

A

10



AÑOS

DE LA LEY

27.149

Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N°20. Diciembre 2025

Editora:
Stella Maris Martínez

Directora:
Julieta Di Corleto

Escriben:
María Fernanda López Puleio
Santiago Roca
Carlos Alberto Bado
Julieta Di Corleto
Gustavo Martín Iglesias
María Cecilia Ponce
Joaquín Freije
Mariano Laufer Cabrera
Rosalía Muñoz Genestoux
Mariano H. Gutiérrez
Javier Lancestremere
Rodolfo Martínez
Alejo Amuchástegui
María Mercedes Crespi
Inés Jaureguiberry
Vanesa Maero Suparo
Ariel Alice
Mariano Fernández Valle
Natalia M. Luterstein
Sebastián Van Den Dooren
Rosario Muñoz
Silvia Martínez

Coordinación de contenido:

Coordinación editorial:
Secretaría General de Coordinación
- Coordinación de Comunicación Institucional, Prensa y Relaciones con la Comunidad

Edición:
Gabriel Herz

Diseño y diagramación:
Subdirección de Comunicación Institucional

El contenido y opiniones vertidas en los artículos de esta revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Ministerio Público de la Defensa de la Nación
Defensoría General de la Nación
ISSN 2618-4265

ÍNDICE

PRÓLOGO 5

PRESENTACIÓN 7

11 Razones fundantes de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación y sus proyecciones
María Fernanda López Puleio

EXPERIENCIAS NACIONALES 39

43 La construcción de un Ministerio Público de la Defensa federal constitucionalizado, autónomo y robusto
Santiago Roca

55 Igualdad, transparencia y democracia. Los mecanismos, procesos y bases para el ingreso al Ministerio Público de la Defensa
Carlos Alberto Bado

67 La Escuela de la Defensa Pública. Un espacio para la construcción de la identidad institucional
Julietta Di Corleto

81 Los programas y comisiones de la Defensoría General de la Nación como puente para el acceso a la justicia
Gustavo Martín Iglesias
María Cecilia Ponce

91 Las unidades letradas de defensa de personas internadas involuntariamente por motivos de salud mental
Joaquín Freije
Mariano Laufer Cabrera
Rosalía Muñoz Genestoux

107 Tensiones, tiempo y territorio en el acceso a la justicia: el rol del operador territorial
Mariano H. Gutiérrez

125 A diez años de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149: La vulnerabilidad como criterio de acceso a la justicia y la integralidad como garantía de eficacia
Javier Lancestremere
Rodolfo Martínez

137 Implementación del CPPF y respuesta de la defensa pública. Algunos desafíos y experiencias de la jurisdicción federal de Mendoza
Alejo Amuchástegui

- 149 **Desafíos actuales en los litigios por DESCA en las Defensorías Federales del interior del país**
María Mercedes Crespi
- 157 **Las Defensorías Públicas de Víctima: su rol en el fortalecimiento del acceso a la justicia de las víctimas en situación de vulnerabilidad**
Inés Jaureguiberry
- 175 **La importancia de los peritos en el sistema adversarial: desafíos y perspectivas para la Ciudad de Buenos Aires a diez años de la Ley 27.149**
Vanesa Maero Suparo
- 189 **El fortalecimiento institucional de la Defensa Pública y el sistema democrático. Los nuevos desafíos ante los cambios de paradigmas**
Ariel Alice

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 195

- 199 **Litigio estratégico ante los sistemas internacionales de protección: el rol del Ministerio Público de la Defensa**
Mariano Fernández Valle
Natalia M. Luterstein
- 213 **La Defensoría General de la Nación en el contexto internacional**
Sebastián Van Den Dooren
- 225 **La Defensoría Pública Interamericana. Garantía al acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**
Rosario Muñoz
Sebastián Van Den Dooren

ENTREVISTA 235

- 239 **“Hay que seguir abriendo espacios e instalar muy fuerte qué es la defensa pública y el rol de los defensores”**
Entrevista a Stella Maris Martínez por Silvia Martínez

PRÓLOGO

En la República Argentina, el Ministerio Público de la Defensa nació con un mandato constitucional claro: garantizar, en condiciones de igualdad, el acceso a la justicia. Es la institución llamada a asegurar que el derecho de defensa –y, consecuentemente, el debido proceso– sea un derecho efectivo para todas las personas; especialmente, para quienes atraviesan situaciones de mayor vulnerabilidad. Con el tiempo, esa función trascendió el plano estrictamente procesal y se consolidó como una herramienta de ampliación de derechos sustantivos y de fortalecimiento democrático.

La reforma constitucional de 1994 representó un punto de inflexión. Con la incorporación del artículo 120, el Ministerio Público fue reconocido como órgano extrapoder y se le otorgó independencia funcional y autarquía financiera, asegurando así su autonomía frente a los demás poderes del Estado. Dentro de ese diseño, el constituyente dispuso que el Ministerio Público de la Defensa se organizara con un mandato propio, diferenciado del Ministerio Público Fiscal, orientado a garantizar el derecho de defensa y el acceso a la justicia. La decisión implicó reconocer que sin una defensa pública independiente no había posibilidad de equilibrar el sistema de justicia, de resguardar los derechos de las personas frente al poder punitivo ni de hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley.

La sanción de la ley 27.149, en 2015, configuró un paso más y consolidó, en un marco legal específico, la autonomía de la Defensa Pública. Hasta entonces, la organización del Ministerio Público se regía por la ley 24.946, de 1998, que regulaba de manera conjunta al Ministerio Público Fiscal y al de la Defensa. El esquema normativo vigente refuerza la independencia de la defensa pública y reconoce una estructura organizacional que, a través de programas y comisiones, ha expandido la presencia del organismo en todo el territorio y ha permitido construir vínculos con otros actores internacionales, configurándose como un protagonista indispensable en la construcción de una justicia más democrática y cercana a las personas.

Como recuerda Fernanda López Puleio, la autonomía no es un rasgo meramente formal: es la condición indispensable para que la defensa pública pueda garantizar la igualdad de armas en el proceso penal y desplegar estrategias jurídicas eficaces frente a la acusación. Sin esa autonomía, la defensa carecería de herramientas para producir prueba propia, sostener controversias científicas de calidad o litigar en paridad con el Ministerio Público Fiscal. Su planteo ilumina el núcleo del aniversario que celebramos: la ley 27.149 aseguró, no solo una estructura orgánica, sino el espacio institucional que hace posible el ejercicio real del derecho de defensa.

Desde un plano constitucional, varios autores destacan los cimientos de este proceso. Santiago Roca se detiene en el modo en que se ha estructurado el Ministerio Público de la Defensa, con una mirada constitucional y federal. Ariel Alice, a su vez, reflexiona sobre la necesidad de repensar la igualdad y la no discriminación, a la luz de los cambios de paradigmas jurídicos y sociales, subrayando el papel de la Defensa Pública como pieza clave para garantizar derechos y fortalecer el sistema democrático. En la misma clave, Javier Lancestremere y Rodolfo Martínez estudian la transición del criterio de “pobreza” al de “vulnerabilidad” como llave de acceso a la defensa, ampliando el alcance de la protección institucional. Por su parte, Carlos Bado examina el sistema de concursos como un mecanismo destinado a asegurar igualdad, trans-

parencia y democracia en la designación de defensores. En este entramado, tal como explica Julieta Di Corleto, la formación, perfeccionamiento y actualización de los integrantes de la defensa pública han sido fundamentales para construir la identidad de la institución en torno al compromiso con la defensa de los derechos humanos.

En el terreno de la gestión institucional y la práctica cotidiana, diversos artículos muestran, asimismo, la expansión de las funciones de la defensa pública. Gustavo Iglesias y María Cecilia Ponce presentan el rol de los Programas y Comisiones de la Defensoría General de la Nación como instancias de especialización e interdisciplina que amplían el acceso a la justicia de grupos vulnerables, resaltando su aporte en litigios estratégicos, en la articulación interinstitucional y en la consolidación del modelo de defensa pública como política democrática esencial. En esta misma línea, Mercedes Crespi analiza los litigios en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, donde la ausencia de políticas estatales ha convertido a los integrantes del MPD en figuras clave para garantizar su vigencia. A su vez, Joaquín Freije, Rosalía Muñoz Genestoux y Mariano Laufer Cabrera ponen el foco en el trabajo de las unidades letradas de defensa de personas internadas involuntariamente por motivos de salud mental.

La creación de nuevas áreas institucionales también es objeto de reflexión. Inés Jaureguiberry aborda la conformación de las Defensorías Públicas de Víctimas, surgidas de la ley 27.372, que institucionalizaron un servicio esencial para quienes fueron víctimas de un delito y no podían afrontar un patrocinio privado. Por otra parte, Alejo Amuchástegui examina la organización y la actuación de las unidades de defensa en el proceso de implementación del Código Procesal Penal Federal. En relación con esto, Vanesa Maero Suparo analiza el papel central de los peritos en el sistema acusatorio y subraya la necesidad de fortalecer equipos técnicos propios, en sintonía con la advertencia de López Puleio sobre la igualdad de armas. Por su parte, Mariano Gutiérrez describe el desarrollo del Área de Abordaje Territorial y Trabajo Jurídico Comunitario, que proyecta la presencia del MPD en los barrios más vulnerables.

Finalmente, otros trabajos orientan la mirada hacia la dimensión regional e internacional. Mariano Fernández Valle y Natalia Luterstein destacan la relevancia del MPD en el litigio estratégico internacional, que permitió visibilizar violaciones estructurales de derechos humanos ante organismos regionales y universales. A ello se suma la contribución de Sebastián Van Den Dooren, quien muestra cómo la defensa pública argentina se consolidó como referente regional a través de la AIDEF, la REDPO y el BLODEPM. El mismo autor, junto con Rosario Muñoz, examina el papel de la defensoría pública interamericana, que proyecta el compromiso con la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional.

A diez años de la sanción de la ley 27.149, apreciamos que la autonomía conquistada fue el punto de partida para un proceso de expansión y consolidación institucional sin precedentes. Hoy, el Ministerio Público de la Defensa es un actor imprescindible de la democracia argentina, garante del acceso a la justicia, innovador en la producción de conocimiento y protagonista en la defensa de los derechos humanos.

Stella Maris Martínez
Defensora General de la Nación

□ SECCIÓN I □

PRESENTACIÓN

BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

Buenos Aires,
jueves 18
de junio de 2015

Año CXXIII
Número 33.153

Precio \$ 5,00



Primera Sección Legislación y Avisos Oficiales

Los documentos que aparecen en el BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA serán tomados por auténticos y obligatorios por el efecto de esta publicación y por comunicados y exhaustivamente circulados dentro de todo el territorio nacional (Decreto N° 659/1947)

Sumario

LEYES

Pág.

JUSTICIA	
Ley 27145	
Decreto de la Magistratura. Procedimientos para la designación de subrogantes.	1
JUSTICIA	
Ley 27146	
Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional (parte)	2
JUSTICIA	
Ley 27154	
Cópia. Cámara Federal de Apelaciones con asiento en la Ciudad de Corrientes Luis Piedra Buena, Provincia de Santa Cruz.	6
CÓDIGO PENAL	
Ley 27147	
Modificación	6
CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN	
Ley 27150	
Implementación	7
MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN	
Ley 27149	
Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Funciones. Organización. Estructura	12

DECRETOS

JUSTICIA	
Decreto 1134/2015	
Prórrogas a la Ley N° 27.146.	2
JUSTICIA	
Decreto 1135/2015	
Prórrogas a la Ley N° 27.146.	5
JUSTICIA	
Decreto 1140/2015	
Prórrogas a la Ley N° 27.154.	6
CÓDIGO PENAL	
Decreto 1138/2015	
Prórrogas a la Ley N° 27.147.	7
CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN	
Decreto 1134/2015	
Prórrogas a la Ley N° 27.150.	12
MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN	
Decreto 1138/2015	
Prórrogas a la Ley N° 27.142.	20
MINISTERIO PÚBLICO FISCAL	
Decreto 1137/2015	
Prórrogas a la Ley N° 27.148.	26

LEYES



MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN

Ley 27149

Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Funciones. Organización. Estructura.

Sancionada: Junio 10 de 2015

Promulgada: Junio 17 de 2015

El Senado y Cámara de Diputados
de la Nación Argentina
reunidos en Congreso, etc.
sancionaron con fuerza de
Ley:

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN

Título I

Principios generales y regídos institucionales

ARTÍCULO 1º — Poder judicial. El Ministerio Público de la Defensa es una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, de acuerdo a los principios, funciones y prestaciones establecidas en la presente ley. Promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, sin especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

ARTÍCULO 2º — Independencia y autonomía funcional. El Ministerio Público de la Defensa goza de independencia y autonomía funcional, sin sujetos ni instituciones al margen de sucesos de órganos ajenos a su estructura.

ARTÍCULO 3º — Autoridad financiera. El Ministerio Público de la Defensa cuenta con autoridad financiera de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Nacional. En orden a ello, tendrá crédito presupuestario propio el que será atendido con cargo al Tesoro nacional y con recursos propios.

ARTÍCULO 4º — Organización funcional. El Ministerio Público de la Defensa se estructura jerárquicamente o en sus cumplimientos con su función específica y para el diseño y ejecución política sobre Defensa Pública y acceso a la justicia. La unidad de actuación norma y especificidad propia del desempeño público es:

a) Defensa Pública. Una norma de orden que genera roles e indicadores en el servicio de Defensa Pública tendiente como finalidad y adecuado:

a) Protección judicial. En sus diversos ámbitos de desempeño, cumplir la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos, legislaciones, los protocolos de actuación y todo dispositivo para la persona, en especial el acceso a la justicia de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad estructural, el que estará sujeto a un (1)

b) Oficina de asistencia del acusado o defendido. Oficina de acuerdo a su competencia funcional, promoviendo la intervención prioritaria a las necesidades concretas.

c) Intervención supletoria. Oficina para designar un abogado particular o asumir las leyes autorizan, tales los supuestos de intervención de Defensa Pública.

d) Reserva. Deben guardar reserva de los asuntos de su oficio a los jueces y de conformidad con las previsiones.

e) Transparencia e información pública. Garantizar la máxima transparencia en su función y práctica, conformizada a los espacios, actividades y los resultados de su gestión, preservando el honor y la integridad de su oficio. La información que resulte de interés público deberá publicarse en la página de internet oficial.

f) Gratuidad e intervención. Oficina que presta los servicios que presta el Ministerio Público, gratuitos para quienes no se encuentren en situación de vulnerabilidad, y su reglamentación.

Continúa en página 2

Razones fundantes de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación y sus proyecciones

María Fernanda López Puleio¹

Defensora Pública Oficial de la Defensoría General de la Nación y Defensora Interamericana ante la Corte IDH.

I. Sinopsis de un cambio trascendente: crónica de una breve historia de nuestra Defensa Pública

El 17 de junio de 2015 se sanciona la Ley 27.149, la primera normativa *específica y omnicomprendensiva* para la defensa pública independiente y autónoma de la Nación Argentina. Ello, claro está, no quiere significar que antes de ese momento no existieran disposiciones -legales y reglamentarias- que habilitaran la existencia de una fuerte y distintiva estructura de organización y gestión para la provisión de defensores públicos en el ámbito federal y nacional de la ciudad de Buenos Aires, en todo fuero e instancia; tampoco, que el reconocido actuar de los integrantes de la defensa pública no hubiera generado, a lo largo de tantos años, importantes estándares de defensa de derechos.

Es que el rol, como tal, de un abogado gratuito “institucionalizado”, establecido para representar en la justicia a los vulnerables, tiene en nuestra región un recorrido histórico ponderable. La referencia a Fray Bartolomé de las Casas es imprescindible.

De las Casas es designado en 1516 por el Cardenal Cisneros (regente del Reino de España), conforme a un plan que había diseñando el propio de las Casas, como “Procurador

1 Muchas de las líneas que aparecen aquí escritas las he vivido en primera persona, porque fui asesora del miembro informante de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, durante el trámite de la ley que declaró la necesidad de reforma constitucional (24.309). También me desempeñé como asesora de la Convención Nacional Constituyente de 1994, que incorporó el artículo 120 CN, y desde mi lugar de Defensora Pública Oficial de la Defensoría General de la Nación a cargo de la Secretaría General de Política Institucional (2005-2015), coordiné la redacción del anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa promovido desde la Defensoría General de la Nación, que constituyó el basamento principal de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa 27.149.

María Fernanda López Puleio

o Protector de todos los indios de las Indias”, con la finalidad de frenar los salvajes atropellos que sufría esa población e impulsar investigaciones sobre sus sangrientas matanzas. Para Filippi (2022, 43),

[...] el carácter fundador para la historiografía americana de los derechos que tuvieron los Informes, los Memoriales, las Cartas, los cuales exigían, con extrema urgencia, un plan de gobierno que salvara la vida misma de los habitantes de las *tierras ahora descubiertas*...dieron origen a lo que, con las décadas, se volviera trascendente: la institución oficial de una autoridad con la función específica de ser “protector de naturales”.

Con los años, cuando la figura se laiciza para convertirla en la representación legal de los indios, el rey enfatiza la importancia de su existencia en la “carencia de libertad y de sabiduría para pedir y seguir su derecho” (Encinas, 1945, IV: 376). Esto ya daba cuenta de la relación ínsita entre la necesidad del conocimiento del derecho y de la posibilidad cierta de ejercitarlo, removiendo obstáculos para su concreción; es decir, el establecimiento de mecanismos de aseguramiento del derecho y de consagración de su garantía, para efectivizar el acceso a la justicia para sectores desventajados, función primordial actual de la defensa pública.

En nuestro ámbito, como alude Vargas (2023), bajo la idea de tutela y caridad, se crea una figura de defensor de menores en Buenos Aires en 1642 y, desde 1672, de un defensor de pobres, ambos en cabeza de regidores; los gobernadores de las Provincias del Río de la Plata, por su parte, habían establecido en los primeros años del siglo XVIII un Protector general de naturales y demás personas miserables, pobres, negros y mulatos. En 1869 se sanciona el Código Civil, que dispuso en

su artículo 59 la representación obligada de menores e incapaces en todo asunto judicial o extrajudicial que los afectara².

En los albores de organización de la justicia nacional, en la segunda mitad del siglo XIX, la instauración de tribunales de justicia previó la intervención de defensores oficiales actuantes ante esos estrados, como parte integrante y refleja de la misma estructura judicial. Este esquema perduraría por más de un siglo.

En el año 1886, la Ley 1893 sobre Organización de la Administración de Justicia en la Capital de la República, crea los cargos de

² Decía el artículo: “A más de los representantes necesarios, los incapaces son promiscuamente representados por el Ministerio de Menores, que será parte legítima y esencial en todo asunto judicial o extrajudicial, de jurisdicción voluntaria o contenciosa, en que los incapaces demanden o sean demandados, o en que se trate de las personas o bienes de ellos, so pena de nulidad de todo acto y de todo juicio que hubiere lugar sin su participación”. El actual art.103 del Código Civil y Comercial amplía su competencia funcional, imbuida también por los estándares sobre defensa de menores de edad con discapacidad, establecidos por la Corte IDH en el precedente “Furlan y familiares vs. Argentina” del 31 de agosto de 2012 (Serie C N°. 246), cuyas víctimas representamos con Andrés Mariño, en nuestro rol de Defensores Interamericanos. Dice el artículo 103 vigente sobre la actuación del Ministerio Público: “La actuación del Ministerio Público respecto de personas menores de edad, incapaces y con capacidad restringida, y de aquellas cuyo ejercicio de capacidad requiera de un sistema de apoyos puede ser, en el ámbito judicial, complementaria o principal. a) Es complementaria en todos los procesos en los que se encuentran involucrados intereses de personas menores de edad, incapaces y con capacidad restringida; la falta de intervención causa la nulidad relativa del acto. b) Es principal: i) cuando los derechos de los representados están comprometidos, y existe inacción de los representantes; ii) cuando el objeto del proceso es exigir el cumplimiento de los deberes a cargo de los representantes; iii) cuando carecen de representante legal y es necesario proveer la representación. En el ámbito extrajudicial, el Ministerio Público actúa ante la ausencia, carencia o inacción de los representantes legales, cuando están comprometidos los derechos sociales, económicos y culturales”.

Defensores y Asesores Letrados de Menores e Incapaces (Título VIII, arts. 128 a 139), con amplias atribuciones de guarda, protección judicial y poderes requirentes y, como dato particular, la exigencia de una edad superior a los cincuenta años para el desempeño del cargo de Defensor. Por otra parte, aparecen regulados los cargos de Defensores de Pobres y Ausentes (Título XIX, arts. 140 a 144), estableciéndose un defensor ante cada fuero e instancia³.

En lo que aquí interesa, esa ley de 1886 indicaba que los deberes y atribuciones eran establecidos por la Corte o por las diversas Cámaras de Apelaciones, según cuál fuera su asignación (art. 141), disponiéndose que su nombramiento y remoción correspondía al Poder Ejecutivo (art. 139); sin perjuicio de la atribución de aquellos tribunales, para amonestarlos, suspenderlos y hasta destituir a los defensores de pobres y ausentes (art. 143). Unos pocos años después, en 1902, la Ley 4055 sobre Reformas de la Justicia Federal y creación de Cámaras de Apelaciones estableció, dentro de sus poderes de superintendencia, que, ante faltas graves de los defensores de menores, pobres y ausentes, la Corte los suspendería, solicitando de inmediato su exoneración al Poder Ejecutivo (art. 11 inc.4).

Con algunos matices, la situación de los defensores públicos -y de los fiscales- se mantuvo por largos años bajo ese esquema. Un ejemplo de ello es el Reglamento para la Justicia Nacional elaborado por la Corte Suprema (vigente desde 1953), que establecía en su artículo 162 que hasta tanto no se dictara la ley

de organización del Ministerio Público⁴, ese mismo reglamento sería aplicable a sus funcionarios y empleados.

Resultaba evidente la asimetría cuantitativa y de resguardo funcional con los jueces y, en menor medida, también con los fiscales, pero, básicamente, era patente la falta de consideración particularizada -legal, reglamentaria y jurisprudencial- sobre la resolución de problemáticas específicas que se presentaban en el cumplimiento funcional. Es que, más allá del esfuerzo y compromiso con el cargo, y más allá del tipo o matiz de regulación en superintendencia que se expanda, la sujeción a un organismo cuya misión institucional es otra en algún momento hace eclosión⁵. Como desarrollé en sendos trabajos (López Puleio 2002 y 2011), esa situación eclosiona porque es inevitable el conflicto entre quienes persiguen objetivos antitéticos y porque la exigencia de una defensa técnica efectiva y adecuada, que interviene para dar cobertura en porcentajes enormes de casos en rela-

4 Iban a pasar 45 años para una ley que organizara el Ministerio Público de la Nación de manera conjunta para ambas ramas (Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa): la Ley 24.946 de marzo de 1998.

