



# Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

Dr. Fernando Díaz Cantón  
Presidente

Dra. Gabriela Tozzini  
Vicepresidenta 1°

Dr. Ricardo Gil Lavedra  
Vicepresidente 2°

Dr. Hector Mendez  
Vicepresidente 3°

Dr. Juan Formaro  
Secretario (1°)

Dra. Fabiana Malatesta  
Secretaria (2°)

Dr. Alberto Ruiz de Erenchun  
Protesorero

*Vocales titulares*

Dr. Maximiliano Torricelli

Dr. Ricardo J. Cornaglia

Dr. Pablo María Garat

*Vocales suplentes*

Dr. Miguel Oscar Berri

Dra. Marcela Basterra

Dr. Carlos Vásquez Ocampo  
Director Ejecutivo

## DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DE MINISTERIO PÚBLICO FISCAL.

### Introducción.

La concepción de la fiscalía como un órgano independiente de los demás poderes del Estado, y su colocación constitucional como órgano extra poder, responde, primordialmente, a la necesidad de asegurar la imparcialidad del poder jurisdiccional y la defensa del justiciable y a la necesidad de afianzar, desde la ley fundamental, el modelo acusatorio.

Por interpretación estricta de los principios *nemo iudex sine actore* o *ne procedat iudex ex officio*, la adopción de este sistema de enjuiciamiento ha impedido, por ejemplo, que el tribunal de juicio condene cuando el fiscal ha pedido la absolución. El control (y el poder jurisdiccional) se hacen más notorios cuando la decisión del fiscal es la de *impulsar* la acción penal, pero cuando se trata de retractar el ejercicio de la acción, el poder jurisdiccional se ve limitado a un mero control formal. Hay que ser conscientes de que el nuevo pedigrée constitucional de la fiscalía, y el poder que se le ha otorgado sobre la acción penal, a un órgano que tiene un solo jefe y al que los demás magistrados y funcionarios del Ministerio Público deben responder por el principio jerárquico, genera el peligro de que la fiscalía se convierta en una espada del poder político del gobierno de turno para perseguir opositores y en un escudo para asegurar la impunidad de dichos gobernantes, que sólo podría verse neutralizado por la presencia de partes querellantes, que promuevan la acción penal pese a aquella deserción.



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*  
*Dr. Maximiliano Torricelli*  
*Dr. Ricardo J. Cornaglia*  
*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*  
*Dr. Miguel Oscar Berri*  
*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

De allí que sea decisivo poner mucha atención a quiénes tendrán peso en la designación y en la destitución del jefe máximo de los fiscales, porque son quienes pueden ejercer la manipulación antedicha - nombrando con facilidad al adicto al régimen y echando con la misma facilidad al rebelde- y buscar mecanismos que la neutralicen de antemano y que procuren que el factor decisivo de su designación sea su excelencia técnica e idoneidad moral.

### **El propósito de los proyectos de reforma presentados en el Senado.**

En el Senado de la Nación se presentaron varios proyectos (de la senadora Crexel, y de los senadores Losteau y Weretilnek) que ponen el acento, justamente, en los mecanismos de designación y remoción del Procurador General de la Nación, cabeza del Ministerio Público Fiscal, y en la duración de su mandato. Sobre esto último hay antecedentes y discusiones, proyectos y artículos de doctrina. En cambio lo anterior no parece ser precedido de proyectos ni debates sino que parece ser movido por urgencias del momento (dificultades del poder de turno para designar un nuevo procurador general).

### **Objeciones metodológicas**

La primera, que la Ley que se pretende reformar (La N° 27.148) no ha adquirido real vigencia plena todavía, porque viene de la mano, y al compás, de la implementación gradual del nuevo código federal acusatorio. Esa ley prevé la creación del Consejo de Fiscales, que pone límites al poder del Procurador General, que obviamente no se ha



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

creado. Parafraseando a Daniel Pastor, si hay que reformar leyes que no están todavía plenamente vigentes, esto es una muestra no ya del colapso del sistema sino del colapso de la reforma.

