunidad para hacer que esa procuraduría tenga intervención principal en todos aquellos casos de corrupción que se presenten para poder regir esos casos con una mayor eficiencia en el marco de las investigaciones.

Finalmente, creo que este proyecto tampoco aborda un problema clave en materia de democratización del Ministerio Público Fiscal, que tiene que ver con la ausencia de instancias de participación en la elaboración de la política criminal. Desde nuestro punto de vista, ese punto es clave; sin embargo, está ausente.

En materia de transparencia, hoy no podemos acceder libremente a declaraciones juradas por medios digitales, como lo establecen las normas aprobadas por este Congreso, porque todavía no han sido implementadas. Creemos que eso también merece algunos ajustes.

Tampoco se establecen mecanismos eficientes y accesibles de rendición de cuentas respecto de la política criminal. Sería muy bueno que puedan implementarse, porque desde 1994 hasta ahora el Ministerio Público Fiscal ha crecido en cuanto a su relevancia institucional. Por lo tanto, sería muy saludable que se establecieran condiciones para una mejor rendición de cuentas.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias por su exposición, doctor Braccini.



Para formular una pregunta, tiene la palabra la señora diputada González.

**Sra. González.-** En realidad son dos preguntas, pero tienen que ver con el mismo tema.

Doctor Braccacini: usted habló de las direcciones, de lo que todavía no se ha podido implementar y de ver cuáles son los impactos, pero teniendo en cuenta que está en la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia me gustaría conocer su opinión en cuanto a la posibilidad de que quede desdibujada la participación o la especialización de la Procuración en lo relativo a algunas cuestiones puntuales, como la política de género.

Asimismo, me gustaría saber qué opinión le merece que se requiera que el personal y los fiscales sean idóneos y al mismo tiempo se saque la Dirección de Formación del ámbito de la Procuración.

**Sr. Braccacini.-** En principio, parecería ser un retroceso quitar las direcciones generales, porque en el ámbito del Ministerio Público Fiscal y desde algunos sectores vinculados con la gestión de las distintas instituciones de la Justicia argentina vemos que algunos de los servicios públicos que brindan son muy satisfactorios. Pero la realidad es que ni siquiera podemos evaluarlo. Para evaluar una política pública necesitamos datos, y carecemos de

ellos. De manera que ni siquiera puedo decir concretamente si eso es un retroceso o no.

En cuanto al tema de sacar la Dirección de Formación, creo que podría llegar a ser problemático si no es sustituida por una institución análoga, a lo que se suma que los cuatro subprocuradores tampoco pasarían por la instancia de concurso público de oposición y antecedentes.

**Sr. Presidente** (Mestre).- A continuación escucharemos la exposición del doctor Pablo Serdán, integrante de la Comisión Directiva Nacional de la Unión de Empleados de la Justicia Nacional, a quien agradecemos su paciencia.

**Sr. Serdán.**- Señor presidente: tuvimos paciencia porque nos parece importante acercar la voz de los trabajadores a esta reunión. Hemos escuchado a muchos funcionarios y magistrados opinando sobre este proyecto de ley, y no podríamos estar dando estas explicaciones si no hubiésemos tenido paciencia y nos hubiésemos retirado antes. Desde ya, agradecemos enormemente la invitación.

Tal vez lo que venimos a exponer no tiene que ver tanto con la política criminal, sobre lo que mayormente se discutió en esta reunión, sino con el funcionamiento institucional de la Procuración General de la Nación.

La postura que venimos a traer a este plenario de comisiones no es coyuntural ni tiene que ver con el momento

actual de la política. Es la misma que sostuvimos cuando se discutió la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal, actualmente vigente, y la que hemos sostenido en cada una de las cuestiones que hemos tratado con la Procuración General de la Nación, incluso anterior a la gestión actual.

Creemos que en el camino al sistema acusatorio o a la reforma procesal debemos contar con una Procuración General de la Nación que tenga los menores niveles de discrecionalidad posible. Creemos que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo va en esa dirección.

Tal vez si hubiéramos podido hablar más temprano nos podríamos haber explayado un poco más sobre nuestra postura; pero dado lo avanzado de la hora, la vamos a acercar por escrito. No es que no tengamos una postura concreta sobre cuál podría ser el mecanismo para democratizar un poco el funcionamiento institucional de la Procuración sino que, como dije, la vamos a acercar por escrito. Si el camino son los subprocuradores, con las funciones que les otorga esta norma o con funciones más reducidas, o si es volver a una visión desde lo que es una comisión bicameral, los legisladores lo van a poder resolver bien.