5 No puede dejar de mencionarse otra distorsión institucional que se presenta todavía hoy en la estructuración de las defensorías públicas de algunas provincias argentinas, insertas organizativamente en los Ministerios Públicos Fiscales, con dependencia directa de los superiores jerárquicos (Procuradores Generales), es decir, su antítesis procesal, lo que presenta similitud con lo acontecido en una etapa de la conquista en América, cuando se asignó a los fiscales la función de defensa legal de los "naturales" en juicio (Suárez, 1995). Por razones similares, también es criticable la estructuración de las defensorías públicas dentro del Poder Judicial; pero, en todo caso, para evaluar el mayor o menor nivel de autonomía funcional de un organismo, no debe atenderse solamente a la circunstancia de toma de decisiones institucionales sin influencias externas, sino también, entre otras, a quien decide la contratación de personal, permite la firma de convenios, aplica sanciones a sus miembros o paga sus sueldos.

3 Dice el art. 140 de la Ley 1893: "La defensa oficial se hará en la Capital de la República por un Defensor de Pobres y Ausentes ante la Suprema Corte y Juzgados Federales, y por seis Defensores de Pobres y Ausentes ante los Juzgados de Paz, Civil, Comercial, del Crimen y Correccional y para ante las Cámaras respectivas".

María Fernanda López Puleio

ción a los totales que se tramitan, presupone contar con los instrumentos idóneos para su consecución. Y, aún antes de eso, presupone, también, realizar previsiones sobre carga de trabajo con mediciones propias -no las judiciales-, deslinde ante conflictos de interés, constitución de equipos de litigio, asistencia pericial e interacción con actores sociales, entre tantos otros. Pero la última década del siglo XX significaría, para la defensa pública, un esperado punto de inflexión.

Los primeros años noventa trajeron, para la justicia federal y nacional de la ciudad de Buenos Aires, la modificación del sistema de enjuiciamiento penal (Ley 23.984), que dejaba atrás un rancio inquisitivo e ingresaba (tímidamente) en el sistema oral (mixto, sólo para el juicio común). La reforma “Levene”, que se había legitimado sobre la base del consabido equilibrio entre la necesidad de eficacia de la persecución penal y el respeto por las garantías, y blandía la bandera de la necesaria prevalencia del contradictorio en igualdad de partes y con un juez imparcial, tampoco alcanzó los objetivos buscados.

Pero las modificaciones integrales de los modelos procesales penales, que incluyen inevitablemente la necesidad de realizar también modificaciones en las regulaciones -entre otras- del acusador público y de la defensa pública para adaptarlos a las nuevas exigencias y rutinas, han tenido en todo el continente el “efecto virtuoso” de hacer patente la realidad de las defensorías y de sus limitantes estructurales para hacer frente a los requerimientos de oralidad, concentración, inmediación e igualdad de posiciones entre contendientes. Verbigracia, la ley de implementación de esa reforma procesal penal (Ley 24.121), que generó la creación de cargos en todos los estamentos judiciales para su puesta en marcha en 1993, limitó de manera evidente el número de defensores de juicio en rela-

ción a los tribunales y fiscales (1 a 3)⁶. Claro, la oralidad - a la vista de todos- muestra la crudeza de lo que se declama pero no se facilita; porque la igualdad de los contradictores exige, antes que nada, la posibilidad cierta de competir en condición de paridad procesal, en la formación y control de la prueba para su consideración en la sentencia.

Pues bien: se llegó a una situación en la cual no podían realizarse todos los juicios por falta de defensores públicos. La propia Corte Suprema dictó una acordada señalando la disparidad funcional para solicitar la creación de cargos al Poder Ejecutivo⁷. Dos años después, en 1995, una nueva ley⁸ creó más cargos de defensores, a los que llamó “adjuntos”, ya que recibirían órdenes de los titulares; nacía entonces otra desigualdad y una hipocresía: remuneración menor y menor personal para quienes de “adjuntos” no tenían nada, ya que el número total de tribunales orales con su respectivo fiscal ahora pasaba a ser de 2 a 1, con baremos de intervención de defensores públicos en prácticamente el 90% de ca-

6 De igual forma, para la justicia federal del interior del país, al generarse un solo cargo de defensor ante cada tribunal oral federal, se estableció la “confusión” de roles, en un mismo defensor, de las funciones de asesor de menores y, también, de defensor de pobres y ausentes, es decir, fungiendo como representantes del interés superior del niño y, a la vez, defensores del imputado (art. 18), por lo que en el caso concreto no podían ejercer ambas representaciones a la vez. Lamentablemente, esa situación todavía se mantiene en aquellas localidades donde sólo hay un juzgado federal, un fiscal y un defensor público, el más expuesto a los conflictos de interés por la defensa común e incompatible de dos o más imputados. En cambio, en la Ciudad de Buenos Aires se previó la creación de cargos específicos de Defensores Públicos de Menores e Incapaces para el fuero penal, distinguiéndolos de los Defensores Públicos Oficiales en lo penal, división receptada en las leyes orgánicas 24.946 del MP y 27.149 del MPD.

7 Acordada CSJN N° 79/93.

8 Ley 24477, promulgada el 26 de abril de 1995.

sos sobre el total que llegaba a esa instancia y, además, con un código que muy de a poco se abría a soluciones alternativas al juicio, no previstas originariamente y, aun así, puestas a rodar con criterios restrictivos para su aplicación en el fuero federal⁹. Lo cierto es que, más allá de las disparidades numéricas existentes entre las partes procesales, existían razones “macro” que daban cuenta de que ese modelo (si así puede llamarse a la *falta* de un modelo de prestación jurídica gratuita) no podía sostenerse por razones sustanciales, ligadas a sus evidentes carencias: desde un contenido integrativo del derecho de defensa penal hasta la concepción de la defensa pública como garantía orgánica o a toda ausencia del impacto de la irrupción del Derecho Internacional de Derechos Humanos, que pone el acento en la efectividad de los derechos y en las obligaciones de los Estados para promover medidas legislativas y de otro carácter para garantizarlos.

Luego de más de un siglo de concepciones normativas, de estructuración organizativa y gestión procesal, que en general situaron a la defensa pública como una instancia relegada, convocada en auxilio del juez antes que de la persona necesitada de asistencia jurídica, el camino iniciado hace más de 30 años en Argentina se encaminó a una *redefinición conceptual y orgánica* de la garantía a la defensa pública, como una instancia aseguradora del acceso a la justicia en su sentido amplio, integrador. Para ello, debía partirse de un entendimiento básico: la figura del defensor público fue impulsada en Latinoamérica en el siglo XVI para que la consabida igualdad de todos frente a la ley se traduzca en una igualdad de todos frente a la justicia (López Puleio, 2002).

9 Verbigracia, procedencia de la suspensión de juicio a prueba con tesis limitante del Plenario Kosuta, que sólo autorizaba a examinar la procedencia del instituto del art. 76 bis y ss. del CP, cuando la pena de reclusión o prisión tuviera un máximo en abstracto que no exceda de tres años.

Pero el “núcleo” principal de sectores vulnerados en razón de la pobreza, edad, género, situación de discapacidad, origen étnico o nacional, o privados de su libertad, a no ser que ingresaran al sistema judicial en virtud de situaciones que los tuvieran como victimarios o víctimas de situaciones especialmente graves, solía estar invisibilizado. Y la falta de atención a sus realidades, cual círculo vicioso, venía a provocar mayor discriminación, indolencia y violencia.

Era entonces imperioso dar un salto hacia los hechos; reformular la defensa pública, siempre con la bandera de necesidad de provisión de un servicio de calidad, que pudiera dar respuestas a quienes, quizás, hasta desconocen los derechos que les asisten y -tanto más- las formas para instrumentarlos. Era necesario, entonces, pasar de aquella visión de auxiliadores de pobreza a la de partes esenciales de una institución específica y reconocida, establecida para garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral y gratuita, de manera efectiva y sobre la base de la concreción de acciones contra la discriminación estructural.

En paralelo, esos primeros años noventa también daban cuenta de relaciones fluctuantes entre la Corte Suprema y la Procuración General (especialmente ligadas al deslinde de facultades de superintendencia que la Corte Suprema de a poco le fue reconociendo¹⁰, considerando al Procurador General como “el más alto representante del Ministerio Público Nacional y, de acuerdo con la ley y la tradición institucional argentina, componente de este Tribunal”¹¹). También eran de dominio públi-

10 Acordada CSJN N° 69/90.

11 Acordada CSJN N° 34/85. De todas formas, la cuestión ligada a la pertenencia institucional del Ministerio Público distaba de ser pacífica. Si bien el artículo 6º de la Ley 27 había dispuesto que el Procurador General era parte integrante de la Corte Suprema, lo cierto es que la propia Ley 1893 reconocía atribuciones al Poder Ejecutivo para la designación y remoción de los agentes fis-

María Fernanda López Puleio

co las relaciones de tirantez entre los integrantes del Ministerio Público Fiscal y el presidente de la Nación, quien buscaba “instruirlos” con directivas de cumplimiento obligatorio.

Para la defensa oficial, las disposiciones reglamentarias y aún las ligadas al cumplimiento funcional se asemejaban por aquellos años a un verdadero enjambre; con atribuciones -a su tiempo- de distintos órganos relacionados con la administración de justicia sobre la defensa pública, que impactaban en la gestión funcional y en el día a día institucional¹². Pero esa década finalizaría de modo bien distinto para el Ministerio Público en general y para la defensa pública en particular. Ya había comenzado un camino sin vuelta atrás, de fortalecimiento institucional exponencial: el camino de la independencia, autonomía funcional y autarquía financiera.

cales (art. 124), y durante los años previos a la reforma constitucional de 1994, el entonces presidente Menem interrumpió una tradición para la elección del Procurador General, al no someterlo al acuerdo del Senado. La ley de Ministerios, sancionada en 1992, incluso habilitaba al Ministro de Justicia a “entender en la organización del Ministerio Público y en la designación de sus miembros y en el ejercicio de su dirección conforme la ley” (Decreto 438/92, art. 20 inc. 5).

12 Así, a las atribuciones generales de la Corte Suprema respecto a la defensa oficial, luego siguieron las funciones delegadas en el Procurador General, a quien igualmente se le traspasaron atribuciones de superintendencia sobre la defensa pública y, luego, la decisión de nombramientos de sus integrantes; el Defensor Oficial ante la Corte Suprema también concedía licencias y debía asegurar la cobertura de la prestación e, incluso, por la Ley 24.050 que implementó el código Levene, se le asignó a la Cámara Nacional de Casación Penal la asignación del defensor oficial que debiera intervenir ante la justicia de ejecución (art. 29 último párrafo). Y, como se refirió, la Ley 1.893 estableció que la designación y remoción de los defensores y asesores era privativa del presidente de la República, y la Ley 4055 aludió a iguales atribuciones en manos del Poder Ejecutivo, habilitando a la Corte Suprema a imponer sanciones disciplinarias que alcanzaban a la suspensión, y solicitar su exoneración al Poder Ejecutivo (art. 11 última parte).

En virtud del Pacto de Olivos y el Acuerdo que fue su resultante, los dos referentes de los partidos mayoritarios¹³ coincidieron en impulsar un proyecto de reforma constitucional, cuya ley declarativa establecería, a la par de un “Núcleo de coincidencias básicas”, otras materias para su consideración por la Convención Nacional Constituyente. El 29 de diciembre de 1993 el Congreso Nacional sancionó la Ley 24.309 sobre declaración de necesidad de reforma de la Constitución Nacional, que fue promulgada ese mismo día.

En aquellos momentos, yo me desempeñaba como asesora de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, cuyo presidente, Hugo Rodríguez Sañudo, pronunció el discurso como miembro informante del dictamen de comisión (suscripto por los dos partidos mayoritarios: Partido Justicialista y Unión Cívica Radical). Todavía retumban en mi memoria sus encendidas palabras finales para solicitar su aprobación, cuando citó al poeta Otto René Castillo: “[...] pido que caminemos juntos, con el que tenga un corazón para quererte, vamos patria a caminar, yo te acompañó”.

En lo que aquí interesa, el artículo 3º inc. g) de esa ley habilitaba, entre los puntos para el

13 Sellado por el presidente Menem por el Partido Justicialista y Raúl Alfonsín por la Unión Cívica Radical, el 14 de noviembre de 1993. Un mes después se estableció el Acuerdo conteniendo en 13 puntos, el Núcleo de Coincidencias Básicas. Este “Bloque dispositivo”, establecido en el artículo 2º de la Ley 24.309, debía, en virtud del artículo 5º, aprobarse o rechazarse in toto por parte de la Convención, cuestión que generó una importante polémica, reiterada en el seno de la Convención Constituyente al discutir su Reglamento y el modo de votación. Esa “cláusula cerrojo” incluía, entre otras materias, la atenuación del sistema presidencialista; la creación de un jefe de gabinete de ministros; la limitación del tiempo de mandato presidencial a 4 años, pero con una reelección, la eliminación de su confesión católica; la elección directa de senadores, que pasarían a ser 3 por provincia -dos por mayoría, uno por minoría- con la reducción de sus mandatos de 9 a 6 años, entre tantas otras.

debate y la resolución de la Convención Constituyente: “Ministerio Público como organismo extrapoder”. Una oportunidad histórica que los constituyentes no habrían de desaprovechar.

II. La Convención Constituyente de 1994: consagración institucional de la Defensa Pública

Algunas referencias que realizaré sobre aspectos de la reforma me tuvieron -como adelanté más arriba- en el rol de testigo presencial por mi labor como asesora de la Convención Nacional Constituyente durante el lapso de 90 días previsto para su funcionamiento -comenzó el 25 de mayo, se clausuró el 22 de agosto; el 24 de agosto se juró la nueva Constitución-. Ese recuerdo permanece en mí de manera muy latente.

Me resulta imposible olvidar los acalorados pero respetuosos debates en comisión (que funcionaban en las ciudades de Santa Fe y Paraná), los discursos en el Paraninfo de la Universidad del Litoral (donde, superada la importante discusión sobre el sistema de votación, se iban aprobando uno a uno los nuevos artículos constitucionales) y el frío que aquellos días, que cortaba el aliento y solíamos matizar con dosis exageradas de café con leche con alfajores Merengo y Gayalí. Sí: compartir ese histórico fragmento de la vida institucional argentina con actores (305 convencionales constituyentes) pertenecientes a sectores bien diversos fue una vivencia inolvidable. Que, además, esos momentos hayan sido tan definitorios para el destino de la institución que ha marcado mi vida profesional por casi 30 años me causa, mientras escribo estas líneas, una gran emoción.

Para llegar a la sanción definitiva del texto del artículo 120 CN -Ministerio Público “bifronte”- se sucedieron situaciones bastante particulares para la defensa pública que oscilaron entre la ausencia de su incorporación

-de los alrededor de 40 proyectos de texto constitucional relativos al Ministerio Público presentados, no todos la mencionaban- eran mínimos los que la ubicaban en un pie de igualdad con el Ministerio Público Fiscal, y solían referirse a ella englobándola como “Ministerio Pupilar”, que a la postre terminará incluido dentro del Ministerio Público de la Defensa, ya que el constituyente establecerá un Ministerio Público “bifronte” y no “trifronte”; es decir, los Asesores de Menores, que pasarían a denominarse Defensores Públicos de Menores e Incapaces, tendrán en el Defensor General de la Nación (y no al Asesor General), al superior compartido con los Defensores Públicos Oficiales ante los diversos fueros-.

La mayoría de esos proyectos eran bastante detallistas, en las antípodas del texto “aséptico” que se impuso finalmente. Muchos de ellos, igualmente, postulaban que la norma constitucional estableciera la exigencia de concursos públicos para el acceso al cargo y las exigencias para la remoción de los miembros. Otros, realizaban un distingo entre la duración en el cargo del Procurador General y el Defensor General y el resto de fiscales y defensores. Otros, fijaban la duración temporal de *todos* los cargos (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995).

Muchos proyectos directamente incluían al Ministerio Público dentro del Poder Judicial -en algún caso, hasta bajo la dependencia del Congreso-, no obstante el claro texto de la ley declarativa de la necesidad de reforma, que tenía una sola directriz: la de configurarlo como órgano *extrapoder* (“por incorporación de un artículo, en la Segunda Parte, en el nuevo capítulo”, decía en su redacción). Incluso, en virtud del debate generado por el concepto *extrapoder* -que se llevó una parte importante del tratamiento en el seno de la Comisión de Sistemas de Control, con sede en la ciudad de Paraná- algunos convencionales postulaban directamente no legislar sobre el instituto

María Fernanda López Puleio

(Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995).

Más allá de esa discusión, el Congreso Nacional había enviado un mensaje lo suficientemente claro: la coyuntura de intromisión en el rol de los fiscales por parte de funcionarios del Poder Ejecutivo aludidos en sendos dictámenes de esos mismos fiscales, más la arbitrariedad en algunos traslados, buscaba determinar su no sujeción a ese poder. Pero tampoco al judicial, ya que respetuosa doctrina criticaba esa ubicación institucional, teniendo a la vista su misión y modelos de derecho comparado.

La discusión en la Comisión, presidida por Héctor Masnatta, fue muy enriquecedora, pero no se alcanzó un dictamen único, ya que existían posturas muy dispares ligadas al espacio que se dejaba sujeto a la disposición del legislador en la redacción de las futuras leyes reglamentarias. Y todavía debía pasarse el filtro de la Comisión de Redacción, desde donde se giraba el dictamen final al recinto. Debe ponderarse la actitud de los constituyentes que llevaron el protagonismo para imponer un dictamen de mayoría, no obstante dejar raleados elementos que consideraban importante que figuren en sus propuestas originarias. Ocurrió lo que suele ocurrir en los órganos parlamentarios, donde las normas se sancionan en el momento en el que, por fin, se alcanzan los consensos, pero con la diferencia que aquí no hay tiempos “sucedáneos”; ese “lo dejamos para más adelante” no existe con los plazos acotados de una Convención Constituyente y la alternativa, se sabe, es la pérdida de toda regulación constitucional.

Cuando desde lugares diversos se les ha criticado a los convencionales integrantes de la Comisión de Redacción la metodología de trabajo “apresurada” respecto a la cláusula del Ministerio Público, han replicado destacando el tiempo escaso que contaron para un debate más rico, privilegiando su aprobación, luego

del Núcleo de Coincidencias Básicas del art. 2º de la Ley 24.309, cuando prácticamente expiraba la habilitación temporal y se encontraba en cierres la clausura de la Convención Constituyente (Antecedentes Parlamentarios. Ley 24.946 – Ministerio Público, 1998).

Ambas cuestiones explican por qué el artículo 120 CN no se inmiscuyó finalmente en materias que, sin duda alguna, hubiera sido importante que establezca y explique, como buscaban los proyectos de texto constitucional presentados originalmente. Dice el artículo:

El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República.

Está integrado por un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la Nación y los demás miembros que la ley establezca.

Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

Ahora, ¿cómo se llegó en definitiva al reconocimiento constitucional de la defensa pública oficial y en pie de igualdad con el Ministerio Público Fiscal? Hace muchos años escribí sobre un hecho ocurrido en el seno de la Comisión de Sistemas de Control que generó la convicción de separar estrictamente los ámbitos funcionales correspondientes a los fiscales de los defensores públicos (López Puleio, 2002). Es usual en estos ámbitos que las comisiones convoquen a su seno a expertos y personalidades institucionales, de manera de enriquecer el debate y conocer aspectos dirimentes del cometido funcional.

Pero una circunstancia muy especial sucedió con un invitado, que hizo ver de una manera muy representativa la necesidad de reconocer autonomía funcional a la defensa pública.

El 15 de julio acudió a la reunión, como expositor, Oscar Fappiano, por ese entonces Procurador General de la Nación, a exponer sobre las grandes cuestiones que generaban interés ligadas a la configuración del Ministerio Público en la norma constitucional. Durante una larga reseña, dio precisiones sobre las diversas funciones de los fiscales, la estructuración interna del organismo, la cuestión de la unidad jerárquica y la relación de la Procuración General con el resto de los fiscales; en especial, la problemática de las instrucciones y directivas genéricas para impulsar el cumplimiento de disposiciones de diversa índole. Dijo Fappiano:

¿Qué es hoy el Ministerio Público? En el orden nacional tiene diferentes organismos, como ser el Ministerio Fiscal, que ejerce la acción penal...tiene los defensores oficiales, que por otro lado ejercen la defensa cuando no hay defensa particular y los asesores de menores, lo que se denomina Ministerio Pupilar...Todos tienen la cabeza en el procurador general, y yo me pregunto ¿qué puede pasar cuando vaya un fiscal que le diga cómo tiene que actuar en un caso determinado y luego vaya el defensor y le pregunte cómo va a defender? Pareciese que hay una suerte de contradicción en la organización actual del Ministerio Público (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3558).

Ante la pregunta específica de Masnatta, que inquirió sobre cuál sería a su juicio la solución a “esta circunstancia esquizofrénica de ser al mismo tiempo titular de la acción y titular de la defensa”, el Procurador General contestó:

Con un defensor oficial de la misma jerarquía, que no dependa del procurador. Por ejemplo, yo lo llamé al defensor ante la Corte y le dije “tome usted la superintendencia, yo me quito un peso” porque no iba a jugar al ajedrez de los dos lados, con las blancas y las negras. Para mí tiene que haber un defensor como defensor oficial constitucionalizado, porque hoy la defensa tiene que ser garantizada (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3562).

La intervención del procurador general, quien con honestidad y convicción se explató en el marco solemne de una Convención Constituyente sobre el carácter antitético de funciones imposibles de mantener en la misma cabeza, constituyó un argumento incontrastable para la equiparación institucional y la autonomía funcional de la Defensa.

De igual forma, en el discurso como miembro informante de la propuesta de texto constitucional sobre Ministerio Público, el Convencional Masnatta aludió a la “preocupación” del Convencional de esa misma comisión, Mariano Cavagna Martínez (ex ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), por dar a conocer en la Convención el reconocimiento del Tribunal a la paridad jerárquica entre el procurador general y el defensor ante esa Corte¹⁴. El diseño reflejado en la gran mayoría de proyectos de texto constitucional de Ministerio Público no establecía esa simetría -sí el de Cavagna Martínez-, mientras muchos otros quisieran referir a la defensa pública¹⁵, por lo que su incorporación

14 Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, VI: 6201.

15 Una de las excepciones lo constituyó el proyecto presentado por los convencionales Cavagna Martínez (quien, en virtud de su experiencia interactuando con la defensa oficial, ponderó su jerarquización), Masnatta,

María Fernanda López Puleio

final y en condiciones de igualdad en el texto constitucional ha hecho reconocer al propio Convencional Bava que se trataba de “una figura casi olvidada por nuestra legislación” (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 4251).

La Comisión de Sistemas de Control emitió el 14 de julio de 1994 el Dictamen de Comisión N°17, bastante diferente del defendido finalmente por el miembro informante Masnatta en el recinto, y aprobado en virtud de las modificaciones operadas en la Comisión de Redacción.

Pero ¿cuáles fueron los contenidos concretos del texto proyectado en la Comisión de Sistemas de Control? Al Dictamen de mayoría -consensuado por los bloques mayoritarios- le siguieron tres dictámenes de minoría: Dictamen de minoría del convencional Núñez y otros¹⁶; de los convencionales Pose y Bussi¹⁷ y del convencional Kammerath¹⁸. Dice el Dicta-

Larreguy, Farías, Díaz Araujo y Brusca (Cavagna Martínez, 1995), que regulaba al Ministerio Público, por un lado, y a la Defensoría Pública en un artículo sucesivo.