La segunda, que estos proyectos se debatieron cuando todavía no se había expedido sobre este mismo tema el Consejo Consultivo creado en el Decreto 635/20 que incluye: a) La conveniencia, o no, de modificar el actual régimen legal de designación de sus titulares y la posibilidad de que sus mandatos sean temporarios; b) Realizar una evaluación acerca de la posibilidad y conveniencia, o no, de incorporar a la estructura del Ministerio Público Fiscal a la actual OFICINA ANTICORRUPCIÓN y a la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA; c) Respecto del MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, analizar la posibilidad de integrar, mediante convenios, al servicio de defensa oficial, a los Colegios Públicos de Abogados de las respectivas jurisdicciones; y d) Incorporación de perspectiva de género en la composición del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL y del MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA y en los actos que hacen a su funcionamiento.

### **La situación actual.**

El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación son propuestos por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado (Art. 11 Ley 27.148 y Art. 26 Ley 27.149), sujetos a un régimen de publicidad de sus antecedentes y presentación de impugnaciones, y confirmados por dos tercios de los miembros presentes del Senado después de audiencia pública.



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

El Procurador General de la Nación solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecido en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional (art. 76 de la Ley 27.148).

La implementación en curso del nuevo Código Procesal Penal Federal, otorga mayor poder y centralidad al Ministerio Público Fiscal, lo cual aumenta la necesidad de que éste sea no sólo independiente de las disputas partidarias sino también políticamente responsable ante la ciudadanía. Bajo el nuevo Código, un Procurador General vitalicio tendría mucho más poder que sus predecesores, lo que refuerza la necesidad de su legitimación democrática. Esas ideas dan pie a lo que sostienen la mayoría de los proyectos: 1) intentar mantener el procedimiento de designación complejo y con mayorías calificadas; 2) quitarle carácter vitalicio al mandato y establecer la periodicidad, que un proyecto propone que esté alejado de los calendarios electorales.

### **Conclusiones sobre los proyectos.**

Consideramos que, de todos los proyectos, el que más preserve al Procurador General de la manipulación política es el del grupo de senadores que encabeza Lousteau:

- 1) designación del procurador por mayoría de dos tercios de los miembros presentes del Senado.
- 2) Remoción mediante el mecanismo de juicio político del art. 53 y 59 CN.
- 3) Mandato periódico de seis años no coincidente con el calendario electoral y no reelección inmediata.

A esto habría que agregarle, como sucede con los fiscales inferiores, un concurso de oposición y antecedentes de donde salga el candidato a



# Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*  
*Dr. Maximiliano Torricelli*  
*Dr. Ricardo J. Cornaglia*  
*Dr. Pablo Maria Garat*

*Vocales suplentes*  
*Dr. Miguel Oscar Berri*  
*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

proponer al Senado, además de las impugnaciones y audiencias públicas.

## **El dictamen de la Comisión de Justicia y Asuntos Penales**

Luego del debate en comisión se suscribió un dictamen de mayoría. Los aspectos más salientes de dicho dictamen son:

- 1) Desaparece la consideración como causal de mal desempeño el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.
- 2) Se incluye en el último párrafo del art. 7 de la Ley 27.148 la prohibición a los/las integrantes del Ministerio Público Fiscal de requerir tareas o funciones de investigación criminal a los organismos de inteligencia.
- 3) Se incorpora, en el artículo 9 de la citada ley, en sus incisos k y l, respectivamente, la perspectiva de género y la representación federal.
- 4) En el artículo 11 se establece el criterio de la mayoría absoluta de los miembros del Senado para la designación del o de la Procuradora General.
- 5) Se establece una duración en el cargo por el plazo de cinco (5) años, pudiendo ser designado nuevamente en forma consecutiva por un único período a propuesta del Ejecutivo con acuerdo del Senado (art. 64).
- 6) El/la Procurador/a podrá ser removido/a por acusación de una mayoría absoluta de la Cámara de Diputados pero podrá ser removido por una mayoría de dos tercios de los miembros del Senado de la Nación (art. 76 inciso d).
- 7) El Tribunal de Enjuiciamiento presenta la particularidad de que desaparece la representación de la Federación Argentina de Colegio de Abogados, lo que motivara un dictamen de la FACA y una modificación