Nosotros queríamos traer algunos aspectos que consideramos interesante tratar desde el punto de vista de lo que vemos que pasa permanentemente en la Procuración General de la Nación.

Hace unos momentos se discutía si la cuestión era nombrar a la persona que está ejerciendo la función o si la discusión iba por otro lado. Entonces, si no lo blanqueábamos, había como una visión hipócrita. Creo que ambas cuestiones son discutibles al mismo tiempo.

Supuestamente nosotros tratamos que la norma que regula las instituciones evite cualquier cuestión personal y cualquier forma de ejercer el poder que no sea transparente o acorde a la ley. Es decir, en las instituciones las normas tienen que generar la menor cantidad de discrecionalidad.

No voy a extenderme demasiado, pero también con el mandato de los trabajadores que represento en el Ministerio Público Fiscal me parece importante señalar que la norma anterior ha permitido niveles de discrecionalidad alarmantes en la gestión de los recursos humanos en la Procuración. Nosotros tenemos desde casos de persecución ideológica a delegados sindicales y trabajadores de la Justicia, por motivos políticos, hasta cientos de nombramientos con fines políticos, sin respetar los sistemas concursales establecidos, violando lo que establece la ley de ingreso democrático.

Si bien todas estas cuestiones no apuntan al núcleo de lo que se está discutiendo hoy, nos parece que es el momento de que los legisladores vuelquen en esta ley orgánica algunas limitaciones. Por ejemplo, sería bueno que

se incluyan las nuevas procuradurías que se arman para cumplir con la nueva ley procesal. Por escrito presentaremos en qué lugares nos parece correcto que eso se establezca, pero queremos que toda esta nueva estructura que se va generando para llevar adelante el nuevo Código Procesal Penal de la Nación se integre con personas que rindan un concurso de ingreso democrático. Digo esto porque lo que venimos viendo en el último tiempo es que algunos lugares se ocupan con cientos de militantes con pertenencia política. Aclaro que nosotros no estamos en contra de la militancia porque todos somos militantes políticos, pero nos parece que la función que debe cumplir el Ministerio Público Fiscal demanda en estos tiempos que haya una selección por idoneidad y no por pertenencia política.

Entendemos que sería importante que en ese tipo de cuestiones y en todo lo relacionado con el movimiento de personal que se genere a partir de la implementación del nuevo código -que mucho tiene que ver con la sanción de esta norma- se dé participación al gremio. Hay varios puntos que incluyen movimientos de personal -por Secretaría vamos a acercar nuestros aportes-, y nos parece importante que haya una veeduría gremial.

Asimismo, hay un planteo fuerte de muchos sectores que es interesante traer a colación. En varias intervenciones se habló sobre la disolución de algunas áreas en la nueva ley del Ministerio Público Fiscal que

impulsa el oficialismo. Nosotros hemos hecho consultas, incluso con funcionarios del Ministerio, y lo que nos dicen es que no hay una derogación de las áreas sino simplemente que no se establece que sean esas, sí o sí, las que tienen que funcionar.

Muchos trabajadores del Ministerio Público Fiscal están preocupados por cuáles serían sus nuevas funciones con la disolución de esas áreas. En ese sentido, proponemos que se establezca si es mediante una sugerencia a la gestión de la Procuración o si se coloca expresamente en el proyecto de ley.

En la administración central de la Procuración, por esta cuestión de que el reparto de los ascensos y los cargos son con intencionalidades políticas y no de carrera judicial -que es lo que nosotros defendemos-, consideramos que sería bueno empezar a establecer escalafones de carrera judicial, preservando el trabajo de todos los trabajadores de la Procuración.

No hace falta normativizar las áreas. Lo importante acá es generar, en el ámbito del Estado o del empleo público, que la gente tenga cierta estabilidad y que se pelee por una carrera judicial. No puede ser que cada nueva gestión de la Procuración traiga a sus amigos, porque tienen una pertenencia, y arruinen la carrera de trabajadores que llevan años en la Procuración sin poder ascender o progresar en su escalafón.

Voy a concluir aquí mi exposición, por respeto a los presentes. Aclaro que algunas de estas cuestiones que enumeré muy sucintamente y a gran velocidad las vamos a hacer llegar por Secretaría.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias, Pablo Serdán.