16 Los Convencionales José Núñez, Argentino Navarro y Néstor Sequeiros, del MODIN, firmaron en minoría un Dictamen que consideraba inconveniente incluir al Ministerio Público como órgano “extrapoder”, pero sí en el Poder Judicial, y otorgar la misma estabilidad de los jueces (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3895).

17 Los Convencionales Guillermo Pose y Antonio D. Bussi firmaron un Dictamen en minoría, que proponía la integración del Ministerio Público al Poder Judicial, pero bicéfalo. Establecía equiparación con los miembros de la Corte Suprema, para la designación y remoción de sus titulares, y para el resto de miembros, las mismas formalidades de nombramiento y remoción que para los jueces. También, se establecía entre las funciones del Ministerio Público, el resguardo de los derechos de aquellas personas para quienes el Estado debe prever una tutela especial. Derivaba la reglamentación en una ley especial que requería 2/3 de los miembros de cada cámara, que debería asegurar la autonomía funcional y su autarquía económico-financiera (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3896).

18 El Dictamen en minoría del Convencional Germán

men de mayoría (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3893):

La Convención Nacional Constituyente

Sanciona:

Artículo...: El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, del interés público protegido por la ley, y de los derechos de las personas.

Artículo...: El Ministerio Público estará integrado por un Procurador General de la Nación y por un Defensor General de la Nación designados y removidos en la forma establecida para los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Durarán en su cargo 5 años, pudiendo ser nuevamente designados. Los fiscales y defensores integrantes del Ministerio Público serán nombrados por el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación, respectivamente, previo concurso público de antecedentes y oposición. Durarán en su cargo 5 años, pudiendo ser nuevamente designados, y son removibles de acuerdo con el procedimiento y por las causales que establezca la ley. Los miembros del Ministerio Público tendrán el mismo tratamiento e incompatibilidades que los jueces. La Ley orgánica del Ministerio Público exigirá para su sanción la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara.

Kammerath, ubicaba al Ministerio Público como parte de la Corte Suprema, entre las funciones sólo incorporaba las relacionadas con los fiscales, y no decía una sola palabra de la defensa pública (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3897).

Artículo...: El Ministerio Público Fiscal prepara, promueve y ejerce las acciones y demás actuaciones pertinentes, así como la acción penal pública, sin perjuicio de los derechos que la ley otorga a los particulares. Dispone de ella en los casos autorizados por la ley, custodia la jurisdicción y la competencia de los tribunales y la normal prestación del servicio de justicia.

Artículo...: El titular del órgano ejerce las políticas de persecución penal establecidas en la ley y en coordinación con las demás autoridades de la Nación. Actúa con arreglo a los principios de legalidad, imparcialidad y unidad de actuación. El órgano estará estructurado jerárquicamente.

Artículo...: El Ministerio Público pupilar provee a la protección de los intereses de aquellas personas respecto de las cuales la ley establezca la necesidad de su defensa o asistencia por parte del Estado, ejercitando las funciones con arreglo a la misma".

Cláusula transitoria:

El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación convocarán a concurso para la integración de la totalidad del Ministerio Público dentro del plazo máximo de dos años a partir de la sanción de la ley orgánica del Ministerio Público. El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado, por simple mayoría, hasta el 31 de diciembre de 1999. Los designados durante ese período finalizarán sus funciones al término del mismo.

Hay algunas observaciones para realizar a un texto excesivamente detallista para el *estilo* propio de la Constitución Argentina (Fappia-

no había solicitado expresamente que el texto incluya al menos las funciones del Ministerio Público Fiscal) en lo que tiene que ver con la defensa pública: más allá de la alusión terminológica "Ministerio Pupilar" -que fuera criticada (pero contenida en la mayoría de los proyectos convencionales que aludían a la defensa pública)-, al menos en la redacción "expandía" su competencia "a todas las personas" necesitadas de *defensa* y de *asistencia* "por parte del Estado". Es decir, presentaba elementos configurativos de amplitud para la provisión integral del servicio público de defensa pública a todos los sectores vulnerables. Como se observa, la propuesta incluía una cláusula transitoria para la integración de la totalidad del Ministerio Público por concursos públicos a convocarse en menos de dos años, algo impracticable considerando el número de integrantes, mientras que la decisión de que *todos* los fiscales y defensores inferiores fueran nombrados por el Procurador y el Defensor General les daba a los titulares jerárquicos un poder inmenso.

El informe que acompañaba el Dictamen de mayoría -firmado por los Convencionales Cavagna Martínez y Jorge de la Rúa, cuyos proyectos de texto fueron especialmente considerados y tuvieron gran protagonismo en los debates sobre el tema- puso el acento en la solución ofrecida sobre la ubicación institucional, con enunciados que serían preponderantes a la hora de discusiones sobre el significado intrínseco que se le asignó al término "extrapoder"¹⁹, más allá de los evidentes con-

19 En Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3894: "La definición del Ministerio Público como órgano extrapoder resuelve, en el orden nacional, todas las cuestiones de pertenencia orgánica (estructura dentro de la cual estáemplazada la persona y de la que forma parte, definiendo la proveniencia de los medios humanos y recursos materiales para la función), la relación administrativa (estatuto jurídico que norma las relaciones de trabajo con el sector que

María Fernanda López Puleio

troles e incumbencias que corresponden a los poderes del Estado en su relación con el Ministerio Público. Por otra parte, se estableció una comprensión amplia del rol funcional de la defensa pública, cuestión que la actual Ley Orgánica 27.149 se encargaría veinte años después de desarrollar *in extenso*. En efecto, en palabras del Informe:

[...] No pueden suponerse mayores condiciones de independencia y de autonomía para resguardar [...] los derechos de la persona. Constituye pues, un cambio institucional profundo en el marco de reforzamiento del sistema judicial y de su transparencia [...] se ha dotado al Ministerio Público de una estructura bifurcada por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público pupilar. Ello permite, a más de avenir eventuales situaciones de conflicto, reforzar señaladamente la función pupilar, por regla en situación postergada no obstante las altas funciones de solidaridad social que se le asignan [...] El Ministerio Público Pupilar, a su vez, tiene por misión la protección de los intereses de aquellas personas respecto de las cuales la ley establezca la necesidad de su defensa o asistencia por parte del Estado... (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 3894).

Pero todavía faltaba la decisión de la Comisión de Redacción, y muchos de quienes

presta servicios, configurando derechos y deberes), y la dependencia funcional (relaciones de jerarquía entre superiores y subordinados). En la situación actual, la pertenencia orgánica y la dependencia funcional del Ministerio Público lo es en relación al Poder Ejecutivo, en tanto la relación administrativa lo es con el Poder Judicial. El despacho excluye a todas estas relaciones de sometimiento a los poderes del Estado. Por eso es un órgano -no un poder- cuya pertenencia se agota en el mismo órgano, con su propia regulación constitucional y legal, con su propio estatuto administrativo, y con sus propias relaciones de dependencia funcional [...].

integraban la comisión de Sistemas de Control también lo hacían de la de Redacción. Ahí se sucedieron viejos y nuevos debates. El Convencional Quiroga Lavié, por caso, se mostró disconforme con la ausencia de la palabra “derechos” en el primer párrafo sobre funciones del Ministerio Público (se refería a los de incidencia colectiva). El Convencional Ibarra (Frente Grande) llevó adelante la queja de muchos (sumó a Unidad Socialista), ligada a que el texto que se estaba sometiendo a votación en la Comisión de Redacción no guardaba relación con el trabajado y consensuado en Sistemas de Control (“[...] han sido recortados y han dejado una absoluta generalidad, que creo que es poco y más cerca de la nada de lo que estaba en tratamiento”²⁰), por lo que se solicitó se extiendan garantías para el cumplimiento de la función. Así quedó agregado el último párrafo del articulado, como luego consagra el art. 120 CN. En ese “recorte” sufrido en el pase entre la Comisión de Sistemas de Control y Redacción, también desapareció del párrafo primero del Dictamen N° 17 alguna función “propia e insita” a la defensa pública, omisión que igualmente se mantuvo en la sanción del artículo 120 CN.

Ahora, ciertamente existían cuestiones relevantes en debate, lejos de meras cuestiones de técnica legislativa; verbigracia, derivar a la ley y al debate en el Congreso Nacional cuestiones que generaban enorme discusión en la Convención, como el mecanismo de designación y remoción del Procurador y Defensor General (pero ¿cuál?) y otro diferenciado para el resto de miembros. Por otro lado, la cuestión de permanencia o no en funciones de quienes en ese momento se desempeñaban como fiscales y defensores había generado importantes contrapuntos en la Comisión de Redacción. Entonces, como se hizo con todo

20 Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, IV: 4251.

el recorte del Dictamen N° 17, se resolvió que esas cuestiones se debatieran en el ámbito del Congreso Nacional. Sin embargo, producto de la discusión, se acordó incorporar el último párrafo al artículo 120 CN sobre inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones para asemejar la situación de defensores y fiscales a la de los jueces.

Los discursos en el recinto replicaron los puntos referidos en conflicto. Se insistió con el agregado de realización de concursos públicos de antecedentes y oposición para miembros inferiores, pero el artículo ya estaba “cerrado”. El Convencional Jorge de la Rúa resumió como ningún otro la disyuntiva entre votar un mejor texto -como el presentado por él mismo- o apoyar el dictamen propuesto: “en este caso hubiera salvado mis inquietudes personales y hasta mi prestigio personal... (pero)... no queremos colocarnos en la cómoda posición del crítico sino asumir la responsabilidad de un legislador constituyente”. Así, enfatizó en su intervención lo finalmente conseguido, el establecimiento de los grandes objetivos del Ministerio Público: “[...]la protección de intereses sociales y de sectores socialmente desamparados” (Obra Convención Nacional Constituyente 1994, 1995, VI: 6210 y 6211).

Finalmente, se aprobó el Dictamen de mayoría (143 votos por la afirmativa y 43 por la negativa). Antes, Masnatta había señalado:

La organización está diferida a una ley futura, que evidentemente ha sido adelantada en sus rasgos fundamentales [...] La ley pondrá los matices y deberá hacerlo con imaginación y creatividad (para que) tengan un marco apto para crear nuevos caminos que permitan que haya más y mejor justicia para los argentinos [...] (Obra de la Constitución Nacional Constituyente 1994, 1995, VI: 6201).

Lo demás (todo lo demás), debería ser materia de la ley orgánica, que antes de ser siquiera proyectada tenía mucho debate a cuestas y argumentos donde abrevar.

III. La ley orgánica del Ministerio Público 24.946: sus méritos y sus carencias

Casi 4 años se demoró el Congreso Nacional en sancionar, el 11 de marzo de 1998, la tan esperada ley orgánica, que hizo confluir en un mismo cuerpo legal las dos ramas del Ministerio Público, a las que denominó Ministerio Público Fiscal (MPF) y Ministerio Público de la Defensa (MPD).

La circunstancia de que el constituyente hubiera creado un Ministerio Público “bifronte” a cargo de un Procurador General y un Defensor General generó una circunstancia no pensada, que era que en el “mientras tanto” no existía la figura del Defensor General y, entonces, no existía constitucionalmente un superior jerárquico para los defensores públicos en pie de igualdad con el Procurador General. Además, se trataba de un periodo de evidente complejidad por la transferencia institucional y un sinnúmero de otras cuestiones a considerar.

En 1996, mediante el Decreto PEN 526/96, Nicolás Becerra fue elegido primer Defensor General de la Nación. En el Decreto PEN 601/96 se dispuso que

[...] ejercerá todas las atribuciones y competencias correspondientes a la superintendencia técnica del Ministerio Público de la Defensa y Pupilar... la potestad de dictar instrucciones generales o particulares, ordenar subrogancias, conceder licencias y todo lo atinente al régimen disciplinario.

Es decir, desde un lugar institucional se contó antes con el superior jerárquico (Defensor General de la Nación) que con la organi-

cidad y estructuración del Ministerio Público de la Defensa, al que -justamente- el Defensor General de la Nación debería representar.

Tener un “jefe sin jefatura” contribuyó a comprender que, a nivel legislativo, debía existir una rama diferenciada y en pie de igualdad dentro del Ministerio Público. En ese entonces, fue fundamental el convencimiento de que, para dirigir los destinos de una institución, más allá de las facultades de superintendencia, se necesitaba “algo más”. De hecho, en aquel momento no existía siquiera la potestad de designar dependientes y toda solicitud de gasto debía ser solicitada a la Procuración General de la Nación. Se debía contar, por ende, con un presupuesto propio y con autonomía para decidir la puesta en marcha de políticas propias y diferenciadas.

Debe recordarse, además, la existencia a nivel doctrinario y político de una línea de pensamiento que insistía con ubicar a los defensores públicos *dentro* del Ministerio Público Fiscal, y la concurrencia en un solo organismo administrativo y financiero para nuclear a las dos ramas constitucionales. En sentido contrario, el senador Yoma -miembro informante por el Dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, cámara de origen en la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946- reconoció en esa discusión parlamentaria la relevancia que tuvo que la ley de presupuesto en 1996 estableciera dos “partes” bien diferenciadas dentro del Ministerio Público, aún antes de la aprobación de la ley orgánica (Antecedentes Parlamentarios Ley 24.946, 1998).

Pero la *vacatio* de regulación legal (1994/1998) acrecentó la incertidumbre de los fiscales y defensores, que desconocían el destino que tendrían sus cargos y cuál era e iba ser su *status funcional*. Y como nada había determinado la Constitución Nacional, el Ministerio de Justicia seguía siendo la autoridad a cargo de esas designaciones.

En gran medida, los legisladores tomaron el “guante” sugerido por los convencionales. Así, reglamentaron un sistema de concursos públicos de antecedentes y oposición y de un jurado de enjuiciamiento con integración multisectorial²¹. Este sistema, sumado a la regulación de inmunidades funcionales, a la estabilidad funcional y a los organismos involucrados en su designación -el presidente con acuerdo del Senado- asemejó su sistema al de los jueces. Para que no existiera ninguna duda, les otorgó carácter de magistrados con estabilidad hasta los 75 años, sin distingo jerárquico y con posibilidad de una reválida por cinco años más.

El trámite parlamentario había dado cuenta de los extremos generados en el debate de la Convención Constituyente. La comisión de Sistemas de Control estableció una duración de 5 años en el cargo (renovable) para todos los miembros del Ministerio Público, mientras la comisión de Redacción evitó toda referencia al punto. Por otra parte, mientras en Sistemas de Control se había establecido el acceso al cargo de fiscales y defensores previo concurso público y la designación directa del Procurador y Defensor General, esa circunstancia estuvo ausente de toda mención en el Dictamen de la comisión de Redacción.

Los discursos de convencionales pertenecientes a partidos minoritarios y las preven-

21 Disponía el artículo 19 de la Ley 24.946 que el Tribunal de Enjuiciamiento se integraba por 7 miembros: uno designado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, uno por el Poder Ejecutivo, otro por el Senado, uno por el Colegio de Abogados de la Capital Federal, otro por la Federación Argentina de Colegios de Abogados y dos por sorteo -uno entre los fiscales con rango de camaristas o superior, y otro entre defensores ante tribunales colegiados o rango superior-. Como se observa, la idea de la ley pareció ser el establecimiento de un jurado “único”, pero luego de unos años, cada rama del Ministerio Público estableció su propio jurado, respetando la disposición sobre integración señalada en ese artículo.

ciones en el recinto de los propios miembros de la mayoría “confiando” en el buen tino de la futura ley para asegurar el correcto ejercicio funcional y libre de presiones inclinaron la balanza en su redacción final. No hay que olvidar la incorporación del último párrafo del artículo 120 CN, justamente, en la comisión de Redacción y en las postimerías del ingreso al pleno convencional para su aprobación definitiva.

No hubo ningún consenso legislativo para delegar en los superiores jerárquicos -Procurador General y Defensor General- la decisión definitiva sobre designación de fiscales y defensores. En la media sanción del proyecto girado desde el Senado se establecían en las unidades centrales de Procuración General y Defensoría General (Defensores Públicos Oficiales de la Defensoría General de la Nación, Defensores Públicos Oficiales Adjuntos de la Defensoría General de la Nación, y Defensores Auxiliares) jerarquizados simétricamente con jueces y camaristas²².

Indiscutiblemente, el conflicto preponderante en aquel trámite legislativo se lo llevó la cuestión ligada a la situación de permanencia o no en el cargo de quienes, al momento de la sanción de la ley, eran parte integrante de fiscalías y defensorías²³ pero que, obviamente,

no habían rendido ningún concurso público porque no existía. En el medio, se colaba la situación de los titulares jerárquicos, con un Procurador muy cuestionado -luego renunciante- y algunos proyectos que ataban el mecanismo de confirmación de éstos al mismo de sus dependientes. El miembro informante del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado (Orden del Día 1217/96), su presidente Jorge Yoma, autor de uno de los proyectos, enfrentó las críticas a la redacción del artículo 69²⁴, que convalidaba sin más a quienes en aquel momento fungían como titulares jerárquicos de la Procuración General de la Nación y de la Defensoría General de la Nación y que había sido incorporado en el Dictamen que fue girado al recinto. Yoma directamente retiró ese artículo de la votación, con lo que la media sanción del Senado ya nada decía sobre el particular, lo que abrió nuevos frentes de queja y alternativas de interpretación²⁵.

sores la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (que había acompañado un anteproyecto y realizado observaciones) y el sindicalismo judicial, preocupado por el aseguramiento de la antigüedad y jerarquía de empleados desde el Poder Judicial al nuevo Ministerio Público autónomo; todo en un debate general que, trascendió los pasillos parlamentarios y tribunalicios, e involucró proyectos de las bancadas más importantes y del remitido por el Poder Ejecutivo.

24 Decía ese artículo 69: “Los cargos actualmente existentes en el Ministerio Público subsistirán bajo el régimen y con las denominaciones establecidas en la presente ley, y continuarán siendo desempeñados por quienes los ejerzan al momento de su entrada en vigencia, con la estabilidad y demás derechos y garantías establecidos en la presente ley”.

25 Al momento de presentar el Informe que le correspondía como miembro informante de la Comisión de Asuntos Constitucionales, el Senador Yoma señaló que una ley de esa envergadura debía tener los mayores consensos, y prefirió que nada se dijera sobre el particular, en la idea de que fuera la Cámara de Diputados la que pudiera encontrar “una fórmula que unifique los criterios y permita lograr unanimidad en la sanción

22 Pero los Defensores Auxiliares, con rango equiparable a secretarios de cámara, podían ser, en esa media sanción, designados directamente por el Defensor General de la Nación. Pero cuando se discute esa media sanción en las comisiones de la Cámara de Diputados, se pone un coto a esa posibilidad; de hecho, la diputada Elisa Carrió, a la que siguieron el resto de diputados, señaló que no podía habilitarse la designación como magistrados, con todas las implicancias funcionales que eso acarreaba, por simple decisión de una persona, y que entonces, debían unificarse los mecanismos para todos los defensores (y fiscales auxiliares).

23 En efecto, los casi cuatro años transcurridos entre la sanción de la Constitución Nacional y la sanción de la ley 24.946 se explica por este tipo de situaciones. Allí tallaron fuerte para que se empodere a fiscales y defen-

María Fernanda López Puleio

Le correspondió a la Cámara de Diputados, como cámara revisora, incorporar el artículo 70 e instituir la estabilidad “que prevé el artículo 120 de la Constitución Nacional” de todos los que hasta ese momento fueran integrantes del Ministerio Público. El artículo dice, además, que “[...] el Procurador General y el Defensor General deberán obtener el acuerdo previsto en el artículo 5º (2/3 miembros presentes del Senado). A tal efecto el Poder Ejecutivo remitirá los pliegos correspondientes dentro de los treinta días corridos contados a partir de la sanción de la presente ley”. Al momento de sanción de la Ley 24.946, tanto el Procurador General como el Defensor General de la Nación habían sido reemplazados²⁶, y era este último quien se encontraba envuelto en polémicas por designaciones y

de esa norma”. A la vez, señalaba que el tema seguiría en carpeta de los senadores, a punto de explorar una propuesta del Senador Bauzá; estabilidad para los magistrados y funcionarios inferiores, y periodicidad para los superiores, entre 4 y 6 años, con posibilidad de ratificación (Antecedentes Parlamentarios Ley 24.946 – Ministerio Público, 1998: 917). El Senador Genoud trasladó la posición de Unión Cívica Radical: “[...] como mínimo, correspondería que una vez sancionada la ley se remitan los acuerdos del defensor general y del procurador general de la Nación para que cuenten con el aval correspondiente establecido en la norma [...] De lo contrario, nos encontraríamos con un contrasentido: por una ley aprobada por la simple mayoría de los votos -porque no requiere una mayoría especial- se confirmaría con estabilidad y para todos los tiempos -hasta los 75 años- a funcionarios que, de acuerdo con la ley, requieren los dos tercios de los votos de este Senado para obtener la convalidación legal que consagra la propia norma” (Antecedentes Parlamentarios Ley 24.946 – Ministerio Público, 1998: 922). Esta propuesta prevalecería en la sanción de Diputados.

26 Nicolás Becerra, el primer Defensor General de la Nación, pasó a desempeñarse como Procurador General de la Nación, mientras que Miguel Ángel Romero, camarista penal económico, fue el seleccionado por el presidente Menem como nuevo Defensor General de la Nación, cargo al que terminó renunciando en 2005, con pedidos de juicio político.

desmanejos institucionales, aunque luego de algunos meses su pliego obtuvo el acuerdo.

Pero la discusión en el Senado puso en evidencia otras problemáticas para el Ministerio Público de la Defensa. El primer anteproyecto sobre el que trabajó fue el que giró el Poder Ejecutivo Nacional²⁷, que fue defendido en la cámara de origen por el entonces ministro de Justicia Barra. Allí, además del establecimiento de condiciones de “sujeción” de los integrantes del Ministerio Público y limitaciones de garantías -ligados, entre otros, a traslados e instrucciones- se disponía, como en un *revival* de tantos proyectos de texto convencional para su debate en la Constituyente, una neutralización fáctica del carácter bicéfalo del Ministerio Público, ya que el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo mantenía al procurador como cabeza del Ministerio Público de la Nación.

Todos los bloques parlamentarios rechazaron semejante afrenta, que los hacía volver a la “esquizofrenia histórica”. Como afirmó el miembro informante Yoma, la letra y espíritu del artículo 120 CN establece el carácter bicéfalo de este instituto: “Creo que esto, sumando al rango constitucional que adquirieron los tratados por los derechos humanos [...] es una conquista desde el punto de vista de los derechos humanos” (Antecedentes Parlamentarios. Ley 24.946 – Ministerio Público, 1998: 911).

Ya en el tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la Defensoría General de la Nación tuvo la oportunidad de que se corrigieran muchas de las distorsiones respecto a la defensa pública: las ligadas a la competencia del Defensor General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; denominaciones de cargos con impacto en la función; omisiones de incorporación de ma-

27 P.E. 500/95, “Mensaje N° 444/95 y proyecto de ley sobre Ministerio Público”.

gistrados de la defensa pública; errores con las equiparaciones y con las funciones de defensores del interior del país de competencia múltiple; entre otras²⁸.