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

del dictamen de comisión para subsanar esa omisión. Sobre esto se argumentó que, más allá de lo inconveniente de disminuir la representación de la abogacía en tal menester, existe una enorme contradicción al procurarse, como se afirma, fortalecer el federalismo en la institución y sólo limitar la participación de los abogados a aquellos que se encuentren matriculados en el Colegio Público de la Capital Federal. Esa autocontradicción, máxime en el contexto histórico referido, torna al proyecto, al menos en este aspecto, de dudosa constitucionalidad, por lo que resultaba aconsejable su modificación. Se propuso, entonces, la inclusión de un/a (1) vocal abogado/a de la matrícula federal que deberá cumplir con los requisitos constitucionalmente exigidos para ser Procurador/a General de la Nación, designado/a por sorteo público, de acuerdo con la reglamentación que se dicte al respecto, respetando lo establecido en los incisos k) y l) del artículo 9.

Finalmente, el Senado de la Nación dio media sanción al proyecto siguiendo en líneas generales el dictamen, aunque receptó la modificación respecto de la designación por sorteo del representante de la abogacía, para integrar el Tribunal de Enjuiciamiento.

### **Consideraciones críticas.**

A nuestro entender, el proyecto en revisión en la Cámara de Diputados no debe ser sancionado en los términos en que ha sido aprobado en el Senado, pues supone una evidente violación a la autonomía e independencia constitucional del Ministerio Público Fiscal.

En efecto, la puesta en vigencia del sistema de enjuiciamiento acusatorio con las enormes facultades que se depositan en la figura del Procurador General, requieren que su designación posea una amplia



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

legitimidad. Esto sólo se obtiene a través de la coincidencia de la mayor cantidad de sectores políticos. El Procurador General va a ser el responsable de la implementación de la política criminal del estado y de la puesta en funcionamiento del acusatorio. Por lo tanto, es preciso que cuente con un respaldo político sustantivo, para que pueda desenvolverse y tomar las decisiones que correspondan sabiéndose respaldado por todo el arco político. Ello sólo puede lograrse a través de una mayoría muy calificada, por lo que resulta necesario que su designación sea al menos por las dos terceras partes de los miembros del Senado.

Por otro lado, el proyecto plantea una inadmisibles injerencia política de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control en la gestión y la labor del Ministerio Público Fiscal. La autonomía que consagra la Constitución supone su desempeño independiente de las medidas de los otros poderes. La Comisión Bicameral ha sido constituida a los efectos de la relación del Ministerio Público Fiscal con los otros poderes. Su función es la de seguimiento y control, no la de gestión. Por lo tanto, no es admisible que esa Comisión designe al Procurador en caso de vacancia ( art. 11), ni tampoco que tenga las atribuciones que se le otorgan en el Tribunal de Enjuiciamiento como se verá seguidamente.

Con relación al órgano encargado de la remoción de los fiscales, se ha pasado ahora a una mayoría política respecto de la profesional (cuatro a tres), en claro desmedro de la abogacía. Hay tres miembros designados por la Comisión Bicameral (dos por la mayoría y uno por la minoría), el presidente es también de la Comisión Bicameral. Los abogados son reducidos a uno solo. La suspensión del enjuiciado puede tomarse por mayoría, cuatro votos. Los abogados somos auxiliares de la justicia, una parte indispensable para controlar el funcionamiento de



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

los órganos jurisdiccionales, en beneficio del interés de los ciudadanos a quienes representamos en su acceso a la justicia. Resulta inadmisibles que se haya reducido a un solo abogado la representación del sector, en clara violación también al federalismo que no puede estar ausente y debe contar con una representación del interior.