Tiene la palabra la señora diputada Lospennato.

**Sra. Lospennato.**- Celebro escuchar a los trabajadores después de tantas horas de trabajar sobre una institución sin haber escuchado su voz. Me parece muy bien que los hayan convocado.

Me gustaría conocer la opinión que ustedes tienen como trabajadores sobre la resolución 507/2014 de la Procuración General, por la cual el personal perteneciente a las estructuras de la misma puede ser designado directa y discrecionalmente por fuera del sistema de ingreso democrático que prevé la ley 26.861.

Por otro lado, permítame preguntarle cuál es la situación del personal de la SIPE. Todos estuvimos bastante atentos a este tema cuando fue el desplazamiento del fiscal Campagnoli y cuando recibimos públicamente las denuncias del personal de la Unidad Fiscal AMIA después de la muerte del fiscal Nisman. Quisiera saber en qué situación se encuentran esos trabajadores.

**Sr. Serdán.**- El tema de la exclusión de ingreso democrático en las áreas de la administración central es un problema que tiene foco en la resolución que usted nombra. Pero anteriormente hay un artículo de la ley de ingreso democrático, que es el artículo 3°, que excluye las áreas de la administración central de la Procuración de dicho procedimiento.

Lo que está pasando en la Procuración es que hay un uso exacerbado de esa cuestión, que sería para un núcleo central y de mayor confianza a la procuradora y a las áreas de política criminal. Se aplica a fiscalías especiales que son casi fiscalías jurisdiccionales. Son fiscalías que investigan en distritos y son fiscalías de derechos humanos que cumplen una función jurisdiccional.

Está ocurriendo, e incluso nosotros venimos pidiendo hace tiempo que se reglamente el ingreso a estas áreas especiales. Es aprovechar el crecimiento interesante del Ministerio Público Fiscal con fines políticos partidarios para el nombramiento de cargos altos, que son bien remunerados, mientras dure la buena conducta del funcionario.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la señora diputada Soria para formular una pregunta.



**Sra. Soria.-** La verdad es que a esta altura del día, y después de tantos oradores, es difícil encontrarle alguna virtud a este proyecto.

Le quiero preguntar al señor Pablo Serdán cuántos trabajadores se encuentran actualmente abocados a las unidades fiscales y a las direcciones, aproximadamente?

**Sr. Serdán.-** La respuesta es que no lo sé; no porque no quiera sino porque el sistema de nombramientos que tiene la Procuración General de la Nación en el área de recursos humanos está diseñado para que ningún ciudadano pueda saber efectivamente cuántas personas la conforman.

Incluso -esto es una cuestión más de entrecasanos por cuestiones gremiales estamos intentando ir a un proceso eleccionario. Estamos pidiendo un padrón para poder realizar nuestras elecciones y ese padrón es sistemáticamente negado. Lo hemos hablado en el Ministerio de Trabajo, pero hay una voluntad de la Procuración General de la Nación de no transparentar la cantidad de gente que ingresó.

Podría hacer una estimación personal a través de un medio visual que nosotros tenemos, pero no sería seria. El aporte interesante que nosotros sugerimos es incorporar en el artículo 9° que las resoluciones que competen a los recursos humanos y al nombramiento del personal permitan el escrutinio público.

**Sr. Presidente** (Mestre).- A continuación vamos a escuchar al doctor Félix Crous, titular de la Oficina de Enlace Legislativo de la Procuraduría General de la Nación.

**Sr. Crous.**- Señor presidente: le agradezco mucho la oportunidad de traer la voz institucional del Ministerio Público Fiscal de la Nación y de la Procuración General; ése es mi trabajo con el Congreso Nacional.

Como la representación es institucional, al margen de que el tiempo nos apremia, también seré deliberadamente austero. El tema de legislar no nos compete pero sí nos incumbe.

Ya se ha dicho muchísimo, pero haré foco en algunos temas que se han tocado porque creo que no han sido del todo abordados.