Especialmente, se lograron incorporar dos incisos al artículo 51 -que establecía los deberes y atribuciones del “jefe máximo del Ministerio Público de la Defensa”- y que repercutieron enormemente en lo que, con los años, significaría un crecimiento y fortalecimiento exponencial del Ministerio Público de

28 Verbigracia, en el art. 51 inc. a) se cometió el error de dejar excluidas de la obligación de vista por parte de la Defensoría General de la Nación, a las causas en las cuales el Defensor General debía intervenir en su rol de Defensor de “Pobres y Ausentes”. En el artículo 7º, se omitían los requisitos para ser nombrados Defensores de la Defensoría General de la Nación, y su adecuación a la terminología corregida de la ley. En el artículo 12, se estableció la equiparación remunerativa de los Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los Defensores Oficiales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, incorporando la novedad de un plus remunerativo del 20% sobre la percepción de camaristas. En el artículo 73 de la media sanción del Senado, que refería a las equiparaciones de cargo del MPD: con errores sobre asignación funcional de los secretarios letrados de la Defensoría General: incs e) y f); equiparación como camaristas de los Defensores de Primera y Segunda Instancia del interior: incs c) y e); Remediando el olvido de señalar a los Defensores Adjuntos de Casación y su equiparación, y cambio de orden en las equiparaciones del inciso; Necesidad de equiparar a los Defensores Oficiales Adjuntos ante los Tribunales Orales Federales y ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional; Confusión de roles entre los Defensores de Primera Instancia, de Segunda Instancia y de Primera y Segunda Instancia; Asignar denominaciones que se adapten mejor a la realidad, mejorando la técnica legislativa de la ley en los incs d) y g); Creación de Defensorías. También, modificación del artículo 4, sistematizando su articulado en relación con el artículo 12 y 73; modificación del artículo 62 por inexactitud terminológica y confusión de cargos. También se hizo lugar a incorporar el presupuesto correspondiente a tutores y curadores que hasta ese momento se desempeñaban bajo la órbita del Ministerio de Justicia, y que pasaron a depender como funcionarios del Ministerio Público de la Defensa (arts. 4 y 71).

la Defensa. Me refiero al inciso d): “Realizar todas las acciones conducentes para la defensa y protección de los derechos humanos, sin perjuicio de los dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Nacional”; y al inciso v): “Patrocinar y asistir técnicamente, en forma directa o delegada, ante los organismos internacionales que corresponda, a las personas que lo soliciten”, que inauguraría una interacción -sobre todo con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero también con el Universal- generadora y replicadora de estándares de derechos humanos en nuestro país y en la región, e impulsor de sinergias con organismos internacionales de toda índole, especialmente para la protección de sectores vulnerables²⁹. Las propuestas de la Defensoría General de la Nación fueron incorporadas en el Dictamen conjunto de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda (Orden del día 2251/97) y finalmente convertidas en ley.

La Ley 24.946 se estructuraba en cuatro grandes partes: una primera “conjunta” sobre definición y función de la institución, integrantes, designaciones, inmunidades, incompatibilidades, excusación y recusación, remuneración equiparada entre jueces, fiscales y defensores de igual jerarquía, sustitución, estabilidad, deber de obediencia, poder disciplinario y remoción y lo ligado a la autarquía financiera. La segunda versaba sobre Ministerio Público Fiscal; la tercera, sobre Ministerio Público de la Defensa; la cuarta y última, sobre algunos aspectos de personal, recursos y equiparaciones.

El *racconto* realizado permite dar cuenta de algunas notoriedades. Entre ellas: el pon-

29 Poco más de un mes después de la sanción de la ley, se crea en el ámbito de la Defensoría General de la Nación el Programa para la Aplicación de Tratados de Derechos Humanos en el ámbito interno (Res. DGN N° 370/98), con la función de capacitación, realización de bancos de datos sobre jurisprudencia internacional y generación de estrategias de litigio internacional.

derado esfuerzo del legislador por establecer una institución independiente y con garantías para sus miembros en el ejercicio de la función. Esto es un gran mérito, sobre todo porque esa ley fue producto de un destacado consenso parlamentario, que también se preocupó por las relaciones de coordinación con el Poder Ejecutivo y de control mediante una comisión bicameral (aunque con atribuciones no siempre claras y nexos discontinuos a lo largo de los años) y la obligación de remisión de informes anuales al Congreso. Pero también es evidente que esa normativa se encaminó, seguramente por las mismas razones apuntadas, antes como una ley de asignación funcional preponderantemente refleja de la estructura judicial que como una ley orgánica integral; menos aún, una ley orgánica “pensada para” la defensa pública.

El *esfuerzo* del legislador para definir en un mismo artículo funciones antitéticas o con principios inversos -por caso, la unidad jerárquica que distingue al Ministerio Público Fiscal nunca podría ser invocada para inmiscuirse en la relación protegida del binomio defensa material/defensa técnica-, y por más que el articulado señale la exigencia de atender a la especificidad de cometido funcional de los diversos integrantes del Ministerio Público, esa no puede constituirse como una regla de técnica legislativa que haya que replicar en cantidad de artículos.

Menos sentido tiene, aún, que una parte de la norma *contradiga* al principio general señalado en otra parte de la norma. Baste pensar en el sentido tan diverso de una “instrucción” para uno y otro sector del Ministerio Público, y de la necesidad de regulación detallada de ese sentido diverso.

Son muchos los ejemplos, durante la vigencia de esa ley, que dieron cuenta de la falta de comprensión de esa normativa para resolver problemáticas de la defensa pública, que llegaron incluso al absurdo de exigir planteos

de excusación ante los jueces -porque así lo establecía el artículo 10, por derivación a las normas procesales respecto a fiscales-. También se vivieron momentos de zozobra para colegas no habilitados a excusarse por violencia moral (“no existe en la ley”) y para otros a quienes les tocó en (mala) suerte la asignación de defensas de imputados en casos de lesa humanidad, cuyo accionar se relacionaba con las desapariciones forzadas sufridas por más de una decena de familiares directos. Fue el caso, por ejemplo, del Defensor Oficial ante la Casación, Mario H. Landaburu, quien tampoco fue habilitado para apartarse de la defensa y se vio compelido a renunciar.

Ahora, alguien podría decir que en los casos de violencia moral, más allá de la inexistencia de una norma de resguardo para el caso, quien gestiona un servicio público para la asignación de defensa penal podría hacer uso de los principios que tienen no sólo relación con el respeto y dignidad personal que se le debe al defensor público en el ejercicio del cargo, sino con las exigencias de una defensa técnica efectiva, que podría verse comprometida si no se aparta al defensor. Es que mucho más allá de la “tolerancia posible de ser exigida” a los defensores públicos para representar en todo tipo de caso, se presentan casos como éste, donde el defensor interviniente se encuentra involucrado de manera directa y personal en su resultado final.

Entonces, si lo dicho en el párrafo anterior constituía una respuesta institucional esperable ¿por qué no se decidió así, aún a falta de una previsión sobre “casos de violencia moral” en la Ley 24.946? Porque los sistemas que regulan atribuciones de superintendencia no pueden depender de la mayor o menor bondad de quienes los dirigen. Se necesitan normas de resguardo de la función, incluso hacia adentro de la institución. Además, porque esos sistemas, organizados en general según una fuerte impronta jerárquica y amplias

facultades administrativas, exigen dispositivos que actúen como contrapeso. Basta pensar en la regulación establecida en el artículo 31 de la ley sobre el “deber de obediencia” a las instrucciones emanadas por el Defensor General de la Nación. Y si bien esa norma habilitaba contraponer objeciones, no señalaba ningún patrón o referencia al cual ceñirse, ni siquiera la situación u opinión del defendido o asistido, que, dicho sea de paso, tampoco era considerada, siquiera, en su versión de confronte con la estrategia del defensor asignado.

Se presentaban también situaciones -seguramente no evaluadas o buscadas por el legislador- ante omisiones flagrantes de regulación legal en relación con la realidad de casos gestionados por la defensa pública. Entre ellas, la “ficción” de considerar que tiene impacto neutral que una persona detenida en sede de fuerzas de seguridad o una persona internada involuntariamente en casos de salud mental puedan permanecer algunos días en esa situación sin asistencia inmediata de un defensor, *total* ya intervendrá un juez para asegurar sus derechos (las normas más modernas de defensa pública, como la Ley 27.149, establecen su intervención obligada desde el primer instante).

Otro tipo de situación es aquella relacionada con los conflictos de interés por la incompatibilidad de defensa común de dos o más personas, que se replica en el día a día de las unidades de defensa y que no podía ser resuelta simplemente echando mano del artículo que hablaba de sustitución y subrogancia de los miembros del Ministerio Público (art. 11). Ese artículo establecía que, si no era posible la subrogancia entre magistrados, debía acudirse a abogados de la matrícula que previamente conformaban un listado *ad hoc*, y que “(l)a designación constituye una carga pública para el abogado seleccionado y el ejercicio de la función no dará lugar a retribución alguna”.

Ese *munus honorificum* ha sido comprobado en todo el mundo (López Puleio, 2002). No puede ser seleccionado como un sistema prioritario de provisión de ayuda legal gratuita, ni en el marco de una intervención complementaria. ¿Cómo resolver los casos de la defensa federal en el interior del país, donde puede existir un solo defensor en cientos de kilómetros a la redonda? ¿y qué hacer en casos de conflictos de interés? ¿cómo “conseguir” abogados gratis en casos de lesa humanidad, o megacausas, donde la extensión de audiencias de juicio puede llevar años y años? Y respecto a las víctimas de delito que buscan constituirse en querellantes, ¿adónde acudirían en búsqueda de patrocinio jurídico? ¿quién se hacía cargo de remover los obstáculos de acceso a la justicia de quienes, en virtud de su vulnerabilidad o pobreza ven impedida la posibilidad de contar con un abogado que los represente?

Para eso la Ley 27.149 vendrá a innovar, haciendo desaparecer la inaudita prohibición de contraprestación para quien, sin ser magistrado de la defensa pública, funge como defensor público coadyuvante, atendiendo especialmente a una gestión eficaz del servicio, a la solución de conflictos de interés y a la sobrecarga de trabajo (arts. 34 y 35 inc. p).

Pero, además, una ley orgánica debía explicitar con mayor detalle sobre los objetivos institucionales del Ministerio Público de la Defensa; de qué estructura base se vale para cumplimentar sus fines y con cuáles herramientas cuenta para llevarlos a cabo; respecto a cuáles situaciones y de qué manera establece el corte de la población sujeta a la intervención del Ministerio Público de la Defensa; qué compromisos asumen quienes administran el servicio público en materia de control de gestión funcional, financiera y de capacitación. En definitiva, cómo asegura el nivel de cobertura de la defensa pública para garantizar el acceso a la justicia en sentido integral y específicamente para los sectores desventajados.

Se imponía, entonces, una amplia reformulación del modelo de provisión de defensores públicos, de la asistencia jurídica gratuita, y de las condiciones establecidas para su consecución.

IV. Ley 27.149 o los cimientos de la garantía orgánica para el acceso a la justicia en sentido amplio

El 17 de junio de 2015 se sanciona la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación 27.149. Se trató de la primera norma encaminada de manera exclusiva a establecer sus misiones y funciones con prevalencia; a regular los modos de prestación del servicio de defensa pública y los dispositivos concretos de cobertura; a enfocarse en problemáticas típicas de la defensa pública y ofrecer soluciones pensadas y legisladas para ellas.

La ley cristaliza la concepción -y la práctica- de un modelo de actuación que supera una mera auxiliaria procesal. En ese sentido, deviene en una institución de defensa y protección de derechos humanos, encaminada a garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, se trate de casos individuales o colectivos, establecida para un accionar proactivo de resguardo de los derechos fundamentales de las personas, especialmente de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, como define su artículo inicial al determinar su función principal.

La ley también se mune de la experiencia de gestión del servicio público de defensa, ya que su basamento principal lo constituyó el anteproyecto que elaboramos mediante un gran trabajo de equipo en la Defensoría General de la Nación³⁰. Se nutre del accionar de

defensores y defensoras de todos los fueros e instancias -comprometidos con su rol y con las acciones que más beneficien a sus representados o asistidos-, que son quienes han impulsado los estándares para la protección de derechos en las instancias judiciales. Se imbuye, además, de las buenas prácticas y políticas impulsadas por la Defensoría General para la remoción o limitación de obstáculos en el acceso a la justicia de sectores desaventajados. Sin ellas, no verían consagrados los derechos que se les reconoce en el papel pero no en su práctica. La ley toma para sí, también, los avances del derecho internacional de derechos humanos, haciendo propios sus estándares -algunos generados por la misma defensa pública- e impulsa litigios estratégicos y trabajo en equipo; se “mete” en el conflicto proponiendo soluciones alternativas; hunde sus pies en el terreno para conocer de primera mano la mejor respuesta para el sector que se trate y prefiere el proceso por audiencias, el lugar de encuentro de las personas de carne y hueso, antes que un escritorio que sugiere frialdad y distancia.

Es que la redefinición organizativa y conceptual del Ministerio Público de la Defensa se apoya en un presupuesto básico, constituido por un principio liminar de los derechos humanos: el de igualdad y no discriminación. No es la igualdad formal la que aquí tiene relieve, sino la que se traduce en igualdad para el acceso a la justicia, entendida como la su-

30 Por Resolución DGN N° 1157/2015, la Defensora General de la Nación, Stella Maris Martínez, destacó “las tareas desarrolladas por la Sra. Defensora Pública Oficial a cargo de la Secretaría General de Política Institucional, Dra. María Fernanda López Puleio; la Sra. Directora General a cargo de la Dirección General de Auditoría, Dra. Patricia Schuvaks y; por los Dres/ as. María Fernanda Alberdi, Santiago Martínez, Nicolás Javier Ossola, María Ines Italiani, Nancy Ovejero y Rodolfo Martínez, de cara a la sanción y promulgación de la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149, en miras de que su contenido recepte los estándares internacionales de protección de derechos humanos y contemple las diversas temáticas que incumben al funcionamiento y los lineamientos de actuación de esta Institución”.

peración de barreras que inhiben la operativización de derechos y de sus garantías. De allí surgen dos ideas fuerza: la nueva estructura para la gestión de la defensa pública debe contar con políticas activas que favorezcan la cobertura *real* de necesidades de asistencia jurídica de las personas asistidas y todo ello debe encaminarse a una *defensa técnica efectiva y adecuada*, que es un estándar de actuación funcional que atraviesa toda la ley orgánica. La prevalencia del principio universal de igualdad y no discriminación, como piedra angular del sistema de protección de derechos humanos, tiene un impacto particular en la situación de quienes sufren discriminación estructural y su relación con el acceso (o no acceso) a la justicia.

Esa discriminación estructural refiere, entre otros, al contexto de origen étnico, no nacional, género, pobreza, situación de detención, niñez o discapacidad, y a las notorias dificultades que enfrentan los integrantes de esos colectivos, que sufren limitantes para el pleno ejercicio de derechos o para la consideración específica de sus problemáticas distintivas, que no suelen ser tomadas en cuenta al momento de adoptarse políticas públicas de alcance general e indiferenciado.

La relevancia de la discriminación estructural para el acceso a la justicia -entendida no sólo como acceso a la jurisdicción, sino como efectividad de los derechos reconocidos- se manifiesta de manera evidente: por la falta de posibilidades de quienes integran estos grupos de conocer los derechos que les asisten y los modos de ejercitálos, o de obtener respuestas satisfactorias y oportunas ante las instancias de gobierno o los tribunales; también por su prácticamente nula posibilidad de impulsar normativas que atengán a las problemáticas específicas del grupo para que éstas no se reproduzcan e, incluso, si se logra que se sancionen, conseguir que sus contenidos se cristalicen. Entonces, a mayor vulnera-

bilidad, mayor necesidad de protección; pero a menor protección, mayor discriminación. Así, la distinción de trato no sólo no resulta ofensiva para el principio de igualdad, sino que se impone para no contrariarlo (López Puleio, 2015). Justamente porque somos desiguales necesitamos que se fortalezcan los *derechos* en los que sí somos iguales, que son los derechos fundamentales. La igualdad jurídica debe entonces ser concebida como igualdad en esos derechos (Ferrajoli, 2019).

La desigualdad brutal que provoca la pobreza y otras condiciones que generan desventaja en el confronte con el acceso a la justicia exigen “medidas de compensación” y “ajustes razonables”, con basamento en el derecho internacional de derechos humanos. La jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha avanzado en la comprensión de que no toda distinción de trato implica la violación del principio de igualdad y no discriminación. Por el contrario, son muchas las situaciones en las que, para evitar discriminar, se impone que, en lugar de propiciarse un trato idéntico, personas con distintas realidades reciban tratos también diferenciados. Dice la Corte IDH:

Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que

quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.³¹

No debe perderse de vista, además, que esas desigualdades “extraprocesales”, si no son neutralizadas, tendrán impacto directo en la solución “procesal” que se trate; por ejemplo, al bloquear la posibilidad de un arresto domiciliario a quien no tiene posibilidad alguna de conseguir vivienda. Por esto desde la defensa pública se deben promover programas (de “Atención de problemáticas sociales y relaciones con la comunidad” se denomina el que existe en la Defensoría General de la Nación), integrados, entre otros, por trabajadores sociales, para coadyuvar con el defensor técnico en cuestiones de naturaleza asistencial. De igual manera, desde hace muchos años funcionan en la estructura central del organismo comisiones específicas que suelen establecer canales aceptados con organismos involucrados, apoyo experto para el patrocinio letrado del defensor que se trate, intervención en casos de litigio estratégico, investigaciones de campo y sensibilización sobre necesidades concretas del sector vulnerable que se trate, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, detenidos, personas con discapacidad, refugiados, migrantes, indígenas, adultos mayores, entre otros.

De igual forma, la ley hace suyo un tesoro de valiosa doctrina surgida de sendas resoluciones de la Defensoría General de la Nación -sobre todo en el decenio que precedió a su sanción, para continuar a partir de la decisión

legislativa- donde se otorgó contenido expansivo a las políticas de protección y defensa técnica de sectores espacialmente desventajados. La concepción del Estado, en León Duguit (1975), se expresa como servicio público, cuya finalidad es realizar, en las instituciones y en su mejor funcionamiento, la solidaridad social.

Es que, además, las instituciones “son” las personas que las integran -y quienes la dirigen: Stella Maris Martínez en 2005 había asumido como Defensora General Sustituta y al año siguiente fue designada Defensora General de la Nación- y mucho del contenido de la ley surge de ellas, de los planteos que las impulsaron y de las decisiones que las conformaron. También, de la necesidad de cubrir tantos vacíos de regulación legal.

La Ley 27.149 recepta esa rica experiencia, trata de “encriptarla” y replica y mejora muchos de los avances incorporados en la Ley 24.946, como el sistema de concursos públicos de antecedentes y oposición. Hermann Heller (1998), al postular la necesidad de que una Constitución contenga la mayor cantidad de previsiones, dice que

(I)a idea de normatividad, es decir, de la ejemplaridad u obligatoriedad de un obrar concorde con determinados criterios positivos de valor, presenta [...] la inmensa importancia de que no sólo eleva considerablemente la probabilidad de un obrar conforme [...] sino que es sólo ella quien, en muchos casos, la hace posible.

Por eso la ley, en uno de sus artículos iniciales, señala los *Principios específicos* a los que deben sujetar su actividad los integrantes del Ministerio Público de la Defensa (art. 5º). Con ello, también se obturan las arbitrariedades en las que puede caer quien desarrolle funciones de superintendencia en un organismo que, de por sí, cuenta con suficiente radio de giro en esa materia. Tampoco puede desconocerse la

31 Corte IDH, El Derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso. Opinión Consultiva OC-16/99. Serie A N°. 16 párrafos 119 y 120 y tantos precedentes del Tribunal Interamericano que reiteró esa fórmula.

importancia de que por primera vez se haya legislado sobre los “deberes y garantías para la gestión de casos de la defensa pública” (Título III, Capítulo 2, arts. 16 a 25), estableciendo los contenidos integrativos de la autonomía e independencia técnica, pero buscando canalizar las inquietudes de sus defendidos, siempre en búsqueda de la solución que más los favorezca, teniendo vedado que se los obligue a la elección de alternativas o procedimientos que dependan de la voluntad de aquellos.

En esa línea, se enuncian criterios de actuación para las presentaciones *in pauperis forma*. Se define el contenido intrínseco del deber de asistencia o representación regulando los casos de violencia moral, definida por el impacto que pueda tener en la integridad del defensor o en la afectación del ejercicio de una defensa pública efectiva y adecuada. En las “recomendaciones generales” que se dicten, se considerará la prevalencia, para el caso concreto, de la solución que más favorezca al asistido o defendido. Cuando se trate de alguna “indicación particular” (desaparece la “instrucción” de la anterior normativa), ella siempre debe justificarse en la necesidad de asegurar la defensa pública efectiva y adecuada. Es de resaltar que, si algún accionar del defensor diera lugar a la constitución del Tribunal de Enjuiciamiento y éste decidiera su remoción, se exige una mayoría *especial* de 5 miembros sobre 7 para que proceda (art. 62 inc. g), cuando la ley anterior la habilitaba con una mayoría absoluta -4 sobre 7- (art. 20 inc.7 de la Ley 24.946).

No puede dejar de mencionarse la exigencia de equiparación de remuneraciones y su extensión, a los fines patrimoniales previsionales y tributarios, de los integrantes del MPD con los del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal (art. 50). Lejos de una actitud corporativa, y más allá de la importancia de la lucha sindical, una regla como la precedente no sólo *asegura* el respeto por la

carrera y continuidad en la institución, sino el fortalecimiento de todos los principios que la consagran.

Es cierto que la Ley 27.149 es “reglamentaria”, pero una ley orgánica debe serlo y, a pesar de ello, ha sorprendido en algún caso que la interpretación de sus previsiones o institutos no condiga ni con lo señalado en el articulado, ni con los principios que emanen de la misión y actuar funcional, de la institución, y de quienes la integran. También es cierto que esta Ley 27.149 probablemente no hubiera visto nunca la luz si no se hubiera “aprovechado” del envío fundamental que significó la reforma integral del sistema de enjuiciamiento penal en 2015, con la sanción del paquete de leyes para poner en marcha un nuevo Código Procesal Penal Nacional (luego llamado Federal).

Es posible afirmar que ha sido una constante en Latinoamérica -a partir del cambio de sistemas inquisitivos o mixtos hacia el acusatorio- la necesidad de fortalecimiento de modelos de gestión de la defensa pública institucionalizada, con presencia visible y altísima intervención de abogados de planta en relación con los casos totales que procesa el sistema penal (superior al 80% en el ámbito federal). Así, se convirtió en un gran “ojo avisor” de la dinámica general de la justicia, con sus rutinas procesales y conocimiento del *timing* de sus intervenientes; tanto más, en cambios procesales de raíz, donde los abogados privados se toman mayor tiempo para intervenir.

Estos cambios normativos y organizacionales no siempre traducen en la práctica la consagración de objetivos que los propugnan, máxime cuando incluyen una reformulación total de roles y potestades, con los mismos actores que vienen de interactuar con el anterior modelo. En este sentido, la prevalencia del accionar de la defensa pública, para generar comportamientos e interpretaciones favorables a sus defendidos y a la vigencia de

María Fernanda López Puleio

garantías, delineando el mejor camino para el derecho de defensa, genera directrices que influyen en el resguardo eficaz de derechos.