No parece tampoco aconsejable que cualquier diputado pueda pedir el juicio político del Procurador General y que la acusación solo requiera mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

Además, en algunos pasajes del informe del Consejo Consultivo creado por decreto 635/20, se destaca la necesidad de adecuar mejor las estructuras y el diseño del Ministerio Público Fiscal a los requerimientos del acusatorio, señalándose varios aspectos que deberían tenerse en cuenta respecto del diseño de los distritos, la designación de esos funcionarios, la interrelación entre los distritos y las procuradorías y unidades fiscales especializadas, el fortalecimiento de las fiscalías no penales, entre otras cuestiones. Resultaría conveniente que se aprovechara esta oportunidad para discutir todos estos temas, ausentes en la media sanción porque no se aguardó la presentación del dictamen del Consejo para avanzar en la sanción de la reforma.

En suma, entendemos que la aprobación de este proyecto lesionaría la autonomía e independencia del Ministerio Público Fiscal, ocasionando además un grave menoscabo a la abogacía colegiada.



# Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

Opinión del Dr. Héctor Mendez a la que adhiere el Dr. Erenchun

## I.Preliminar:

Con anterioridad, en oportunidad de someterse a dictamen de la Junta Directiva del IDEL los proyectos de reforma del CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN, de la Ley Orgánica del Ministerio Público, de la ley de Organización Judicial y de reforma parcial al Código Penal de la Nación elaborados en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación por la Comisión designada a esos efectos por Decreto 115/07, y posteriormente al mismo Código en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación (PE 263/14) que fuera aprobado por la ley 27.063 (del 4-XII-2014), hemos tenido ocasión de emitir dictámenes en disidencia de fechas 23 de abril de 2008 y 25 de noviembre de 2014 -cuyas copias se adjuntan como Anexo I y II al presente- que se dan por reproducidos.

En esas ocasiones adoptamos una postura claramente desfavorable a la adopción para ese nuevo Código Procesal nacional (hoy federal) de un sistema procesal acusatorio puro, derivado del adversarial system angloamericano, por considerar que el mismo se desacopla no solo con las directrices del proceso penal del sistema continental europeo (o del civil law), sus tradiciones y cultura jurídica, sino también de la realidad social e institucional de nuestro país.

Para ello se evaluó fundamentalmente el resultado de la aplicación práctica en la provincia de Buenos Aires del nuevo CPP aprobado por Ley 11.922 sancionada el 18 de diciembre de 1996, que entrara en vigencia el 1 de enero de 1998 el cual no satisfizo las expectativas favorables que se esperaban que habían prometido sus mentores basados en un dogmatismo academicista que se frustró en su aplicación



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

concreta, todo lo cual nos llevó a propiciar la conveniencia del mantenimiento del sistema procesal llamado mixto que se encontraba vigente en la órbita nacional.

### II.- Antecedentes:

Si bien en esta ocasión se trata de analizar la modificación a la Ley regulatoria del Ministerio Público Fiscal (Ley 27.148), dado que la misma va de la mano con el nuevo CÓDIGO PROCESAL PENAL FEDERAL (aprobado por Ley 27.482 del 6-XII-2018), basado en dicho sistema acusatorio puro, las razones que dieran lugar a aquella postura desfavorable a esa reforma procesal -que fueran reiteradas en ocasión de opinar sobre ese este último- se incrementan ahora notoriamente. Militan para ello dos circunstancias sobrevinientes y extraordinarias que conforman un nuevo y diferente marco fáctico del cual no es prudente prescindir. En primer orden, la notoria crisis que afecta al funcionamiento de la Justicia Federal en todas sus instancias fundamentalmente en la que tiene sede en CABA (Comodoro Py) que se hiciera evidente en los últimos años. Y en segundo lugar -aunque con no menor importancia- el proyecto de modificación de la Ley del Ministerio Público (27.148) que cuenta con media sanción del Senado, y que, como se dijo viene de la mano con el nuevo sistema procesal acusatorio puro que adopta la ley citada en último término, en razón de las especiales características de los delitos federales que en cuanto se relacionan con el funcionamiento de la administración pública y la conducta de sus funcionarios, han puesto a nuestra justicia en la situación de crisis antes apuntada que llevara a la creación del Consejo Consultivo para el fortalecimiento del Poder Judicial y el Ministerio Público por Decreto 635/20.-