Con respecto al tema de los subprocuradores -que lo han traído todos y cada uno de los expositores-, pregunto: ¿a qué se parece más el subprocurador: a un procurador o a un fiscal de primera instancia? Por su propio nombre, se parecería más al procurador. Sin embargo, para nombrarlo se le exigen menos cualidades y escrutinios que a un fiscal de primera instancia. ¿Por qué el procurador o la procuradora general de la Nación, o el defensor general de la Nación, no pasan por un concurso que garantice sus méritos o su idoneidad como único requisito para el acceso al cargo

público, tal como marca la Constitución? ¿Por qué no pasan por ese requisito? Porque es una designación política, con una mayoría calificadísima, que exige altos consensos de la Cámara de Senadores, específicamente las dos terceras partes de los miembros presentes. Eso es lo que hace a su calidad de conducción política. Y en segundo término, el alto consenso que exige. Por eso los procuradores que han recibido acuerdo del Senado -que son muy pocos- no han sido cuestionados por sus actitudes técnicas, ni el doctor Righi ni la doctora Gils Carbó.

Ahora, un fiscal es designado con un acuerdo con mayoría absoluta, es decir, mayoría simple, pero requiere un tamiz muy riguroso en cuanto a su idoneidad, que es el concurso. La capacidad de proponer que tiene el Poder Ejecutivo -perdónenme que diga lo que todos conocen- es la elección entre tres, que primero fueron seleccionados por sus capacidades. Los subprocuradores no son seleccionados con una mayoría calificada que permita omitir ese escrutinio de sus capacidades, ni tampoco rinden un examen. Consecuentemente, serán los cuatro funcionarios que tendrá el gobierno de la Procuración General de la Nación. Lo han dicho de sobra. Si nos tomamos el trabajo -nosotros lo hicimos- de ver cuáles son las potestades o funciones de los subprocuradores comparadas con las que tienen los procuradores en la actual Ley Orgánica, veremos que se las han trasladado todas.

Por lo tanto, coincido con la denominación de que el procurador o procuradora pasará a ser una figura protocolar, que además rendirá cuentas frente a la subprocuradores. Estos últimos, ¿ante quién rendirán cuentas? Ante el Consejo, que son ellos mismos.

En este proyecto también desaparece el Consejo de procuradores, y haré un poco más de hincapié en esto que en el asunto de los subprocuradores. También mostraré cómo funcionan como una unidad indisoluble, tanto el Consejo de fiscales como los subprocuradores, que es lo único que va a quedar del Ministerio Público.

Hagamos el siguiente ejercicio: si mañana el señor presidente de la Nación elige un fiscal de primera instancia -ponganle el nombre que ustedes quieran- y lo propone como subprocurador general de la Nación, será con menos requisitos que para la elección del jefe de los fiscales generales, que estará a cargo -porque así lo exige la ley- de las procuradurías y de las unidades especiales que hoy rigen. Esto quiere decir que un funcionario de una escala jerárquica inferior a la de los fiscales generales -que rinden un concurso para ocupar ese cargo y son seleccionados por el Poder Ejecutivo para enviar su pliego y recibir el acuerdo- tendrá la capacidad de ser designado subprocurador con la misma mayoría y sin haber rendido un examen que le otorgue una capacidad y una potestad de conducción de las políticas generales del Ministerio

Público Fiscal, por sobre los que serán sus magistrados subalternos.

Me parece que hay una deficiencia en cuanto al mecanismo de designación. Esto es evidente. O se le pone una mayoría calificada que lo iguale al procurador general de la Nación o se le exige, por ejemplo, la pertenencia al Ministerio Público Fiscal a fin de que haya pasado por el examen de idoneidad técnica y algo más. Se supone que va a mejorar su rango porque quien es fiscal de primera instancia debe concursar para ser fiscal general o se agravan las mayorías.

En cuanto al tema de la asignación de funciones, es evidente que la capacidad de conducción de un órgano único del procurador se diluye. Así pasamos a una escena en la que nos preguntamos cómo podría coadyuvar o contribuir al objetivo del dinamismo de la plasticidad, no ya con un doble comando de la Procuración General sino con un cuádruple comando. Por ejemplo, sería un organismo único con un cuádruple comando que tenga que resolver asuntos que requieren decisiones instantáneas sobre temas graves y que se solucionan de un modo muy ágil con una conducción unificada y con la conservación de esas potestades. Doy el ejemplo porque es algo inmediato: la procuradora acaba de restablecer la comisión de fiscales antisequestros -una experiencia exitosa de la anterior ola de secuestros en la República Argentina- y lo hizo en el marco de un acuerdo de

media mañana con la señora ministra de Seguridad de la Nación.