Un proceso sostenido sobre la base troncal de audiencias y el distingo preciso de las partes, que respete el principio epistemológico de someter a un amplio confronte la hipótesis acusatoria y favorezca el rol de un defensor que investiga por sí mismo y puede realizar una teoría temprana del caso, necesariamente empodera a la defensa pública. La Ley 27.149 parte de ese convencimiento; por eso pone punto final a la organización rígida y refleja de la judicial, para los defensores penales que intervengan en el sistema adversarial, y diseña una prestación continua a cargo del mismo defensor -desde el primer momento de la investigación o del instante mismo de una detención y hasta la sentencia del tribunal de juicio-.

Para ello, readapta la faz estructural anterior, pero eso no es óbice para poder responder con flexibilidad ante nuevas exigencias de la prestación, a la vez que incorpora la figura de un Defensor Coordinador -un nuevo actor para asegurar la prestación idónea en el ámbito que se trate, conocedor de la realidad local y recorrido “en la trinchera”- para reaccionar con prontitud ante dificultades como sobrecarga de trabajo, asignación ponderada o conflictos de interés.

Vale considerar que, aún antes de la creación de las defensorías de víctimas³², la ley ya se había hecho cargo de establecer en el ámbito de la Defensoría General de la Nación un programa de asistencia técnica y patrocinio jurídico “a quien solicite constituirse en el

proceso penal como querellante particular y, eventualmente como actor civil, y que por la limitación de sus recursos económicos o vulnerabilidad hicieran necesaria la intervención del Ministerio Público de la Defensa” (art. 11).

La respuesta a la consulta “metodológica” de cuán necesario resultaba aprovechar el trampolín que la reforma del enjuiciamiento penal exigía y, así, a la par de remixar aspectos ligados a la cuestión penal avanzar en una reconfiguración estructural total de una institución autónoma y profesional, pero que tenía limitados resguardos normativos, se imponía por su propio peso. Su contenido exhaustivo y particularizado es el que exigía la disposición del constituyente, cuando reconoció la independencia del Ministerio Público de la Defensa en 1994 y pensó en una institución con relación cercana con la gente.

Los ejemplos que justifican esa postura son muchos en una normativa de más de 80 artículos, pero no puede dejar de mencionarse la relevancia de que la nueva ley “bajara” a disposiciones concretas, para el actuar de la defensa, la prevalencia del derecho internacional de derechos humanos y el cambio de paradigmas. Por ejemplo, al redefinir, ampliándolas, las competencias funcionales de los defensores de menores de edad e incapaces, explicitando sus atribuciones en forma principal o complementaria, judicial y extrajudicialmente; o poniendo alertas específicas en relación con las personas internadas con esas problemáticas y personas sobre las que haya recaído sentencia en el marco de un proceso ligado al ejercicio de la capacidad jurídica o de apoyos y salvaguardias (art. 35). La jerarquización como magistrados de Defensores Públicos Curadores y Tutores se inscribió en esa idea, lo mismo que la incorporación en el cuerpo legal del Órgano de salud mental³³.

32 Las Defensorías Públicas de Víctima en Argentina se crearon a través de la Ley 27.372, denominada “Derechos y garantías de las personas víctimas de delitos”, en 2017, dentro de la órbita del Ministerio Público de la Defensa de la Nación y a fin de garantizarles el patrocinio y asistencia a quienes se encontraren en situación de vulnerabilidad. Lamentablemente, su cobertura en todo el país viene demasiado demorada.

33 En cambio, algunas de las disposiciones proyectadas sobre autarquía financiera y gestión económica y finan-

A nivel de estructura interna, se le ha dado organicidad a un Consejo Asesor, integrado por defensores públicos de diversos fueros, del Colegio Público de Abogados y de una organización no gubernamental reconocida en temáticas de la administración de justicia y protección de derechos con incumbencia, también, en recomendaciones generales para el servicio y sus necesidades de expansión.

En ese sentido, la ley impulsa la constitución de redes, acuerdos interinstitucionales y establece exigencias sobre acceso a la información, comunicación institucional y difusión de derechos en lenguaje sencillo; lo que se ha venido efectivizando en este decenio.

La celebración de diez años de vigencia de una ley orgánica es momento propicio para analizar cómo su nueva normativa se ha echado a rodar; cuáles han sido los ámbitos preferentes que delimitaron la provisión de defensa; por cuáles canales se ha producido la interacción prioritaria con la administración de justicia, las instancias gubernamentales y de la sociedad civil; qué dinámica de conflictos ha debido librar en el día a día de su desenvolvimiento institucional; cuáles han sido los estándares de actuación que han generado fallos paradigmáticos y cuál el impacto de su intensa actividad de capacitación y de la Escuela de la Defensa Pública. En suma, es un momento justo para examinar si ha promovido efectivamente una forma de administración ágil, para facilitar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y no discriminación.

Creo que nadie duda, en ese balance, que el Ministerio Público de la Defensa de la Nación sale airoso. Que se ha distinguido por

ciera, que determinaba una alícuota específica de recursos tributarios y no tributarios de la Administración central (0,60%), a la que se le adicionaba el aporte anual que incluyera el PEN en el presupuesto nacional para el inciso 4% (bienes de uso) no fueron consideradas como proponía el anteproyecto de la Defensoría General de la Nación.

ofrecer una defensa comprometida con las exigencias de la función y al alcance de todos. Que sus intervenciones proactivas han generado copiosa jurisprudencia para la protección efectiva de derechos en el ámbito local y que, en el internacional, ha sido reconocido por su intervención ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus presentaciones en diversos Comités de Naciones Unidas. Incluso, en los fundamentos que acompañaron la presentación del proyecto en el Senado³⁴, se puso énfasis en las numerosas recomendaciones de la OEA para la estructu-

34 Por la metodología establecida por la Comisión Bicameral de Implementación del CPPN, las discusiones más ricas se dieron en ese seno, con invitados de muchos ámbitos ligados a la justicia, incluida la Defensora General, por lo que se firmó un dictamen de mayoría que tuvo como miembro informante al Senador Urtubey; pero, junto a este proyecto, se discutieron cinco más, relacionados con la implementación de la reforma, como el de la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal, con lo que la sesión resultó un tanto desordenada. El bloque radical realizó un informe rechazando la ley (Burgos, Garrido, Mestre, Valdez, Bazze), ya que, si bien “era mejor que la del Ministerio Público Fiscal”, no coincidían con la estructuración central ni con varias previsiones sobre concursos, tribunal de enjuiciamiento, designaciones de defensores, a la vez que incorporaban defensorías con competencias finas para cuestiones de superintendencia. La principal diferencia era metodológica, al contradecir la separación en dos leyes del Ministerio Público, con lo que presentaron un proyecto con un esquema estructurado como en la ley derogada, pero híper reglamentarista (150 artículos); y consideraban no justificada la creación de tantos cargos de defensores y funcionarios, asemejando el número al del Ministerio Fiscal. Más allá de la convicción y buena fe con la cual seguramente creyeron correcta su crítica, lo cierto que la “solución” significaba rechazar de raíz toda creación de cargos tan necesarios para la defensa pública, sin atenuantes en su número, sin hacerse cargo de la disparidad escandalosa de litigantes entre ambos Ministerios Públicos para entrar al Acusatorio, lo que finalmente consagraría el presidente Macri con el DNU.257/2015, que extralimitando su razón justificante, derogó todos los cargos por un DNU (art. 6º). Finalmente, los diputados Garrido y Burgos acompañaron la aprobación de la ley 27.149.

María Fernanda López Puleio

ración y fortalecimiento de las defensorías de toda la región, sobre la base de instituciones con autonomía funcional y recursos suficientes, ponderando la actuación de defensores públicos en el litigio internacional.

Firmado por los senadores Rodolfo Urtubey, Pablo G. González, Marcelo Fuentes, Pedro Guastavino y Sigrid Kunath, el 27 de mayo de 2015 (OD N° 241/15) se aprobó en el Senado, como cámara de origen, el proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa, con indicación de que la base fundamental había sido realizada en la Defensoría General de la Nación -con paso por el Ministerio de Justicia con observaciones-. Por otra parte, mediante la OD N° 2022 del 4 de junio de 2015, se registraron en Diputados los Dictámenes de las comisiones de Justicia, de Legislación Penal y de Presupuesto y Hacienda, de mayoría -haciendo suyo el proyecto votado en el Senado (27-S-2015), que fuera girado en revisión a esta Cámara- y de minoría (que reproducen los Informes de la Unión Cívica Radical, por un lado, y del Pro por el otro -en disidencia parcial- replicándose lo acontecido en el Senado).

Finalmente, el 10 de junio de 2015 se sancionó en el recinto de la Cámara de Diputados la ley orgánica del Ministerio Público de la Defensa 27.149; sobre 219 diputados presentes, 163 votaron por la afirmativa y 55 por la negativa.

El diputado Kosiner fue quien cerró, por el bloque justicialista, los discursos en defensa del Dictamen de mayoría, luego de los acalorados debates que se extendieron por largas horas. El legislador señaló:

Queremos trabajar en lo que tiene que ver con el acceso a la justicia como un derecho humano esencial en cuanto a la eliminación de los obstáculos. También queremos asegurar el acceso a la libre administración de justicia, permitiendo restablecer el derecho de los más vulnerables. Éste no es un dato menor, seguramente lo será para

el que tiene todo resuelto y cuenta con la capacidad económica para con- tratar los estudios jurídicos más importantes de la Argentina. No me cabe duda alguna de que desde diciembre muchos de ellos operaron todos los días desde la Capital Federal para que este Código no se sancionara y lo siguen haciendo. Digo esto porque ciertos estudios jurídicos de la Argentina creen que son los dueños de la justicia, que si no se sigue la receta justa con el punto y coma en las leyes que ellos sugieren, éstas no deben ser sancionadas. Por suerte acá está representada la voluntad popular, que es la que en definitiva tiene la soberanía política para definir" (Cámara de Diputados de la Nación, 10 de junio de 2015:353) [...] La gobernabilidad pasa por brindar un servicio de justicia eficiente a los sectores más vulnerables, a aquellos respecto de los cuales nosotros, que venimos del interior del país, sabemos que tocan puertas y piden ayuda. A veces quienes están sentados en el estrado de la gran justicia o se hacen llamar "Su Señoría" no se dignan a mirar a estas personas a la cara y mandan a otros funcionarios para que las atiendan (2015:355).

Es que, en la lucha por efectivizar el acceso a la justicia, suelen también encontrarse algunos obstáculos y limitantes, no privativos de quienes sufren discriminación estructural. En palabras de mi maestro Luigi Ferrajoli (2008, 14):

[...] pienso que la introducción de un Ministerio Público de la Defensa sobre algunas bases del modelo argentino, debe constituir -en Italia y en Europa- el objetivo de una batalla cívica: una batalla institucional no fácil, a causa de las resistencias corporativas que está destinada a encontrar, y que constituye, sin embargo, un desafío determinante sobre el carácter garantista del proceso penal.

Referencias bibliográficas

- Cavagna Martínez, Mariano. 1995. *Labor Constituyente. Trabajos Desarrollados en la Convención Nacional Constituyente. Santa Fe 1994*. La Ley.
- De Encinas, Diego. *Cedulario Indiano IV* (reproducción Facsímil de la edición de 1576). 1945-1946.
- Duguit, León. 1975. *Las transformaciones del derecho público*. Buenos Aires: Heliasta.
- Ferrajoli, Luigi. “Garantismo y defensa penal o sobre la defensa pública”. Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 23 de noviembre de 2005.
- Ferrajoli, Luigi. 2024. *Giustizia e Politica*. Bari – Roma: Laterza.
- Ferrajoli, Luigi. 2019. *Manifesto per l’uguaglianza*. Bari – Roma: Laterza.
- Filippi, Alberto. 2022. “Los orígenes jurídico-políticos del historicismo crítico norteamericano”. En: *Tra le Americhe e l’Italia*, edición al cuidado de Sara Spuntarelli y Mario Croce. Camerino – Napoli: Editoriale Scientifica.
- Heller, Hermann. 1998. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López Puleio María Fernanda. 2011. “Acceso a la justicia y defensa pública: modelos para armar”. En *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coordinadoras), págs. 153-165. México: Fontamara.
- López Puleio María Fernanda. 2015. “Discriminación y acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, págs. 135-147. Madrid.
- López Puleio María Fernanda. 2002. “Justicia penal y defensa pública, la deuda pendiente”. En *Pena y Estado Nro. 5*, págs. 23-48. Ediciones del Instituto (INECIP).
- Ministerio de Justicia de la Nación. 1995. *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*. Tomos IV y VI. Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Vargas, Nicolás. 2023. *La defensa pública en América, genealogía, devenir y porvenir desde una perspectiva latinoamericana*. Ediciones Olejnik.

□ SECCIÓN II □

EXPERIENCIAS NACIONALES

DEFENSORIA GENERAL DE LA NACION



La construcción de un Ministerio Público de la Defensa federal constitucionalizado, autónomo y robusto

Santiago Roca

Abogado (UBA). Master in Giustizia Costituzionale e Diritti Umani (Universidad Di Bologna). Doctorando Universidad del Salvador. Defensor Público Oficial Federal. Profesor Adjunto CBC-UBA materia Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional. Autor de diversos artículos en revistas nacionales e internacionales.

I. Encuadre institucional y proceso de constitucionalización

El presente trabajo, redactado con motivo de celebrarse el décimo aniversario de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149, tiene por objeto describir el proceso de autonomía y fortalecimiento de este Ministerio Público. En ese camino, la constitucionalización instrumentada en la reforma de 1994 y la consiguiente sanción de su ley orgánica fueron hitos que marcaron y moldearon la institución moderna, democrática, federal y robusta que tenemos en la actualidad.

Nuestra Constitución histórica de 1853, en su artículo 91, incorporaba al Ministerio Público como parte integrante del Poder Judicial de la Nación, al establecer que “El Poder Judicial de la Confederación, será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, compuesta de nueve jueces y dos fiscales [...].” Este esquema fue modificado al momento de la incorporación de la provincia de Buenos Aires y la consiguiente modificación del texto constitucional, acaecido en 1860. Allí, el nuevo artículo 94 (actual artículo 108), estableció que “El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación”.

Así, desde 1860 hasta 1994, no existió norma constitucional que situara al Ministerio Público dentro del esquema de poderes que rige nuestro sistema republicano de gobierno. Como bien lo destacaban los convencionales constituyentes encargados de modificar el texto constitucional en 1994, hay cuatro teorías respecto a la ubicación institucional del Ministerio Público: la primera de ellas lo sitúa dentro del Poder Legislativo, como ocurría en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; otra postura la constituyen aquellos países que han seguido el modelo marcado por Francia, en el cual el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo; una tercera posición lo sitúa dentro del Poder Judicial; y, finalmente, la última teoría, que primó en la Convención Constituyente y hace foco en la necesidad de independencia, lo constituye como un órgano extrapoder¹.

La reforma constitucional de 1994 incorporó el artículo 120, ubicado dentro de la Segunda Parte del texto de nuestra Carta Magna, donde se detalla cada una de las “Autoridades de la Nación”. Este nuevo artículo establece que:

El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

El nuevo texto constitucional buscó, por un lado, definir la ubicación institucional del Ministerio Público, definiéndolo como un órgano independiente de los tres poderes clásicos de nuestro sistema republicano (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Para ello, le aseguró la autonomía funcional y la autarquía financiera.

En segundo término, el nuevo texto constitucional reparó en separar las funciones correspondientes al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, equiparando jerárquicamente al Procurador General y al Defensor General. Al respecto, el Convencional Masnatta sostuvo:

[...] Tenemos, entonces, la superación de lo que puede llamarse una esquizofrenia. El jefe del Ministerio Público, al mismo tiempo que manejaba la acusación, tenía que dirigir a los defensores, lo cual evidentemente producía una situación poco clara que ahora queda zanjada definitivamente.²

Un aspecto trascendente de este nuevo diseño es la constitucionalización del Ministerio Público de la Defensa. El Convencional De la Rúa destacó la importancia de que exista un funcionario con jerarquía constitucional que tenga a su cargo la asistencia de sectores desprotegidos, ya que:

[...] Con ello se pretende no sólo reconocer el importante papel que cumple esta institución a través de la defensa de los derechos y de las personas de los menores e incapaces, sino también en la defensa de los intereses de aquellos que, por carecer de recursos económicos suficientes, son normalmente expulsados del servicio de justicia. No es posible en estos tiempos continuar con la ficción de considerar iguales a

1 Pose, Guillermo Alfredo, Convención Nacional Constituyente, versión taquigráfica de la 34^a Reunión, 3^a Sesión Ordinaria, 19/8/1994, p. 4669.

2 Masnatta, Héctor, Convención Nacional Constituyente, versión taquigráfica de la 34^a Reunión, 3^a Sesión Ordinaria, 19/8/1994, p. 4664.

todos los litigantes, ignorando las desventajas personales marcadas por situaciones económicas, educación familiar, instrucción y posición social. La garantía del acceso a la justicia, corolario indiscutible del derecho a la defensa en juicio consagrado en el artículo 18 de la Ley Fundamental, es uno de los principales pilares sobre los que se debe organizar la prestación del servicio de justicia. Así deberá interpretarlo el legislador ordinario al momento de regular el Ministerio Público Pupilar, haciendo de esta institución una herramienta adecuada que permita remover los obstáculos que -hasta la fecha- impiden la consecución de este objetivo.³

El consenso logrado en la Convención reformadora permitió únicamente delinear las pautas directrices de este nuevo Ministerio Público bifronte, pero delegó en el Congreso Nacional la reglamentación de aspectos fundamentales como: su integración; la forma de designación y remoción del Procurador General, del Defensor General, de los fiscales y los defensores; su estructura; sus funciones y responsabilidades; etc. Dicha manda se efectivizó en el año 1998, a través de la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 (BO 23/3/1998). Allí, el legislador recogió los criterios constitucionales expresados en el artículo 120 de la Carta Magna, reglamentó la organización e integración del Ministerio Público y reiteró su misión de representar los intereses de la sociedad, defendiendo el orden jurídico, de acuerdo con los principios de legalidad, oportunidad, jerarquía, unidad de actuación e independencia funcional.

La referida norma estableció un sistema de designación y remoción del Procurador

General y del Defensor General idéntico al de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. En cuanto al resto de los integrantes (fiscales y defensores), determinó un mecanismo de designación similar al de los jueces inferiores, es decir, mediante concursos públicos de antecedentes y oposición; y su remoción, a través de un tribunal de enjuiciamientos integrado por distintos estamentos.

La Ley 24.946, si bien trataba de forma conjunta distintos aspectos correspondientes a fiscales y defensores, definía las estructuras y funciones específicas de cada uno de los Ministerios Públicos (fiscal y de la defensa) de forma autónoma.

II. El camino hacia la autonomía e independencia del Ministerio Público de la Defensa

La disposición transitoria decimosexta de la Constitución estableció que la reforma entraría vigencia “al día siguiente de su publicación”, la que se hizo efectiva el 23 de agosto de 1994. En atención a dicha cláusula, y teniendo en cuenta que la Ley Orgánica (que sería aprobada con el número 24.946) se encontraba en pleno trámite parlamentario, el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la atribución conferida por el inciso 7 del artículo 99 del texto constitucional (nombrar por sí solo a los empleados cuyo nombramiento no esté reglado de otra forma por la Ley Suprema), designó como primer Defensor General de la Nación al Dr. Nicolás Becerra “a los fines del ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 120 de la Constitución Nacional” (Decreto PEN 526/96, BO 23/5/1996). Al año siguiente, el Poder Ejecutivo le aceptó la renuncia al Dr. Becerra y, en uso de la referida competencia, nombró en su reemplazo al Dr. Miguel Ángel Romero (Decreto PEN 338/97, BO 18/4/1997).

Una vez aprobada la Ley 24.946, que definió el mecanismo de designación del jefe del

³ De la Rúa, Jorge E., Convención Nacional Constituyente, versión taquigráfica de la 34^a Reunión, 3^a Sesión Ordinaria, 19/8/1994, p. 4729.

Ministerio Público de la Defensa -con intervención del Senado de la Nación-, el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de lo allí previsto, ratificó el nombramiento del Dr. Romero en el cargo de Defensor General de la Nación (Decreto PEN 576/98, BO 18/5/1998), quien ejerció el cargo hasta la aceptación de su renuncia el 19 de mayo de 2005 (Decreto PEN 488/05). A partir de esa fecha, quedó al mando del Ministerio Público de la Defensa la entonces Defensora Oficial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dra. Stella Maris Martínez, quien fue nombrada Defensora General de la Nación por Decreto PEN 732/06 (BO 15/6/2006) y continúa en el cargo al momento de la publicación del presente artículo.

Aunque cada Ministerio Público contaba con un jefe y una estructura propia, muchas de las reglamentaciones en materia de recursos humanos, intervención y superintendencia eran comunes. En algunos casos se trataba de normas dictadas por el Procurador General y, en otros, se aplicaban normas emitidas por la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, el artículo 65 de la Ley 24.946 establecía que:

Los funcionarios y el personal auxiliar del Ministerio Público se regirán por la presente ley, las normas pertinentes del decreto-ley 1285/58 –Reglamento para la Justicia Nacional- y las reglamentaciones que dicten el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación.

Las primeras normas reglamentarias propias, dictadas en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, fueron aquellas vinculadas a cuestiones de recursos humanos, estructura, superintendencia y procedimientos de reemplazos en casos de recusación, excusación, impedimento, ausencia, licencia o vacancia de los miembros de este Ministerio Público (Res. DGN 496/96, 560/96, 675/96, 416/97, 425/97, 525/97, 475/98, 899/98,

1252/98, 1474/98, 35/99, 89/99, 204/99, 1973/99, 562/00, 1131/00, entre otras).

Un hito se produce en el año 2010, cuando se aprueba el “Régimen Jurídico para los magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio Público de la Defensa de la Nación”. A través de él se estableció un marco jurídico propio que determinó los derechos y deberes de los magistrados, funcionarios y empleados, al tiempo que reglamentó el ingreso, la estructura escalafonaria y la carrera administrativa de los integrantes de esta institución, basado en cuatro pilares básicos: la estabilidad en el empleo público; la capacitación; la garantía de igualdad y no discriminación; y la transparencia, tanto en el ingreso a la institución como en materia de ética pública (Res. DGN 1628/10, BO 7/12/2010).

El citado reglamento fue dictado por la Defensora General de la Nación en uso de las facultades conferidas por la Ley 24.946, que asignaba al Defensor General de la Nación la atribución de

[...] Ejercer la superintendencia general sobre los miembros del Ministerio Público de la Defensa y dictar los reglamentos e instrucciones generales necesarios para establecer una adecuada distribución de trabajo entre sus integrantes, supervisar su desempeño y lograr el mejor cumplimiento de las competencias que la Constitución y las leyes le otorgan a dicho Ministerio. n) Imponer sanciones a los magistrados, funcionarios y empleados [...], en los casos y formas establecidos por esta ley y su reglamentación. (art. 51, inc. m)

[...] modificar la estructura básica existente a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley mediante el dictado de reglamentaciones, en tanto no afecten los derechos emergentes de la relación de servicio de los magistrados, funcionarios y empleados actualmente en funciones [...]. (art. 74)

III. Sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa

El proceso de autonomía del Ministerio Público de la Defensa se consolidó en el año 2015, con la aprobación de las leyes 27.148 (Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal) y 27.149 (Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa), ambas publicadas en el Boletín Oficial el 18 de junio de ese año. Estas normas separaron definitivamente ambos Ministerios Públicos, reconociendo a cada uno de ellos sus particularidades y funciones propias.