### III.- Fundamentos:



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

1.- Sobre la base de esa opinión desfavorable hacia una reforma procesal adoptando un sistema acusatorio puro de origen foráneo que sustancialmente implica una reducción de las facultades jurisdiccionales en la investigación e instrucción de los delitos federales, con lo que ello implica en un sistema de división de poderes y funciones, para conferírseles en forma centralizada a un nuevo y repotenciado Ministerio Público que en nuestro sistema constitucional( 1994) no forma parte de ninguno de los tres poderes aunque se asocia en lo funcional con el Poder Judicial pero que continúa registrando clara influencia del Poder Político, se torna más evidente y preocupante cuando se advierte la tremenda importancia que en ese sistema se confiere a este órgano que no solo carece de jurisdicción sino que además se nutre de una estructura unificada verticalista y jerarquizada.

2.- Históricamente en el orden nacional el Ministerio Público ha estado bajo la Órbita del Poder Ejecutivo a diferencia de las provincias que lo ubican como un órgano perteneciente al Poder Judicial lo cual fue en desmedro de éste poder no obstante reconocerse que siempre ha coadyuvado con la administración de justicia y el ejercicio de la función jurisdiccional.

Precisamente contra ello apuntó la reforma constitucional de 1994 tratando de asegurar la plena independencia y autonomía dándole jerarquía constitucional en el art. 120 ubicándolo en forma heterodoxa como un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, asignándole como función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la Nación, dotándolo de una organización bicéfala con un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la Nación, confiriendo a sus



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

miembros inmunidades funcionales y la intangibilidad de las remuneraciones.

3.- Cada vez que profundizamos en el análisis de las consecuencias prácticas del sistema acusatorio puro impulsado por la mayoría de la dogmática académica en el cual se basa el nuevo régimen procesal penal de la Nación (hoy Federal), en nuestra realidad de marcada debilidad advertimos su desacople con nuestro sistema, costumbres y cultura jurídica. Pero también frente art. 120 de la CN que le confiere al Ministerio Público como función promover la defensa de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Objetivos que -en principio- parecieran reñidos con ciertos principios o postulados básicos de aquel sistema propio y esencial del proceso angloamericano como el principio de oportunidad -por ejemplo-, e incluso con el verdadero rol que se le asigna al Ministerio Público como inseparable compañero de ruta actuando como verdadera parte en directa pugna o pelea procesal con el querellado.

Y esas dudas se incrementan cuando se advierte que esa verdadera contraparte en lugar de ser independiente recibe facultades investigativas e instructorias que se detraen del poder jurisdiccional y se trasladan hacia un nuevo Ministerio Público que según el proyecto que cuenta con media sanción del Senado registrará una mayor influencia de las decisiones de los órganos políticos (Poder Ejecutivo y Cámaras del Congreso) a los que tiene que controlar afectando insanablemente esa autonomía e independencia que la reforma constitucional de 1994 pretendió asegurarle lo cual empeorará aun más el correcto funcionamiento de la justicia. Sobremanera si se tiene en cuenta que por una simple razón temporal los redactores de esa reforma no pudieron siquiera imaginar que estaban diagramando un nuevo órgano al que



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

luego por ley se le conferirían las tremendas facultades que le confiere sistema procesal acusatorio puro derivado del adversarial system angloamericano que junto con el juicio por jurados constituyen su columna vertebral.

4.- La inicial regulación legal del Ministerio Público Fiscal (Ley 27.148) trató de asegurar en una equilibrada y prudente redacción, esos objetivos constitucionales exigiendo por ejemplo en el art. 11 una mayoría agravada de 2/3 de los senadores presentes para el otorgamiento del acuerdo del Senado a la propuesta de designación efectuada por el Poder Ejecutivo con el claro propósito de evitar su designación por la sola voluntad política de un ocasional gobierno.