¿Qué son los secuestros? ¿Son delitos de crimen organizado o asuntos del derecho penal? ¿Cuál de los dos subprocuradores resuelve ese asunto?

Hay temas en los que no se trata solamente de a quién contratamos o a quién no, sino que son decisiones muy graves que se toman todo el tiempo cuando hay que definir asuntos en la gestión.

En este sentido, el rol que tiene la conducción unificada en cualquier organización ejecutiva -como lo es en cierta forma en el Ministerio Público- también es esencial.

El otro tema a analizar es el del Consejo de fiscales. Un asunto que aquí no se recordó es que el actual Consejo de fiscales -integrado por seis miembros- es fruto del sufragio de sus colegas. El artículo 16 de la ley orgánica que nos rige -esto no fue dicho en toda la reunión- expresa que los fiscales son elegidos por sus colegas, no importa la antigüedad que tengan. Entonces, los fiscales tenemos dos linajes: estamos los que no concursamos, o sea, los más veteranos, que fuimos designados con la sola firma de la resolución del ministro de Justicia. Aclaro que todos los que estamos hoy acá pensamos distinto pero tenemos eso en común. Y por otro lado, están los más jóvenes, que fueron nombrados fiscales

mediante la propuesta del Poder Ejecutivo, concurso previo y acuerdo del Senado. Es decir que están mejor de papeles que nosotros.

Si no habilitamos la intervención en condiciones igualitarias de todos los fiscales en función de este Consejo y lo limitamos a aquellos que tienen más de diez años de antigüedad, caemos en la paradoja de que estamos limitando el acceso a los que han obtenido el cargo con un mecanismo mucho más riguroso de selección respecto de quienes solo fuimos nombrados fiscales por la sola voluntad del ministro de Justicia. Es una discriminación negativa y no positiva.

El tema de la elección es muy importante. El Consejo de fiscales, tal como lo prevé el proyecto de ley, no existe. Son los cuatro subprocuradores que van a tener otros cuatro compañeros del Consejo como sus subordinados. Además, no van a tener ninguna otra legitimidad para confrontar sus opiniones frente a sus jefes que la fuerza del azar. Un sorteo los va a poner ahí, y si discrepan con los otros cuatro integrantes del Consejo van a tener que enfrentarse para decirles que no están de acuerdo y al día siguiente lo van a llamar por teléfono a ese doctor para que le nombren el personal. Lo que no existe más es el Consejo de fiscales.

Hoy por hoy tenemos un Consejo de fiscales de seis miembros. A mí me encomendaron la realización del

proyecto de resolución de elecciones de los fiscales que van a integrar el Consejo, y la procuradora lo tiene a su consideración; obviamente, ahora congelado a la suerte de este proyecto.

No tiene ningún sentido que avancemos con esa reglamentación antes de que sepamos cuál será la suerte de este proyecto, pero lo cierto es que con seis miembros nos costó mucho hacer circuitos que fueran representativos de las jurisdicciones.

Ahora, en este caso el planteo que nos hacemos es que el Consejo de fiscales revisa las instrucciones generales. Es decir, los fiscales que van a dictaminar sobre las instrucciones generales, en la actual ley vigente son fiscales que tienen la legitimidad de haber sido elegidos por el voto de sus colegas. Por primera vez en una institución jerárquica y vertical como es el Ministerio Público ingresó la elección, el sufragio igualitario de todos los fiscales en un órgano de asesoramiento y de revisión muy importante. No es verdad que el proyecto de ley en este sentido mejora la verticalidad del organismo; por el contrario, la empeora. Por primera vez un organismo jerárquico ha achatado la base de la pirámide con la cúspide de la pirámide; ha horizontalizado los segundos rangos de la organización de la institución y la ha aproximado a la cima.



Termino diciendo algunas cosas que me quedan. Una es una obligación nuestra. Desde el Ministerio Público hemos pedido formalmente la constitución de la comisión bicameral. Lo ha hecho la procuradora por nota al presidente de ambas Cámaras y lo ha hecho personalmente en ocasión de exponer ante la comisión bicameral de implementación. Es un asunto que es de nuestro interés. Todos los años hacemos un informe -el informe que prevé la ley- y es una botella que arrojamos al mar.