La nueva Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa (LOMPD) incorpora una serie de estructuras y competencias necesarias para cumplir con las funciones encomendadas por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos del Niño, ambas con jerarquía constitucional, así como por la Ley Nacional de Salud Mental (26.657), y el Código Procesal Penal Federal, aprobado por la Ley 27.063, que instauró el sistema acusatorio en materia penal.

Como bien se destaca en los fundamentos del proyecto, que luego se transformó en la Ley 27.149, el esquema de autonomía funcional del Ministerio Público de la Defensa, iniciado a partir de la reforma constitucional de 1994 y consolidado con la sanción de su ley orgánica, se encuentra en consonancia con los estándares provenientes de los organismos internacionales. Entre ellos, podemos mencionar las siguientes resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos:

- AG/RES. 2656 (XLI-O/11) “Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores oficiales”;
- AG/RES. 2714 (XLII-O/12) “Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”;
- AG/RES. 2801 (XLIII-O/13) “Hacia la autonomía de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia”;
- AG/RES. 2821 (XLIV-O/14) “Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia”;
- AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) “Hacia la defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de la libertad e integridad personal”;
- AG/RES. 2908 (XLVII-O-17) “La defensa pública oficial autónoma como garantía de acceso a la justicia de grupos vulnerables”;
- AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18) “Hacia la defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de la integridad y libertad personal”;
- AG/RES. 0794 (2019) “La defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de la integridad personal de todos los seres humanos sin ningún tipo de discriminación”;
- AG/RES. 2961 (L-O720) “La defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de los derechos humanos de todas las personas sin ningún tipo de discriminación, en especial de los pueblos indígenas”;
- AG/RES. 2976 (LI-O/21) “La defensa pública oficial autónoma como garantía de acceso a la justicia de mujeres en situación de vulnerabilidad”;
- AG/RES. 2991 (LII-O/22) sobre la importancia de la defensa pública oficial autónoma como garante de acceso a la justicia de las personas usuarias de servicios de salud mental;
- AG/RES. 3003 (LIII-O/23) “Principios sobre entrevistas efectivas para investigación y recopilación de información y el rol de la defensa pública oficial”;
- AG/RES. 3028 (LIV-O/24) “El rol de la Defensa Pública Oficial en la justicia en asuntos ambientales”.

De este modo, la LOMPD incorpora los estándares alcanzados en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y caracteriza al organismo como institución de defensa y protección de derechos humanos, que tiene por objeto garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral en casos individuales y colectivos. Así, la ley explicita el contenido específico de la garantía del derecho de defensa y supera la antigua concepción de la defensa pública como mera asignación de un abogado para actuar en casos determinados.

La ley introduce elementos novedosos, entre los que se destacan: a) la definición de la estructura interna de la Defensoría General de la Nación (secretarías generales, asesoría jurídica, unidad de auditoría interna, programas y comisiones, cuerpo de peritos, consultores técnicos e investigadores, etc.); b) la jerarquización de las defensorías públicas tutorías y curadurías; c) la creación de un consejo asesor del MPD, integrado por magistrados de la defensa y por la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y Colegio Público de Abogados); d) la incorporación del Órgano Nacional de Revisión de Salud Mental, conforme lo dispuesto por la Ley 26.657; y e) la inclusión de la figura del Defensor Público de Coordinación, en atención a la modificación del proceso penal y su viraje hacia un sistema acusatorio, implementado por la Ley 27.063, que tiene como función llevar adelante la gestión y organización del servicio de defensa en el marco del proceso adversarial.

IV. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Ministerio Público de la Defensa

A partir de la puesta en funcionamiento de la Defensoría General de la Nación como órgano jerárquico de conducción del Ministerio Público de la Defensa se comenzaron a

diseñar e implementar distintos programas y comisiones, con la misión de coadyuvar con la labor llevada a cabo por las defensorías a lo largo y ancho de nuestro país. En algunos casos, su instrumentación se debió a la necesidad de fortalecer la defensa de grupos especialmente vulnerables o temáticas críticas; en otro, la creación devino de reformas legislativas o nuevas normas (por ejemplo, la sanción de las leyes 25.871 y Dto. Reglamentario 616/10 -Migraciones-; 26.657 -Salud mental-; 27.063 -Código Procesal Penal Federal-; 27.272 -Flagrancia-; etc.).

Así, en 1998, mediante Resolución DGN 158/98, se creó la Comisión de Cárcel con el objeto de verificar las condiciones de alojamiento, alimentación y atención médica de los internos alojados en las distintas unidades carcelarias del país. En los años subsiguientes se pusieron en funcionamiento una serie de nuevas estructuras, que funcionan hasta el día de hoy, entre las cuales podemos mencionar, por orden cronológico:

- Programa para la aplicación de tratados sobre derechos humanos (Res. DGN 379/98)
- Programa de asistencia y patrocinio jurídico a víctimas de delitos (1999)
- Programa de atención a las problemáticas sociales y relaciones con la comunidad (2006)
- Comisión de seguimiento del tratamiento institucional de niños, niñas y adolescentes (Res. DGN 841/06).
- Comisión de género (Res. DGN 1154/07)
- Programa Piloto para la asistencia jurídica a mujeres privadas de libertad (Res. DGN 1966/07), que luego se transformará en el "Programa para la asistencia jurídica a personas privadas de libertad" (Res. DGN 795/15)
- Comisión para la asistencia integral y protección del migrante, refugiado y peticionante de refugio (Res. DGN 2049/07),

- de la cual se desprendió luego la Comisión del migrante (Res. DGN 1858/08)
- Equipo de trabajo ACCEDER, con el objetivo de asegurar y agilizar el acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad (Res. DGN 1748/10, 500/14 y 400/19)
 - Unidades de Letrados artículo 22 de la Ley 26.657 (Res. DGN 558/11 -personas mayores de edad-; 1451/11 -personas menores de edad- y 1105/23 -salud mental en materia penal-)
 - Programa de resolución alternativa de conflictos (Res. DGN 475/12)
 - Programa sobre temáticas de salud, discapacidad y adultos mayores (Res. DGN 499/12)
 - Programa contra la violencia institucional (Res. DGN 928/13)
 - Cuerpo de peritos y consultores técnicos (Res. DGN 349/13)
 - Órgano Nacional de Revisión de Salud Mental (Ley 26.657 y Res. S.E. 1/13)
 - Programa de asesoramiento y patrocinio para las víctimas del delito de trata de personas (Res. DGN 993/14)
 - Programa de derechos económicos, sociales y culturales (Res. DGN 904/16)

Asimismo, y como consecuencia del déficit de defensorías existentes frente a juzgados y fiscalías, se crearon diversas Unidades -a cargo de funcionarios letrados- a fin de lograr un equilibrio de fuerzas entre este Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal. Así, se establecieron Unidades que actúan ante diversas instancias, fueros y jurisdicciones del país, complementando la labor desarrollada por las defensorías públicas oficiales.

Algunos de las estructuras creadas, internamente, mediante resoluciones de la Defensora General de la Nación, pasaron a formar parte de este Ministerio Público a partir de la sanción de la LOMPD. Me refiero, en concreto, a las veinte curadurías públicas y dos

tutorías públicas, que la ley transformó en Defensores Públicos Curadores y Defensores Públicos Tutores (arts. 15°, inc. 9, y 73°, inc. u) y al Órgano Nacional de Revisión de Salud Mental (art. 9°).

Asimismo, cabe señalar que desde la sanción de la LOMPD y de la creación legislativa, se han puesto en funcionamiento diecinueve nuevas defensorías públicas oficiales a lo largo de todo el país.

Otro mojón que robustece la institución fue la sanción de la Ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delito 27.732 (BO 13/7/2017), que produjo una modificación sustancial en el Ministerio Público de la Defensa puesto que incluyó, dentro de su esquema funcional, veinticuatro nuevos magistrados, denominados Defensores Públicos de Víctima, uno con sede en cada provincia, que tienen como función:

[...]ejercer la asistencia técnica y patrocinio jurídico de las víctimas de delitos en procesos penales, en atención a la especial gravedad de los hechos investigados y siempre que la limitación de recursos económicos o situación de vulnerabilidad hicieran necesaria la intervención del Ministerio Público de la Defensa". (Capítulo IV de la Ley 27.732)

La morfología organizacional del Ministerio Público de la Defensa se encuentra en plena transición a partir de la aprobación y puesta en funcionamiento -gradualmente- del nuevo Código Procesal Penal Federal. Su implementación en este Ministerio Público de la Defensa se refleja en el reemplazo de las defensorías públicas oficiales por unidades de defensa (en materia penal -acusatorio, remanente, ejecución de la pena- y no penal), al tiempo que incluye la figura de un Defensor de Coordinación en cada una las jurisdicciones y la creación de cuerpos interdisciplinarios regionales,

integrados por profesionales de la salud -física y mental- y de trabajo social.

Al mes de junio de 2025, dicho cambio operó en las jurisdicciones correspondientes a las Cámaras Federales de Apelaciones de Salta (provincias de Salta y Jujuy), Rosario (provincia de Santa Fe y parte norte de la provincia de Buenos Aires), Mar del Plata (parte de la provincia de Buenos Aires), Mendoza (provincias de Mendoza, San Luis y San Juan), General Roca (provincias de Neuquén y Río Negro) y Comodoro Rivadavia (provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego A.e I.A.S.). Así, observamos que, a la fecha mencionada, el Ministerio Público de la Defensa cuenta con 242 defensorías públicas oficiales y unidades de defensa (en el caso de las jurisdicciones donde se implementó el nuevo sistema adversarial penal) distribuidas a lo largo de todo el país.

Actualmente restan habilitar 14 defensorías creadas por ley, cuyos juzgados o tribunales ante los cuales intervienen no están, aún, en funcionamiento. Asimismo, de los 24 cargos de Defensor Público de Víctima, a junio de 2025, han sido designados, y se encuentran ejerciendo el cargo, únicamente 9 (provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego y Tucumán), por lo que falta el nombramiento -por parte del Poder Ejecutivo- de 14 magistrados/as.

V. Profesionalización de la planta de personal

El Régimen Jurídico del MPD, aprobado en 2010, fue complementado con la reglamentación de un sistema de ingreso por concurso público de antecedentes y oposición a los tres escalafones de personal del Ministerio Público de la Defensa (técnico jurídico; técnico administrativo y de servicios auxiliares), aprobado por Resolución DGN 75/14, en consonancia con lo dispuesto por la Ley de

ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación, 26.861 (BO 3/6/2013). Desde la sanción de esta última ley (en el año 2013) y hasta junio de 2025, la Defensoría General de la Nación sustanció 285 exámenes para el ingreso al escalafón técnico jurídico, 294 para el escalafón técnico administrativo, 210 para el escalafón de servicios auxiliares y 2 para la selección de profesionales médicos, psicólogos y trabajadores sociales.

Como resultado de dichos exámenes, durante el período 2013-2025 han ingresado 1.973 personas (este número abarca tanto los ingresos en cargos permanentes como los interinatos y contratos temporarios). De ese total, el 95% (1.875 personas) ingresó luego de haber aprobado los concursos públicos respectivos; el 1,8% (35 personas) ingresaron sin haber rendido examen, de forma excepcional, conforme lo autoriza la norma; y el 3,2% (63 personas) ingresaron de modo condicional, es decir que su continuidad quedaba sujeta a la aprobación del respectivo concurso (este mecanismo se utilizó para la designación de profesionales de la salud y de trabajo social antes de realizarse, en 2018, el primer concurso para la selección de dichas especialidades).

Al momento de sancionarse la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa, en el año 2015, la institución estaba integrada por 2.537 personas, contando magistrados, funcionarios y empleados. Este número, en junio de 2025, asciende a 3.120 integrantes (204 magistrados, 612 funcionarios letrados, 1.960 empleados administrativos y 344 agentes del escalafón de servicios auxiliares).

Según el último relevamiento, efectuado en diciembre de 2024, el 69,28% de la planta de personal que integra este Ministerio Público cuenta con el título de abogado y el 4,72% de profesiones vinculadas a la psicología, medicina y trabajo social. Este alto nivel de profesionalismo es consecuencia directa

de la implementación, durante los últimos 12 años (desde 2013 a la fecha), de un sistema de ingreso a través de concursos públicos de antecedentes y oposición.

VI. Conclusiones

El proceso de autonomía del Ministerio Público, y en particular del Ministerio Público de la Defensa, atravesó distintas etapas, donde se discutió el encuadre institucional y el alcance del servicio de defensa público.

Claramente, la sanción de la Ley Orgánica 27.149, que receptó los estándares fijados por el derecho internacional de los derechos humanos, zanjó la discusión y definió a este Ministerio Público como una “institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral”. Al mismo tiempo, de conformidad con el lineamiento establecido en el artículo 120 de la Constitución Nacional, le reconoció independencia y autonomía funcional, así como autarquía financiera, a fin de garantizar el desarrollo de su cometido constitucional sin sujeción a otros órganos o poderes del Estado.

En búsqueda de la excelencia en la prestación del servicio de defensa pública, se adoptó un modelo institucional donde se privilegió el profesionalismo en la selección de sus agentes y su capacitación permanente durante el desarrollo de su carrera laboral. El resultado de esta decisión es un Ministerio Público que se transformó en un faro a nivel nacional, y que es reconocido internacionalmente como un modelo de gestión y prestación del servicio de defensa pública.



Igualdad, transparencia y democracia. Los mecanismos, procesos y bases para el ingreso al Ministerio Público de la Defensa

Carlos Alberto Bado

Magíster en Derecho Civil (Univ. Austral). Secretario Letrado a cargo de la Secretaría de Concursos de la Defensoría General de la Nación

I. Introducción

Desde el año 2008 a la fecha, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) no ha escatimado esfuerzos para posicionarse como una de las instituciones con mayor calidad del sistema de justicia. En este sentido, la formación e idoneidad de sus agentes, ya sean magistrados/as, funcionarios/as o empleados/as, resulta un factor clave para el logro de ese objetivo.

Junto con la destacada tarea de la Secretaría de Capacitación y Jurisprudencia y de la recientemente inaugurada Escuela de la Defensa Pública, la Secretaría de Concursos ha sido una pieza decisiva a la hora de garantizar no sólo el altísimo nivel del personal del Ministerio, sino la democracia, transparencia y solidez de los procesos de ingreso de funcionarios/as y empleados/as y de concursos para la selección de magistrados/as.

La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa, sancionada hace ya 10 años, otorga un mapa de singular valor en la medida que, a través de sus principios rectores y de las regulaciones de lo que se espera (y se requiere) del personal de la defensa pública, cristaliza un modelo de trabajador/a comprometido con los derechos humanos y con la defensa de los intereses de personas en especial situación de vulnerabilidad. En esta línea, si bien el Mi-

nisterio Público de la Defensa ha sido pionero en la sustanciación de procesos abiertos, públicos, transparentes y democráticos para la selección de personal, lo cierto es que la regulación normativa a nivel nacional de lo que se conoce como “proceso de ingreso democrático al Poder Judicial y Ministerios Públicos” no comenzó hasta mayo de 2013, momento en el que se sancionó la ley N°26.861.

En este breve aporte, nos proponemos analizar no sólo los principios y fundamentos que regulan nuestra tarea en la gestión de los concursos y exámenes de este Ministerio, sino también dar cuenta del marco normativo que enmarca nuestra labor a nivel legal y reglamentario. Asimismo, y en miras de cumplir, una vez más, con uno de los principios rectores del MPD -esto es, la transparencia y la publicidad de la información- nos proponemos abordar las bases que rigen los procesos de concursos y exámenes de ingreso de un modo inteligible para cualquier lector que desee conocer nuestra función.

II. El ingreso democrático en el MPD antes de la ley

El Ministerio Público de la Defensa fue el gran precursor en la sustanciación de exámenes de ingreso democrático, especialmente para cargos letrados. En efecto, ya en el año 2008, la Resolución DGN N°2060/08 dispuso la aplicación de los mecanismos de selección de magistrados/as a la designación de funcionarios/as letrados/as con jerarquía igual o superior a la de secretario/a de Primera Instancia en cualquiera de las dependencias. Esta normativa, avanzada en su estilo, tuvo en cuenta no sólo la necesidad de establecer la idoneidad y formación a través de un concurso público, sino la función de “defensor/a ad hoc” o “defensor/a coadyuvante” que ejerce la amplia mayoría de los funcionarios/as letrados/as de nuestro Ministerio. En esta lí-

nea, si bien los procesos de selección resultan sensiblemente distintos, se espera de aquellos/as funcionarios/as que puedan intervenir como defensores/as coadyuvantes una similar idoneidad y formación que la que poseen los/as defensores/as oficiales. Cabe destacar en este punto que el primer examen técnico jurídico del MPD se realizó durante ese mismo año, es decir, cinco años antes de la sanción de la ley de ingreso democrático. De este modo, la mencionada Resolución DGN N°2060/08 sentó las bases para la regulación del Reglamento de Ingreso de Funcionarios/as Letrados/as al MPD.

En igual sentido, en febrero de 2009 se dictó la resolución DGN N°171/09 que, sobre la base de los deberes y atribuciones impuestos por el art. 51 de la ley 24.946 de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público¹ y con la finalidad de promover la excelencia en la prestación del servicio de Defensa Pública, aprobó el Reglamento para el acceso al cargo de Funcionarios/as Letrados/as. Esta primera reglamentación, en particular, tiende a asegurar la observancia del requisito de idoneidad exigido a los funcionarios que integran el Ministerio Público de la Defensa. Asimismo, la regulación de este primer acercamiento a un proceso de selección público, abierto y democrático constituyó la piedra fundacional sobre la cual se

1 En particular, los incisos c): “Disponer por si o mediante instrucciones generales o particulares, a los integrantes del Ministerio Público de la Defensa, la adopción de todas las medidas que sean necesarias y conducentes para el ejercicio de las funciones y atribuciones que la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos le confieran”; y m): “Ejercer la superintendencia general sobre los miembros del Ministerio Público de la Defensa y dictar los reglamentos e instrucciones generales necesarios para establecer una adecuada distribución del trabajo entre sus integrantes, supervisar su desempeño y lograr el mejor cumplimiento de las competencias que la Constitución y las leyes le otorgan a dicho Ministerio”.

erigió la estructura de enorme seriedad y transparencia que sigue funcionando hasta nuestros días.

Luego, en el año 2010, a través de la Resolución DGN N°1628/10, se aprobó el Régimen jurídico para los Magistrados, Funcionarios y Empleados del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, la primera reglamentación unificada que regula derechos y deberes de los integrantes del MPD.

Entre otras cuestiones, el Régimen Jurídico -que, si bien ha sufrido modificaciones con los años, mantiene su espíritu original- regula el procedimiento para efectuar las designaciones y promociones del personal y las formas de egreso; el régimen de licencias y el régimen disciplinario. Esta reglamentación completó lo regulado al respecto a través de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público N°24.946, promulgada en 1998 con motivo del reconocimiento a la independencia, autonomía funcional y autarquía financiera reconocida al Ministerio Público a través de la incorporación del artículo 120 a la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.

En este sentido, el Régimen Jurídico cristalizó lo ya adelantado en las resoluciones mencionadas, ya que en su artículo 34 estableció que quienes aspiren a ingresar como personal del MPD deben acreditar idoneidad para su designación. Justamente, para regular la forma de acreditar tal aptitud se dictó la Resolución DGN N°1544/2012, mediante la cual se aprobó el primer Reglamento para el Ingreso en el Agrupamiento Técnico Administrativo del Ministerio Público de la Defensa que, incluso antes de la sanción de la ley de ingreso democrático, reguló el procedimiento para la sustanciación de los exámenes de idoneidad para el ingreso de personal administrativo y los parámetros para evaluar tal cualidad.

Sobre este proceso de avanzada, es dable destacar que los requerimientos previstos en el Reglamento (2012) para la aprobación de estos

exámenes y los establecidos en la ley de ingreso democrático son sustancialmente similares. En esta línea, la convocatoria para el primer examen técnico administrativo del MPD tuvo lugar en febrero de 2013, es decir, tres meses antes de la sanción de la ley de ingreso democrático que trataremos a continuación.

III. La ley de ingreso democrático

La Ley de Ingreso Democrático e Igualitario de Personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación N°26.861 se sancionó en mayo de 2013. Esta novedosa normativa tuvo como objetivo la regulación de la incorporación de empleados/as y funcionarios/as al sistema judicial (Poder Judicial y Ministerios Públicos) de modo igualitario, paritario y democrático, mediante un sistema de concurso público, de modo tal que se abandonaran los nombramientos arbitrarios basados en parámetros irregulares.

Si bien, como hemos señalado, desde el Ministerio Público de la Defensa los exámenes de ingreso comenzaron a sustanciarse mucho tiempo antes de la sanción de la ley, lo cierto es que la normativa brindó una estructura regulatoria uniforme para el proceso de examen. En esta línea, la ley sirvió de base para mejorar el proceso que ya se llevaba a cabo en este ámbito y, junto con la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa², para la modificación y aprobación del Reglamento para el Ingreso de Personal al Ministerio Público de la Defensa de la Nación (Res. DGN N° 1292/2021), que regula detalladamente los requisitos y pasos del trámite de los exámenes de ingreso, tanto para el escalafón de servicios auxiliares como para el técnico administrativo y técnico jurídico.

² Ley N°27.149, sancionada en junio de 2015.

IV. La Ley Orgánica del MPD y su influencia en la sustanciación de exámenes y concursos

Como hemos desarrollado en los puntos anteriores, la primera Ley Orgánica³ estableció las bases para la construcción del camino de resoluciones y reglamentos que, junto con la ley de ingreso democrático, aseguran la selección de personal idóneo para el desempeño en el Ministerio Público. Sin embargo, es importante destacar que la ley 24.946 resultaba de aplicación en ambos Ministerios Públicos (el Fiscal y el de la Defensa), de modo tal que lo allí regulado no se hallaba mediado por la labor específica de un Ministerio u otro, sino que se trataba de una normativa genérica, que abarcaba la labor de ambos.

En este sentido, la modificación de esta normativa en el año 2015 consolidó estas bases y estableció con claridad la función principal del Ministerio Público de la Defensa, así como los principios fundamentales que lo rigen como institución. De este modo, el artículo 1º de la Ley Orgánica del MPD, establece que

[e]l Ministerio Público de la Defensa es una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos [...] Promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Este principio, como veremos, se ve reflejado tanto en los exámenes de ingreso para empleados/as y funcionarios/as como en los concursos públicos para la selección de ma-

gistrados/as.