La exigencia de una mayoría política especial para designación de su titular tiene por fin asegurar la independencia y la autonomía del organismo, dejándolo fuera de las presiones del gobierno político de turno para que su funcionamiento quede fuera de sus posibles influencias e intereses. Por ello, la reducción de esa mayoría especial o agravada a una mayoría absoluta de sus miembros tiene por claro objetivo que la designación de la cabeza del Ministerio Público Fiscal quede sometida a una voluntad política circunstancial, restándole capacidad de acción autónoma e independiente a este superdotado órgano, que cuenta con facultades decisorias y exclusivas a la hora del inicio de la persecución penal no solo de delitos comunes sino también federales.

5.- Ya hemos anticipado en esos dictámenes y lo reiteramos hoy con mayor énfasis ante el proyecto de reforma en análisis que el sistema procesal acusatorio puro que confiere con exclusividad las facultades de investigación e instrucción penal al Ministerio Público Fiscal y que solo mantiene en esa etapa en forma residual y parcial el poder jurisdiccional



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo Maria Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

para la preservación de los derechos y garantías de los imputados frente a actos que importen una restricción a los mismos, debe ir acompañado necesariamente de mayores exigencias en cuanto a su necesaria independencia y autonomía tanto económica como funcional le exige el art. 120 de la CN de 1994.

Sobremanera si se advierte –valga la insistencia-que cuando se aprobó la reforma en 1994 aún no se encontraba vigente este nuevo sistema procesal penal que prescinde de poder jurisdiccional en esa etapa inicial que resulta tanto necesaria como trascendente por sus efectos en un eventual pronunciamiento judicial condenatorio u absolutorio. Todo lo cual ameritaría en todo caso, no una atenuación sino por el contrario un agravamiento de las mayorías necesarias para la designación de su cabeza con la necesaria participación de la oposición

6.- Por lo demás, se advierte en el sistema procesal nacional desde la reforma establecida por la ley 24.121 (1992) que creara la Cámara de Casación pasó a registrar una notable e inconveniente concentración de funciones en materia de justicia penal, en solo dos cabezas u órganos, el Ministerio Publico y la Cámara de Casación lo cual contraría elementales razones de política jurídica en materia del juzgamiento de todos los delitos penales donde la descentralización de los órganos de investigación y juzgamiento favorece la independencia. Ello así en tanto dicha norma concentra el poder jurisdiccional en un solo órgano en manos de una Cámara de Casación –órgano también en principio extraño a nuestras costumbres y cultura jurídica- al que además para permitir su acoplamiento a las exigencias de los organismos internacionales de derechos humanos ha sido desnaturalizada en su origen y atribuciones esencialmente orientadas al respeto de la ley y la unificación de la interpretación jurisprudencial confiriéndole participación



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vásquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

en los hechos al otorgarle el rol de un juzgador pleno de hechos y de derecho. A lo cual se añadió luego con la adopción del sistema acusatorio puro (Ley 27.063) la concentración de las funciones de investigación e instrucción penal en un súper Ministerio Público

7.- En suma, la concentración de todas las funciones penales en tan solo dos órganos traerá aparejado necesariamente una pérdida de independencia respecto de los órganos políticos a los que precisamente la justicia federal tiene que controlar y juzgar, sobremanera en un sistema judicial diferenciado en lo local y lo federal.-

Siendo que la independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales hace a la esencia del sistema republicano de gobierno, la reforma propuesta podrá poner en jaque el funcionamiento de la República.

8.- No podrá dejar de advertirse además el cúmulo de facultades que se confieren al Procurador General. Como responsable y cabeza del organismo, teniendo a su cargo el diseño de la política criminal –la estrategia para proteger los intereses generales de la sociedad garantizando el acceso a la justicia- con facultades para trasladar fácilmente esas directivas hacia los fiscales mediante instrucciones generales que no siempre son tan generales. Todo lo cual indica la absoluta inconveniencia de su designación sobre la base de mayorías políticas circunstanciales, simples y sin participación de la oposición en un consenso.