Sobre el tema del mecanismo de desplazamiento, lamentamos mucho que la Cámara de Diputados de la Nación haya sido limitada a transformarse en un órgano de iniciativa en el caso del mecanismo de remoción del procurador o la procuradora pero que no tenga una intervención obligatoria si es que la iniciativa la tuviera el presidente de la Nación. Yo no creo que en un sistema donde el Ministerio Público tiene la autonomía como una garantía -que no es del procurador, es de la ciudadanía-, en un sistema de garantías que debe ser progresivo, en esto estamos todos de acuerdo, mejoremos el proyecto si establecemos un sistema de desplazamiento que es regresivo.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Muchas gracias.

Por último, escucharemos al doctor Germán Emanuele, en representación de Poder Ciudadano.

**Sr. Emanuele.**- Señor presidente: como organización que también integra la Coalición por la Implementación del Código Procesal hacemos propias las observaciones que hicieron las organizaciones sociales, como el CELS, el INECIP, la ACIJ y Pensamiento Penal.

Solamente me quiero detener en una cuestión vinculada a las medidas que tiene que tomar el Estado para garantizar la independencia del Ministerio Público Fiscal, independientemente de que después la opción sea con o sin subprocuradores. Me parece que en el hipotético caso de que el proyecto de ley prospere de esta manera, sí me parece que habría que rever el mecanismo de selección, principalmente de los subprocuradores, porque de la simple lectura y sin ser un especialista se observa que los subprocuradores tienen un rol muy importante en lo que es la gestión del Ministerio Público. Por lo tanto, me parece que el mecanismo de selección no puede ser solamente a propuesta del Poder Ejecutivo con una mayoría simple en el Congreso.

Creo que hay un procedimiento que ha funcionado, que es el decreto 588/03, que nace luego del decreto 222, que fijó las condiciones para la elección de los miembros de la Corte Suprema. Me parece que es una buena oportunidad para establecer por ley un procedimiento de esas características, que no solamente da un debate mucho más

abierto sino que también la ciudadanía toma conocimiento pleno de quiénes son los candidatos.

En mi opinión, es un mecanismo bastante interesante para implementarse dentro de esta norma.

Por otro lado, si bien ya fue mencionado, lo relacionado con el proceso y los pedidos de remoción, la simple decisión por decreto de pedir la remoción del procurador o del subprocurador no es un mecanismo que pueda garantizar la independencia ni de uno ni de otro, y mucho menos las mayorías como están establecidas en este proyecto de ley.

Debería contemplarse una mayoría agravada y un proceso en el que se establezcan mecanismos que impidan ciertas arbitrariedades. Las mayorías van a ir cambiando cada dos años -hecho que se puede llegar a dar- y en el caso de avanzar con este proyecto creo que somete tanto al procurador como a los subprocuradores a estar siempre compelidos o sometidos a un pedido de remoción y enjuiciamiento.

Por último, miraría con mucho detalle las causales y las aclararía más. No dejaría ese punto abierto a posibles reglamentaciones sino que dejaría bien claro en la ley -con una discusión que se dé propiamente en el Congreso- cuáles son las causales de remoción de estos funcionarios.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Tiene la palabra la señora diputada Soria.

**Sra. Soria.**- Quisiera formular un pedido a la Presidencia de la comisión.

Teniendo en cuenta que muchos invitados no recibieron invitación y no sé si tendremos posibilidad de otra reunión, quisiera solicitar que por favor remita a los distintos bloques los documentos que ofrecieron enviar a la comisión las instituciones, organizaciones, doctores, especialistas y jueces que hoy participaron de esta comisión.

Asimismo, en el caso de Sitraju -si no van a invitar a dicho sindicato- seguramente enviará una nota a la comisión y le pido que por favor la remita. Es decir, que no vuelva a producirse lo que pasó hoy, que hasta el momento de iniciar la reunión no teníamos el listado de los oradores.

**Sr. Presidente** (Mestre).- Señora diputada: si no hemos dado a conocer esa información fue porque hasta última hora estuvimos esperando la confirmación. El doctor Carlos Donoso Castex expuso al final porque confirmó su asistencia en el día de la fecha.

En la reunión de hoy hemos escuchado durante más de seis horas a académicos, fiscales, jueces y empleados.

La idea es que en la próxima reunión podamos avanzar en un dictamen. Por supuesto, estamos abiertos a seguir escuchando las distintas posturas que los bloques tengan para plantear.

No habiendo más asuntos que tratar, damos por finalizada la reunión.

- Es la hora 19 y 7.