Asimismo, el artículo 5 de la ley regula los principios específicos que rigen el desempeño de todos/as los/as integrantes del Ministerio Público. Por mencionar algunos, en los incisos a) y b) se regulan los principios de actuación de los integrantes de la defensa pública en tanto garantes del acceso a la justicia de los sectores con mayores desventajas de nuestra sociedad. Así, se cristaliza la “protección jurídica”⁴ que certifican los integrantes del MPD, en la medida que

[...] cumplen e instan a hacer cumplir la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las leyes, las reglamentaciones, los protocolos de actuación y toda disposición para la protección y defensa de la persona, en especial, el acceso a la justicia de quienes se encuentren en condición de vulnerabilidad o con discriminación estructural, el que estará sujeto a un diligenciamiento preferencial.

En esta línea, el contenido de todas las evaluaciones que se realizan desde la Secretaría de Concursos tiene como base la defensa de intereses de personas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.

También se valoran las estrategias en línea con el “interés predominante del asistido o defendido”⁵, ya que, conforme lo establece también el artículo 1º de la ley, los/as integrantes del Ministerio Público actúan de acuerdo a su competencia funcional “promoviendo la accesibilidad al servicio y procurando dar satisfacción prioritaria a las necesidades concretas del asistido o defendido”.

Por otra parte, el inciso e) garantiza la transparencia de la actividad de los integran-

³ Ley Orgánica del Ministerio Público N°24.946, sancionada en marzo de 1998.

⁴ Art. 5 inc. a), ley 27.149.

⁵ Art. 5 inc. b), ley 27.149.

tes del MPD, así como la comunicación desformalizada y mediante lenguaje sencillo con las personas asistidas, en particular aquellos informes relativos a “las disposiciones y criterios que orientan su actuación y los resultados de su gestión, preservando los diversos derechos que puedan encontrarse en juego”. Asimismo, la normativa prevé que la información que sea de interés público debe ser accesible a través de la página de internet oficial. Esta regulación es de gran importancia para la gestión de los exámenes y concursos, en particular la amplia difusión de todas las instancias de inscripción prevista en los reglamentos y la transparencia y confidencialidad que rigen los procedimientos, lo que garantiza el acceso igualitario y democrático.

A su vez, a partir del artículo 26 de la Ley Orgánica se encuentra regulado el proceso para la designación tanto del Defensor/a General de la Nación⁶ como de los/as magistrados/as del MPD⁷, que serán elegidos de una terna elaborada que el/la titular del Ministerio propondrá al Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado de la Nación. En particular, en el artículo 28 se establece el proceso de elaboración de la terna de candidatos/as, mediante el correspondiente concurso público de oposición y antecedentes, en base al mérito personal y la capacidad profesional. En este sentido, como se analizará más abajo, los exámenes de oposición están diseñados para evaluar las capacidades profesionales de cada postulante, de acuerdo al cargo concursado. Asimismo, la evaluación de antecedentes da cuenta de los méritos personales y profesionales de cada concursante, sobre la base de su trayectoria laboral y académico-científica.

⁶ Artículo 26: “Designación del Defensor General de la Nación. El Defensor General de la Nación es designado por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios (2/3) de sus miembros presentes”.

⁷ Art. 27 y ss.

Al contrario de la ley anterior⁸, el jurado de concurso, luego de la sanción de la ley 27.149, se integra con tres magistrados/as del MPD, con cargo no inferior al concursado y un/a jurista invitado/a. Este último miembro del tribunal es elegido a través de un sorteo público de una lista de académicos de gran trayectoria. Asimismo, a través de la composición del tribunal se garantiza la especialidad funcional, la diversidad geográfica y de género de quiénes lo integran⁹. A su vez, el sorteo de las personas que componen cada tribunal se encuentra filmado y publicado en la página del Ministerio Público, para mayor transparencia.

Por último, el artículo 31 de la Ley Orgánica establece los requisitos (edad, años de ejercicio profesional y antigüedad en el título de abogado/a) para cada uno de los cargos mencionados en el artículo 15, inciso a)¹⁰, de acuerdo a su jerarquía.

V. Reglamentación de exámenes de ingreso democrático

El reglamento para el ingreso de personal al Ministerio Público de la Defensa de la Nación (Res. DGN N° 1292/2021) es la última versión de la evolución de la que hemos dado cuenta en la primera parte de este artículo. Esta reglamentación no sólo conserva los principios y fundamentos establecidos para el ingreso de empleados/as y funcionarios/as de las resoluciones anteriores, sino que incorpora y perfecciona los requerimientos establecidos por la ley de ingreso democrático.

Entre sus disposiciones generales, contenidas en el capítulo I, el reglamento regula el

⁸ Que establecía la integración de los Jurados de Concurso únicamente con magistrados/as del Ministerio Público (Art. 6 Ley 24.946).

⁹ Art. 30 Ley 27.149.

¹⁰ Que establece la integración y las distintas categorías de magistrados/as del MPD.

ámbito de aplicación, las pautas de interpretación de la normativa y el carácter supletorio de la reglamentación prevista para los concursos para la selección de magistrados/as del MPD. Estas normativas genéricas dan cuenta de varios de los principios ya mencionados en apartados anteriores, en la medida que no sólo vuelven a reiterar su necesidad para evaluar la idoneidad del personal que ingresará al MPD, conforme el art. 34 del Régimen Jurídico, sino que establecen los principios de igualdad y no discriminación como rectores del proceso¹¹ y sujetan la interpretación de este cuerpo normativo a los criterios de transparencia, igualdad y publicidad del procedimiento¹².

El capítulo II regula la convocatoria a las evaluaciones, recogiendo la periodicidad de dos (2) años fijada en la ley de ingreso democrático y estableciendo el procedimiento de inscripción y los impedimentos para participar del examen. Asimismo, en este capítulo se regula la amplia difusión y publicidad de la convocatoria, a través de la página web del MPD y los correos electrónicos y redes sociales del Ministerio, de forma tal que llegue a la mayor cantidad de personas posible.

El capítulo III establece los parámetros para la conformación de los órganos encargados de evaluar a los aspirantes, es decir, el Tribunal Examinador (TE), encargado de evaluar los exámenes para el ingreso al escalafón técnico jurídico, y el Comité Permanente de Evaluación (CPE), cuya tarea es la evaluación de los exámenes de ingreso a los escalafones técnico administrativo y de servicios auxiliares. Tal y como sucede en cualquier proceso de examen, el reglamento también prevé las pautas de excusación y recusación de los miembros de ambos cuerpos, a fin de garantizar la objetividad de los evaluadores. A su vez, el capítulo IV regula la forma de inscripción a los exámenes y el lugar de celebración.

V.1 Escalafón Técnico Jurídico

El capítulo V da cuenta de las particularidades del procedimiento de evaluación para el ingreso al agrupamiento “técnico jurídico”, es decir, para cubrir cargos iguales o superiores al de Secretario/a de Primera Instancia, el primer cargo letrado conforme lo establece el art. 6 del régimen jurídico del MPD, ya citado. Este apartado describe no sólo cuáles son los parámetros y criterios para la prueba de oposición, sino las reglas de calificación de la evaluación de antecedentes y los procesos de impugnación en uno y otro caso.

A diferencia de lo que podremos apreciar en el caso de la evaluación para el ingreso al escalafón técnico administrativo, la forma de evaluación para el ingreso como funcionario/a, consiste “en la elaboración de una solución a un problema jurídico, en el que se examinará el grado de conocimiento específico en el área de derecho que requiera el cargo”¹³. En rigor de verdad, se solicitará a los aspirantes que resuelvan una situación práctica, basada en un caso real o hipotético y desplieguen las estrategias de defensa o planteos adecuados a los intereses de la persona asistida, teniendo en cuenta la “consistencia jurídica de la solución propuesta, su pertinencia para los intereses de la parte en cuya representación actúa, el rigor de los fundamentos, la corrección del lenguaje utilizado y el sustento normativo, jurisprudencial y dogmático invocado en apoyo a la solución elegida”¹⁴. Es decir que, si bien -como veremos- existen muchas y múltiples diferencias entre los exámenes técnico jurídicos y los concursos para la selección de magistrados/as, el espíritu de ambas instancias es comprobar la idoneidad de los candidatos para realizar aquellas tareas propias de quién se desempeña en la defensa técnica de personas asistidas.

11 Art. 1º, in fine.

12 Art. 2º.

13 Art. 17, 1º párr.

14 Art. 17, 6º párr.

En este esquema de cosas, cabe destacar lo que establece este mismo apartado del artículo 17, cuando indica que el Tribunal

[d]eberá ponderar también la formación democrática con la plena vigencia de los derechos humanos y su plena conciencia en este sentido y los alcances de la labor de la defensa pública, así como la intensidad de la vocación para garantizar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables de la población.

Este apartado es de vital importancia para la acabada comprensión de la tarea que tenemos como integrantes de la defensa pública, que debe ser parte fundamental de la evaluación para el acceso a cargos de funcionario/a. En este sentido, el rol de la defensa pública como garantía del acceso a la justicia de las personas más vulnerables de la sociedad y, asimismo, como actor clave en la defensa y protección de los derechos humanos, emanados de la Ley Orgánica, cumplen un papel fundamental a la hora de evaluar a los/as futuros/as funcionarios/as de la institución.

Para los exámenes correspondientes al ingreso a este escalafón se establecen pautas de estricta confidencialidad de los casos propuestos por el Tribunal Examinador, así como el absoluto anonimato de todos/as los/as postulantes. Este procedimiento garantiza la igualdad entre los/as postulantes que ya se desempeñan en el Ministerio Público y aquellos/as que ejercen la profesión de forma privada o trabajan en otros poderes públicos.

El resto de este capítulo aborda otros aspectos relevantes del proceso de evaluación de los/as aspirantes a formar parte del escalafón técnico jurídico. Así, el proceso de evaluación de antecedentes tiende a valorar los trayectos profesionales, académicos y técni-

cos de los aspirantes conforme lo regulado en la ley de ingreso democrático¹⁵.

Una vez conformado el listado definitivo de aspirantes y de acuerdo a lo establecido en la ley N°26.861, las personas que se encuentren entre los primeros veinte (20) lugares serán las que podrán acceder a los cargos, conforme se produzcan vacantes permanentes o no permanentes¹⁶.

V.2. Escalafón Técnico Administrativo

El modo de evaluación de los aspirantes a ingresar al escalafón técnico administrativo es sensiblemente distinto, dada la disímil naturaleza de los cargos que lo conforman.

La evaluación, de acuerdo a lo que establece la ley de ingreso democrático, consiste en una evaluación de conocimientos teóricos y una de conocimientos informáticos. La primera consta de la resolución de 10 preguntas de opción múltiple sobre las temáticas vinculadas al MPD, en particular las relacionadas con la Constitución Nacional, la Ley Orgánica y el Régimen Jurídico. Asimismo, el examen de conocimientos informáticos consiste en la copia textual de un texto de ciento treinta palabras, respetando el formato previsto en el original.

Para el nombramiento en cargos permanentes o transitorios de este agrupamiento, el titular de cada dependencia podrá elegir entre los postulantes con mejor calificación.

V.3. Escalafón de Servicio Auxiliares

Finalmente, para el acceso a este escalafón, se requiere la aprobación de una evaluación de conocimientos teóricos de características similares a la establecida en el apartado anterior. Luego del examen, la Secretaría de Concursos convocará a los/as postulantes que ocupen los

15 Art. 30, ley N°26.861.

16 Art. 21 y 22.

diez (10) primeros lugares del orden de mérito a una entrevista personal. Esta entrevista determinará si el/la postulante se encuentra en condiciones de ingresar al MPD y estará a cargo de un magistrado/a o funcionario/a de la Defensoría General de la Nación, que deberá emitir un dictamen fundado al efecto. Los resultados de ambas instancias están sujetos a un proceso de impugnación de similares características a los anteriores. Finalmente, concluido el proceso recursivo, la Secretaría de Concursos confeccionará una nómina de aspirantes que será la fuente para nuevos nombramientos en este escalafón.

VI. Reglamentación de concursos para magistrados/as

Si bien las reglas que se aplican a la selección de magistrados/as no constituyen parte de las regulaciones de la ley de ingreso democrático, lo cierto es que los principios y criterios rectores de la Ley Orgánica del MPD se encuentran impregnados en todo el procedimiento de sustanciación de los concursos. En este sentido, tal y como sucede en el caso del ingreso de empleados/as y funcionarios/as, los principios de transparencia, igualdad, publicidad y procedimiento se encuentran presentes en la tramitación del concurso y serán también los parámetros interpretativos del reglamento aplicable. Tratándose de una instancia para la selección de magistrados/as, la convocatoria y la inscripción requieren de mayores formalidades, plazos más extensos y algunas cuestiones procedimentales particulares, pero en esencia también es de aplicación lo ya abordado en términos de publicidad y apertura de los llamados.

Sin embargo, sí es dable destacar un aspecto específico de la inscripción: el reglamento establece que “cuando la cantidad de mujeres inscriptas sea inferior al 40%, deberá ampliarse por única vez de forma exclusiva para

mujeres por el mismo término que el de la convocatoria”, para lo cual prevé una amplia difusión a través de los medios de comunicación institucionales. A través de este apartado, se busca garantizar, en la medida de lo posible habida cuenta del anonimato del proceso de evaluación, la elección de mujeres para cargos jerárquicos dentro de la estructura de la institución, promoviendo a la vez la paridad de género y la igualdad de oportunidades.

VI. 1. Evaluación de antecedentes

La evaluación de los antecedentes para este tipo de procedimientos es previa a la sustanciación de las evaluaciones, en la medida en que, de acuerdo a lo establecido en el art. 33 del reglamento, existe un puntaje de antecedentes mínimo requerido para acceder a la magistratura, sobre la base del cargo de que se trate conforme lo establece la Ley Orgánica en los distintos incisos del artículo 15¹⁷. Así, los cargos de mayor jerarquía requerirán un puntaje mayor como base para estar habilitado/a para rendir las pruebas de oposición.

Para la valoración de los antecedentes, el/la responsable a cargo de la Secretaría de Concursos emitirá un dictamen de evaluación que de cuenta de los antecedentes de cada postulante e impondrá una calificación provisoria, que luego será revisada por el jurado, que podrá aceptar lo sugerido o no. En este sentido, la reglamentación prevé que tal dictamen no es vinculante.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 32 del Reglamento¹⁸, los antecedentes reflejan

17 De este modo, el puntaje mínimo de antecedentes requerido para acceder al cargo de Defensor/a general adjunto/a, el de mayor jerarquía luego del cargo de Defensor/a General de la Nación, será sensiblemente mayor al requerido para el cargo de defensor/a de primera instancia.

18 Reglamento de Concursos para la Selección de Magistrados/as del Ministerio Público de la Defensa de la

los recorridos profesionales de los aspirantes, tanto en la labor pública como en el ejercicio privado de la profesión y, particularmente, por la especialización en relación con la vacante a cubrir, en particular los vinculados al ejercicio efectivo de la defensa o de la función que se evaluará. Asimismo, se valoran los antecedentes académicos relacionados con cursos de posgrado completos de carreras acreditadas por la CONEAU y otras formaciones de perfeccionamiento y aquellos relativos a la docencia e investigación universitaria y a las publicaciones científico jurídicas. Finalmente, también se valorarán los premios, becas y distinciones, siempre que guarden relación con el cargo concursado.

VI. 2. Exámenes de oposición

Luego de valorados los antecedentes y vencido el plazo de impugnación para aquellas personas que no hayan obtenido el puntaje mínimo requerido por el art. 33 del Reglamento, comenzará el trámite de las pruebas de oposición.

En el caso de los concursos para la selección de magistrados/as, la evaluación consiste en dos exámenes, uno escrito y uno oral. Dependiendo del cargo de que se trate, el examen escrito consistirá en la redacción de uno o varios textos vinculados a la actuación del cargo que se concursa. El examen oral, por su parte, consistirá en la preparación y realización de un alegato o defensa frente a los integrantes del jurado.

A diferencia de los exámenes para el acceso al escalafón técnico jurídico, el reglamento establece que los expedientes en los que deben basarse las pruebas de oposición del concurso deben ser reales. En este sentido, poco antes de la iniciación de los exámenes, “se colectarán expedientes o fallos reales, tanto nacionales como extranjeros [...] relacionados con

Nación (Res. DGN N°1292/2021).

los temas elegidos”¹⁹. En pos de garantizar la igualdad entre los postulantes, no podrán utilizarse expedientes en los que hayan intervenido miembros del jurado del concurso.

Con el objeto de garantizar la transparencia y confidencialidad, los casos serán seleccionados con poca antelación al inicio del examen y las consignas de las pruebas de oposición se guardarán en sobre cerrado. El reglamento prevé expresamente que tanto el/la responsable de la Secretaría de Concursos como el personal administrativo o letrado que intervenga tienen la obligación de guardar estricta reserva respecto del contenido de los casos, expedientes o fallos utilizados para la evaluación.

Para el examen escrito, tal y como sucede en el caso de los exámenes técnico jurídicos, se garantiza el anonimato de los candidatos con un sistema de doble clave y la advertencia de que, durante la sustanciación del examen, los/as aspirantes no deben identificarse en sus escritos de ningún modo. Esto, sumado a la rigurosa confidencialidad de la elección y confección de los exámenes, garantiza la igualdad y transparencia en la sustanciación de los concursos.

El resultado de las pruebas de oposición, sumado a la valoración de antecedentes, una vez resueltas las impugnaciones, determinarán el orden de mérito y la terna de candidatos/as que, una vez aprobado por el/la Defensor/a General de la Nación, se remitirá al Ministerio de Justicia para selección del pliego que será remitido al Senado de la Nación.

VII. Palabras finales

En esta breve reseña, intentamos explicar la evolución normativa y reglamentaria de la labor de la Secretaría de Concursos, en par-

19 Art. 39, Reglamento de Concursos para la Selección de Magistrados/as del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (Res. DGN N°1292/2021).

CARLOS ALBERTO BADO

ticular respecto de las modificaciones que ofrecieron la Ley de Ingreso Democrático, sancionada en el año 2013 y la Ley Orgánica del MPD, del año 2015.

En particular, resulta interesante destacar no sólo el compromiso con la selección de personal capacitado, idóneo y especialmente formado en derechos humanos, sino que este deber ya se encontraba plasmado en las reglamentaciones internas del Ministerio de forma previa a la sanción de aquellas normativas, lo que tuvo como consecuencia directa la implementación de procesos de ingreso democrático muchos años antes de la sanción de la ley. En este sentido, ambas leyes han perfeccionado estos objetivos y han sentado las bases para la redacción de los reglamentos para el ingreso de personal y para la selección de magistrados/as del MPD, lo que brinda más y mejores herramientas para cumplir el objetivo propuesto por la propia Ley Orgánica, es decir, la conformación de un Ministerio Público de la Defensa garante del acceso a la justicia y que promueva “toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad”²⁰.

²⁰ Art. 1, ley N°27.149.



Aplicaciones Prácticas de la Definición de Antisemitismo de la I.H.R.

Dr. Ariel

Director del Centro Simon Wiesenthal de América



La Escuela de la Defensa Pública. Un espacio para la construcción de la identidad institucional

Julietta Di Corleto

Defensora Pública Oficial a cargo de la Escuela de la Defensa Pública

I. Introducción

En Argentina, los espacios de formación dentro de la administración de justicia son una creación relativamente nueva. A comienzos del siglo XXI, en un contexto de fuertes críticas al funcionamiento de los tribunales, las escuelas judiciales surgieron con la misión de reformar la justicia a través de la capacitación de quienes integran la magistratura y el sistema judicial. Así, la formación se concibió como una estrategia para transformar la mirada de los operadores del derecho y orientarla al servicio de la comunidad¹.

En 2009, cuando la Defensora General de la Nación creó la Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia, otras áreas del Poder Judicial ya habían implementado programas similares. Aquellas primeras “escuelas judiciales” nacieron para corregir los déficits de la formación jurídica tradicional y responder a las demandas ciudadanas de una justicia más eficiente y transparente. En esa misma línea, dentro del Ministerio Público de la Defensa, la Secretaría fue creada con la

¹ La formación universitaria ha sido cuestionada con diferentes argumentos, entre ellos, que trabaja con conceptualizaciones que no tienen correlación con la práctica (Abramovich 1991; Böhmer 1999, 2014).

intención de jerarquizar la defensa pública y asegurar que los sectores más vulnerabilizados recibieran la mejor defensa existente².

Tras más de diez años de trabajo, en 2022, se creó, dentro de la Secretaría, la Escuela de la Defensa Pública. El cambio no fue solo nominal, sino el reconocimiento al trabajo desarrollado más allá de los límites fijados en la resolución que la creó como la unidad encargada de la formación. En efecto, en un comienzo la Secretaría tenía funciones circunscriptas a la organización de cursos y al envío de jurisprudencia “dentro de las posibilidades del organismo”. Con el transcurso del tiempo, al ritmo del crecimiento del Ministerio Público y en respuesta a una creciente demanda de los defensores/as, el área amplió sus líneas de trabajo para incluir, además de los cursos y la circulación de la jurisprudencia, la respuesta a consultas jurídicas, la preparación de boletines con materiales para el ejercicio de la defensa y el montaje de un sistema de capacitación continua a través de plataformas de educación en línea.

Más que un repaso histórico sobre cómo la Secretaría de Capacitación y Jurisprudencia se transformó en la actual Escuela de la Defensa Pública, este artículo busca ofrecer una radiografía de su presente y mostrar por qué, en la actualidad, su trabajo resulta estratégico, por un lado, para el fortalecimiento institucional, y por el otro, para la creación de una cultura legal consustanciada con el respeto de los derechos humanos. Para ello, en primer lugar, se presentan los objetivos institucionales del programa general de formación, actualización y perfeccionamiento dirigido a todos los integrantes del Ministerio Público de la Defensa; en segundo término, se describe cómo se planifican las actividades anuales y cuál es el rol que tiene el perfil profesional del defensor público en esa proyección. Seguida-

mente, haciendo hincapié en la necesidad de contar con espacios de formación estructurados y flexibles, se exponen dos de las grandes líneas de trabajo de la Escuela: el programa para ingresantes y el programa de actualización. En cuarto lugar, se explica cómo se conformó el repositorio de jurisprudencia, una base de conocimiento abierta al público que, sin estar desacoplada de los cursos y talleres, permite que tanto defensores públicos como la comunidad en general tengan acceso a materiales jurídicos con un enfoque de derechos humanos. Como se explicita a continuación, al igual que otros mecanismos de articulación internos y externos impulsados desde la Escuela, esta base pretende contribuir a la construcción de una cultura jurídica que fortaleza la administración de justicia.

II. La formación como herramienta de cohesión institucional

Analizados en retrospectiva, dentro del Ministerio Público de la Defensa, junto con otros espacios de articulación institucional, los espacios de formación, perfeccionamiento y actualización han sido una herramienta estratégica para la construcción de la identidad de la defensa pública. Desde la fecha de su implementación, primero a través de la Secretaría de Capacitación y Jurisprudencia y más tarde por medio de la Escuela de la Defensa Pública, los encuentros en torno a conferencias, cursos, talleres, seminarios y ateneos han sido claves para la consolidación de un cuerpo de profesionales del derecho que, además de tener un amplio dominio de las herramientas legales, se reconoce a sí mismo con un rol determinante en la protección de los sectores más desfavorecidos.