9.- Por lo demás, el gobierno político de turno podrá fácilmente disciplinar a los fiscales que ostenten no seguir esas instrucciones, para lo cual el proyecto de ley politiza y otorga mayor influencia y participación



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vázquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

a los órganos políticos en el sistema disciplinario y de remoción de los fiscales (art. 50; 76 y 77)

10.- Consecuentemente el debilitamiento de facultades del Poder Judicial y la jurisdicción que implica el sistema acusatorio puro sumado a la posibilidad de su manejo o influencia por parte de los órganos políticos, aparece contraria la letra y los objetivos de la reforma constitucional de 1994 que precisamente pretendió ponerlo a salvo de esas injerencias políticas.

11.- El proyecto en cambio confiere mayor influencia de los órganos políticos en la designación, control disciplinario y remoción del Ministerio Público lo cual resulta claramente incompatible con la calidad de órgano independiente con autonomía funcional y financiera que le asigna la Constitución Nacional.-

12.- La entidad e importancia de los delitos federales -algunos de ellos directamente relacionados con el desempeño de las autoridades de la administración pública nacional y el control de la corrupción, evasión fiscal, contrabando, lavado de activos, entre otros- tornará ilusoria toda idea de justicia en esos aspectos, yendo en contra del clamor popular por una mayor justicia hoy en reconocido estado de crisis y situación de emergencia, afectando aun más en forma alarmante la credibilidad del pueblo en las instituciones y el necesario prestigio del sistema judicial argentino que conforme lo demuestran las encuestas pareciera no encontrar un piso. El reclamo generalizado por el combate contra la impunidad y la corrupción será de imposible cumplimiento.

13.- Es necesario que los órganos políticos comprendan que la justicia es un valor que afecta e interesa a todos los ciudadanos y no solo los órganos políticos en defensa de sus propios intereses en conflicto,



## Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1º*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2º*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3º*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1º)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2º)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vázquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*

habida cuenta que precisamente como servidores públicos se encuentran sometidos a su control permanentemente actuando con independencia e imparcialidad.

14.- La modificación propuesta en tanto limita la duración del cargo del procurador general a 5 años (art. 62 bis) se advierte desajustada a la previsión del art. 120 de la Constitución Nacional, que no establece dicho plazo e incluso conforme surge de los debates de la Comisión reformadora esa alternativa propuesta por la minoría resultó rechazada, sin perjuicio de resultar además exiguo para el establecimiento de políticas públicas con vocación de continuidad.

#### IV.- Conclusión:

Por las razones expuestas creemos que el citado proyecto de ley reformando la Ley del Ministerio Público Fiscal (Ley 27.186) y la ley del Ministerio Público de la Defensa (Ley 27.149) que cuenta con media sanción del Senado debe ser rechazado por la Cámara de Diputados.

Creemos que corresponderá al IDEL y a la Mesa Directiva de la FACA, llevar las posturas que se adopten a conocimiento tanto de los abogados como de la ciudadanía.

HECTOR OSCAR MENDEZ



# Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados

*Dr. Fernando Díaz Cantón*  
*Presidente*

*Dra. Gabriela Tozzini*  
*Vicepresidenta 1°*

*Dr. Ricardo Gil Lavedra*  
*Vicepresidente 2°*

*Dr. Hector Mendez*  
*Vicepresidente 3°*

*Dr. Juan Formaro*  
*Secretario (1°)*

*Dra. Fabiana Malatesta*  
*Secretaria (2°)*

*Dr. Alberto Ruiz de Erenchun*  
*Protesorero*

*Vocales titulares*

*Dr. Maximiliano Torricelli*

*Dr. Ricardo J. Cornaglia*

*Dr. Pablo María Garat*

*Vocales suplentes*

*Dr. Miguel Oscar Berri*

*Dra. Marcela Basterra*

*Dr. Carlos Vázquez Ocampo*  
*Director Ejecutivo*