Tal como lo establece la ley 27.149, el Ministerio Público de la Defensa tiene como misión garantizar el acceso a los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto

2 Cf. Resolución DGN N° 1761, 17/12/2009.

en litigios individuales como colectivos. Esta labor se desarrolla a través de doscientos veinte defensores públicos oficiales que ejercen sus funciones en un territorio amplio y diverso, en el cual se despliegan un sinnúmero de problemáticas determinadas tanto por factores sociopolíticos como geográficos. En algunas regiones predominan los conflictos vinculados con la violencia institucional, en otras los reclamos de tierras por parte de las comunidades indígenas, y en otras, los problemas habitacionales o las migraciones impulsadas por crecimientos urbanos abruptos o por trabajos estacionales. Cada contexto geográfico exige el conocimiento situado de las problemáticas sociales específicas de la región, así como el despliegue de estrategias legales diferenciadas en función de los rasgos distintivos de los tribunales de cada una de las jurisdicciones.

En relación con lo anterior, en el plano sustantivo, la defensa pública interviene dando asistencia dentro de un amplio arco de temas jurídicos. Dentro de sus competencias las defensorías ofrecen patrocinio en el ámbito penal, brindando defensa técnica en procesos del fuero federal y ordinario, así como también interviniendo en el monitoreo de las condiciones de detención; en el fuero de familia, participando en procesos de adopción, divorcios, alimentos, o en situaciones de violencia de género en el ámbito intrafamiliar; en el fuero contencioso administrativo federal, promoviendo el acceso a tratamientos médicos, prestaciones por discapacidad y cobertura de obras sociales. Asimismo, asesoran en trámites de jubilaciones, pensiones y programas sociales; en cuestiones relacionadas con la protección de los derechos de personas migrantes y refugiadas; o en asuntos vinculados con las poblaciones indígenas y sus reclamos ancestrales.

Por otra parte, los defensores asumen roles institucionales opuestos o, al menos, diferentes. En algunos casos, intervienen en representación de las víctimas; en otros, a favor

de los imputados; a veces, en los expedientes civiles, actúan por la parte actora y otras por la demandada; y, finalmente, en otras ocasiones, como en los temas de infancias, asumen la representación complementaria. Esto hace que, en algunos asuntos, dos o más integrantes de la defensa pública intervengan en un mismo proceso representando intereses en tensión o que otros miembros de la institución desconozcan completamente los asuntos en los que actúan quienes tienen su misma jerarquía funcional.

Así las cosas, la fragmentación territorial, la diversidad temática y la pluralidad de roles procesales obligan a pensar la formación con amplitud y equidad, para que los integrantes de la institución vean cubiertas sus necesidades de formación. Desde esta perspectiva, y sin perjuicio de que la Escuela de la Defensa Pública procura contar con una oferta de actividades variada y equilibrada, no pierde de vista la necesidad de trabajar en la construcción de una identidad organizada en torno a determinados valores. En esa dirección, si de lo que se trata es de identificar los elementos comunes que atraviesan a todas las líneas de trabajo de la Escuela, aquello que las distingue es el énfasis puesto en el pensamiento crítico frente a las decisiones judiciales, la apuesta por la creatividad en la elaboración de estrategias legales y el compromiso con la defensa de los derechos de las personas más desfavorecidas y con la autonomía de la defensa pública.

En efecto, pensando en la construcción de la identidad de la defensa pública, el punto neurálgico de las actividades es aquello que muchas veces no está explicitado: la convicción por la defensa de los derechos humanos con un enfoque interseccional y la importancia de la autonomía e independencia de la institución para la consecución de ese objetivo. Aunque muchas veces no están enunciados de manera expresa, estos valores atraviesan cada uno de los espacios de formación, al

punto que moldean la manera en la que los defensores públicos se acercan a los problemas sociales, al asesoramiento legal y a los litigios ante los tribunales.

Por lo demás, para el Régimen Jurídico para Magistrados, Funcionarios y Empleados³ en concordancia con lo establecido por la ley 27.149, la formación es tanto un derecho como una obligación, y por ese motivo, los cursos son un requisito ineludible para proyectar los ascensos. Estas disposiciones, junto con el esfuerzo constante de la Escuela por generar encuentros adaptados a las necesidades diversas de sus integrantes, han logrado que otro de los rasgos salientes de la identidad de la defensa pública sea el compromiso con la capacitación permanente. En estos términos, la actividad misma de la Escuela ha operado performativamente: ha convertido a la capacitación en parte de lo que define la cultura organizacional del Ministerio Público de la Defensa.

III. Del diagnóstico a la estrategia: el diseño de los programas de formación

En algunos organismos públicos, la capacitación es percibida como una estructura burocrática desconectada del trabajo de quienes asumen la atención directa de los destinatarios últimos de los servicios. Desandar esa percepción y construir un espacio de enseñanza y aprendizaje que funcione como un soporte para quienes asisten legalmente a la población es una tarea constante.

Para ello, una de las premisas de la Escuela de la Defensa Pública ha sido garantizar el contacto fluido con las defensorías para conocer los desafíos de su trabajo y su variación a lo largo del tiempo. En esa línea, las encuestas periódicas, las reuniones de medio término con los defensores y las conversaciones ocasionales con actores clave son una pieza esencial

para diseñar actividades adecuadas y atractivas. De hecho, los cursos operan como lugares de encuentro para la definición de necesidades. Más que un punto de llegada, las actividades mismas son instrumentos para detectar las necesidades y prioridades y delinear propuestas de mejora. De esta manera, los cursos no solo ofrecen contenidos, sino que permiten identificar problemas y ayudan a definir una agenda institucional (Marensi, 2001).

La información obtenida de los integrantes de la organización se complementa con el estudio de fuentes secundarias, a saber, las decisiones emitidas por los tribunales internacionales, la Corte Suprema de Justicia y los más altos tribunales provinciales. En este análisis se incluyen, además, las novedades de editoriales jurídicas extranjeras y nacionales; los informes emitidos por organizaciones de la sociedad civil sobre el funcionamiento de la administración de justicia y las noticias periodísticas de cada jurisdicción que dan cuenta de nuevas conflictividades. Finalmente, para adelantarse a agendas más novedosas, también se examinan los cursos y actividades ofrecidas por escuelas judiciales y universidades extranjeras. Todos estos insumos, evaluados junto con aquello que solicitan los magistrados, funcionarios y empleados, ayudan a construir la planificación estratégica.

En otro orden, la información también es clasificada teniendo en cuenta las competencias, cuya determinación es compleja ya que depende de los diferentes perfiles para cada cargo. En efecto, además del desarrollo de conocimientos técnicos-jurídicos, el foco en otro tipo de destrezas busca mejorar los espacios de trabajo y profundizar el acercamiento a las personas asistidas para brindar una asistencia legal centrada en sus necesidades. Entre estas habilidades se destacan la comunicación (comprensiva de las habilidades de expresión verbal y escrita, escritura efectiva y argumentación persuasiva); la vincular (comprensiva

³ Cf. Resolución DGN N° 1628/10.

de la capacidad para gestionar conflictos y el trabajo en equipo); las funcionales (que incluyen la capacidad de planificar y organizar el trabajo y tomar decisiones) y las profesionales propiamente dichas (comprensivas de la ética, la flexibilidad, el aprendizaje permanente, la comprensión e integración social).

De lo expuesto resulta que, para construir una agenda de trabajo que englobe las voces de los usuarios de la capacitación, pero que jerarquice las habilidades que pueden quedar fuera de su enunciación y no desatienda el contexto más amplio, es fundamental nutrirse de múltiples fuentes de información. Todas estas consideraciones, finalmente, permiten construir el perfil profesional de la defensa pública.

III.1. La cultura jurídica y el perfil profesional del defensor público

En el campo jurídico, aquello que distingue a los profesionales del derecho del resto de la comunidad es que tienen una educación que les aporta conocimientos técnicos sobre la ley y la manera de procesarla; y también sobre algunas destrezas que hacen a la manera en la que se vinculan con las personas asistidas o con otros operadores judiciales. Por tanto, el “*habitus profesional*” es algo más que el mero conocimiento de las leyes y los precedentes judiciales: es un conjunto de normas, prácticas y esquemas de pensamiento que se generan en la interacción con el campo jurídico y que reproducen esa estructura (de Achaval, 2024).

A partir de esta definición, la planificación estratégica de las actividades no puede estar disociada de la construcción de un perfil profesional, entendido éste, al menos en el marco del Ministerio Público de la Defensa, como el conjunto de atributos que se necesitan para brindar asistencia legal a los sectores más vulnerabilizados. En estos términos, el diseño de un perfil funciona como una brújula para traducir los valores institucionales en com-

petencias y capacidades de actuación⁴. En efecto, más allá del dominio del derecho, la defensa pública debe tener otras habilidades que hacen a la comunicación clara y efectiva con quienes no manejan el discurso jurídico. Los abogados en general, y los defensores públicos en particular, no pueden ser meros intermediarios o traductores de un lenguaje técnico, sino que, en el abordaje de un problema legal, deben tener una mirada sensible a esa desigualdad que muy probablemente es causa de su intervención (Böhmer, 2003).

Para el diseño de las actividades de formación, la ventaja de contar con los perfiles profesionales como marcos de referencia es que permite elaborar recursos y diseñar actividades de manera articulada. Los perfiles son una guía para identificar las competencias, conocimientos y habilidades que requiere la persona que ocupa un puesto y permiten crear planes de desarrollo enfocados, lo que tendrá un mejor impacto en la organización (Pérez de Gutiérrez y Barrionuevo, 2023; Suárez Ávila et. al, 2018). Así, la definición de las destrezas requeridas por los defensores públicos (como por ejemplo, la capacidad para el análisis jurídico, la habilidad de argumentar en forma escrita y oral, el manejo de la comunicación con actores diversos, la gestión de los equipos de trabajo y el compromiso con los derechos humanos) permite diseñar trayectos formativos que no solo mejoren el conocimiento técnico, sino que también fomenten habilidades relacionales y éticas indispensables para brindar un servicio de justicia de calidad. Por otra parte, en torno a estas mismas categorías se pueden elaborar escalas de rendimiento, para así registrar las mejoras y, en un proceso de evolución constante, definir nuevos objetivos para el rendimiento.

⁴ Un ejemplo de perfil profesional del defensor público se puede consultar en https://ceead.org.mx/static/media/220316_DEFPerfil_Competencias_CEJUME%202%202.65274f6fd6256a69abea.pdf

En cualquier caso, en el marco de una estructura institucional que atiende materias jurídicas disímiles, cuyos integrantes asumen roles diferenciados y tienen distintos puestos dentro de un escalafón jerárquico, la caracterización de los perfiles no es sencilla. Si bien es cierto que estos pueden ser buenos orientadores para el diseño de las capacitaciones, no es menos acertado que no pueden ser concebidos como estructuras rígidas o definitivas. Esto es así porque las demandas jurídicas se ajustan a lo largo del tiempo en función de los cambios legales o las conflictividades sociales. Aquello que los abogados deben saber variará si cambia la legislación en materia civil o penal o si, por ejemplo, los cambios tecnológicos modifican la manera de interactuar con los tribunales. En consecuencia, los perfiles profesionales deben ser muy generales o bien adaptarse periódicamente a los cambios legales, sociales y culturales del entorno.

En síntesis, los programas de formación deben organizarse de manera equilibrada, por un lado, con una mirada estructurada en torno a los perfiles profesionales, y por el otro, con cierta flexibilidad para adaptarlos en función de los cambios legales y sociales que regularmente modifican los propósitos de la intervención de la defensa pública.

IV. Programas formativos: estructura, flexibilidad y comunidad

En el marco del Ministerio Público de la Defensa, la formación tiene un reconocimiento normativo que la convierte tanto en un derecho como en una obligación. Tal como lo establece la ley 27.149 y en concordancia con el Régimen Jurídico para Magistrados, Funcionarios y Empleados, la capacitación no es optativa, sino parte constitutiva del desarrollo profesional. Esto es así por cuanto, conforme la regulación interna, de no cumplir con los

cursos de formación, los agentes no podrán ser ascendidos o promovidos.

Este marco normativo actúa en dos dimensiones: por un lado, garantiza el derecho de los/as agentes a instancias de aprendizaje y, al mismo tiempo, configura una obligación cuyo incumplimiento impacta en la carrera administrativa. De esta manera, junto con otros mecanismos creados por la Defensora General, la política de capacitación opera como un mecanismo regulador de estándares mínimos de calidad en la defensa pública y como estrategia para garantizar la igualdad de oportunidades al interior del organismo.

A fin de mostrar algunas de las líneas de trabajo de la Escuela de la Defensa Pública, a continuación se presentan dos de los ejes que vertebran la actividad de la dependencia.

IV.1. El programa para ingresantes: aprender el oficio de defender

En respuesta a las demandas internas que subrayaban la necesidad de contar con un espacio que asegurara un piso mínimo de conocimientos, acompañara las trayectorias laborales y consolidara el compromiso con los valores institucionales, en el 2022 se implementó un programa de formación específico para los primeros cargos del escalafón técnico administrativo. Desde sus inicios, este currículum estructurado buscó superar los límites de la enseñanza legal tradicional que se centra en la transmisión de contenidos y muchas veces desatiende las destrezas⁵.

En efecto, en términos más amplios, la educación jurídica latinoamericana ha estado marcada por un formalismo que privilegia el conocimiento literal de la ley como si no existieran variaciones interpretativas (Abramovich 1991; Böhmer 1999, 2014). En contraste, en el ámbito de la formación laboral,

⁵ Resolución DGN 261/2022.

enseñar a pensar como abogado exige tener como punto de partida el reconocimiento de la indeterminación del derecho. Así, en el campo de la educación orientada a la práctica profesional, los buenos abogados deberán no solo conocer la letra del derecho, sino aprender a definir los hechos en función de límites legales móviles, a investigar esos hechos meticulosamente, a argumentar mejor para ofrecer otras lecturas sobre el derecho vigente, a representar sus intereses de manera eficaz y ética, entre otras cuestiones (Lauría Masaro, 2023). En este sentido, existe una brecha significativa entre el modelo jurídico convencional tal como se enseña en la universidad y la práctica de la defensa pública.

Teniendo en consideración la distancia entre lo que los ingresantes aprendieron en la universidad y aquello que necesitan saber para la atención adecuada de los grupos en situación de vulnerabilidad, el programa para ingresantes se organizó en tres ciclos de formación: inicial, general y especializada. En los diferentes estamentos se brindan nociones básicas sobre derechos humanos –que advierten sobre las barreras que enfrentan los grupos desventajados para acercarse a la administración de justicia e invitan a la reflexión sobre cómo la defensa puede ayudar a sortear esos obstáculos–; se ofrecen actividades para el desarrollo de destrezas (investigación, comunicación, escritura y argumentación); y talleres de casos sobre temas de derecho sustantivo que involucran la práctica de estrategias y la introyección de valores.

Uno de los principales desafíos en el diseño, elaboración e implementación de este programa ha sido captar la versatilidad del rol del abogado defensor, tanto en su vínculo con la persona asistida como en su interlocución con los tribunales, y lograr que los estudiantes se ubiquen en esa posición profesional. Esto supone enfrentar preguntas centrales: ¿cómo planificar una investigación desde la defensa?

¿cómo construir una relación de confianza y comunicación clara con el asistido? ¿cómo sostener un diálogo persuasivo y eficaz con los tribunales? En definitiva, ¿cuáles son las estrategias argumentativas más adecuadas para una defensa técnica comprometida?

A partir de estos objetivos, una de las características de este programa es que, tanto por sus contenidos como por las metodologías que emplea, evita recurrir a los métodos de enseñanza clásicos. En lugar de transmitir saberes cerrados —normas, teorías o jurisprudencia—, invita a que los propios participantes se pongan en movimiento y reflexionen sobre este particular quehacer profesional. Esto por cuanto el foco no está solo en el “saber”, sino fundamentalmente en el “hacer” y en el “ser”, entendiendo por esto que el ejercicio de la defensa pública requiere el desarrollo de valores diferentes a los de cualquier otro practicante del derecho.

Por esa razón, en particular en el ciclo de formación especializada, el trabajo con casos reales o inspirados en la práctica cotidiana se asumió como el esquema de trabajo privilegiado. La representación de situaciones equivalentes a las de la práctica es lo que más permite construir una mística en torno al trabajo de la defensa pública. Esta no es equivalente a cualquier cultura jurídica, sino que se corresponde con una que resiste la deshumanización del sistema penal y promueve la empatía con las personas que enfrentan situaciones de vulnerabilidad.

IV.2. El programa de actualización: crear comunidad

Frente a la diversidad de temas y roles que se ejercen en la defensa pública, para quienes ya han cumplido con los requerimientos del programa de ingresantes, el esquema de capacitación continúa con actividades que pueden ser elegidas según los diferentes intereses. Te-

niendo en cuenta que en función de las áreas de trabajo los temas a trabajar son distintos, la Escuela optó por instaurar cursos que se agrupan en cuatro ejes: a) derechos humanos (migrantes; niños, niñas y adolescentes; discapacidad; DESCA, género; víctimas; pueblos indígenas); b) derecho penal y procesal penal (procesal penal, garantías constitucionales, delitos comunes, delitos federales, CPPF, ejecución); c) derecho administrativo, civil y comercial, de las familias y la seguridad social (administrativo, derecho civil y comercial, derecho de las familias, laboral y seguridad social, procesal civil y comercial); d) interdisciplina (cuerpos técnicos MPD; criminalística; gestión de equipos de trabajo; tecnología e innovación; destrezas para la defensa pública).

En una institución cuyas demandas son cambiantes, este catálogo permite una mejor organización interna para contabilizar la oferta de actividades según la cantidad de agentes que trabajan las diferentes temáticas. A la vez, al permitir que los participantes escojan sus propios itinerarios formativos, es más factible que se apropien de los espacios de formación y así generen una comunidad de práctica. En efecto, con independencia de que los programas están organizados a través de determinados hilos conductores, para los destinatarios de estas actividades esas líneas pueden pasar desapercibidas. Por eso, más allá de las conexiones imaginadas desde la Escuela, el objetivo más importante es que los asistentes puedan construir redes de trabajo que faciliten el desarrollo de las capacidades colectivas de la institución. De hecho, la principal riqueza de estos encuentros es que los aprendizajes se construyen por el intercambio a partir de la reflexión sobre las prácticas profesionales (Gore y Mazzini, 2010).

Los datos obtenidos en el último año muestran un alto nivel de adherencia a las actividades de capacitación: cerca del 80% del personal del Ministerio Público de la Defensa participó

en al menos una propuesta formativa ofrecida por la Escuela. Este nivel de participación refleja no sólo la pertinencia de la oferta académica, sino también el reconocimiento del valor de la formación continua como herramienta de mejora del desempeño profesional y fortalecimiento del servicio público de defensa (MPD, 2024). De ello se desprende, no solo que los contenidos de las actividades son consideradas útiles a los fines del trabajo cotidiano, sino también imaginar que, a partir de estos encuentros, se crean vínculos que jerarquizan la formación personal e institucional.

En síntesis, la fortaleza de este modelo formativo radica en su flexibilidad, que permite adaptar los contenidos y las metodologías a las necesidades cambiantes de la práctica profesional. Los programas flexibles no solo favorecen la actualización de saberes, sino que también habilitan trayectorias de formación personalizadas y, fundamentalmente, la creación de comunidad en torno al aprendizaje colaborativo.

V. Los dispositivos de enseñanza: una pedagogía en movimiento

Los distintos dispositivos pedagógicos de la Escuela de la Defensa Pública responden a una clara distinción de propósitos, destinatarios y especialización jurídica, pero sobre todo a una concepción dinámica del aprendizaje, que exige diversas modalidades de intervención. Asegurar la coherencia entre dispositivos, estrategias, objetivos y rol docente requiere más que un control institucional: demanda construir una comunidad pedagógica. En esa dirección, la Escuela mantiene un diálogo constante con los equipos docentes, acompaña el diseño de las propuestas y fortalece las dimensiones didácticas y éticas de la enseñanza (MPD, 2024).

Las conferencias y jornadas promueven el intercambio de ideas y la exposición de

perspectivas teóricas; los cursos y talleres, a través del método de casos, invitan al debate y a la conexión entre experiencias diversas; mientras que los seminarios y ateneos jurídicos, inspirados en el método clínico, buscan razonar con evidencia, construir argumentos y reflexionar sobre la práctica profesional. En todos ellos, el foco se desplaza del contenido al proceso: el aprendizaje como forma de acción y de diálogo. Para sostener esa vitalidad, los dispositivos deben alternarse y renovarse, evitando la rutinización de las actividades.

Ahora bien, entre las distintas modalidades —presenciales, por videoconferencia o mediante el webcampus—, el ateneo jurídico es el que mejor encarna los objetivos generales de la Escuela de la Defensa Pública. En estos espacios de discusión, luego de firmar un acuerdo de confidencialidad, los participantes exponen casos complejos en los que tienen que intervenir y allí se discuten las diferentes estrategias posibles. Estos encuentros son los que mejor permiten construir vínculos laborales, basados en la transmisión horizontal del conocimiento, aun cuando quienes participan tienen distintas funciones y jerarquías. Por lo demás, estos intercambios fortalecen la reflexión práctica, la autonomía de criterio y la capacidad de juicio para tomar decisiones estratégicas, todas ellas destrezas necesarias para intervenir en escenarios inciertos. Si se parte de la premisa de que la asistencia legal a personas en situación de vulnerabilidad exige profesionales capaces de actuar en situaciones complejas, donde es difícil anticiparse a las decisiones de la contraparte, los ateneos ofrecen el entorno más propicio para fortalecer la autonomía y el juicio profesional.

En cualquier caso, más allá del formato que adopten, el desafío central de los programas formativos es forjar un compromiso sólido con la defensa pública, que la distinga nítidamente del perfil profesional de otros operadores del sistema de justicia. Mientras

jueces y juezas deben mantener imparcialidad frente a las partes, la defensa tiene el deber de representar de manera eficaz y comprometida los intereses de sus asistidos y asistidas. La transmisión de esta mística —la de una defensa pública fundada en la lucha contra las desigualdades y en la convicción de que cada caso es una forma concreta de esa lucha— constituye el verdadero corazón pedagógico de la Escuela.

VI. Gestión del conocimiento y circulación del saber legal

El repositorio de jurisprudencia de la Defensa Pública nació en un contexto de escasez de recursos y de imposibilidad de acceder a bases de datos comerciales. Lo que inicialmente fue una limitación económica se transformó en una oportunidad para repensar las prácticas institucionales: permitió revisar el tipo de decisiones que se difundían y construir una base de conocimiento propia, abierta y colaborativa. De ese modo, la carencia dio lugar a una política de aprendizaje colectivo, orientada a fortalecer la autonomía técnica y el acceso equitativo a la información jurídica.

Además de paliar el déficit de transparencia del Poder Judicial—en tanto no todos los juzgados publican sus decisiones—, el proyecto buscó dar mayor visibilidad a sentencias que no estaban en el radar de los circuitos comerciales. Ya fuera porque estas decisiones no ocupaban el interés de los abogados particulares o porque no convocaban a una profesión acostumbrada a resolver conflictos a través de la mediación o negociación fuera de los tribunales, para la defensa pública era necesario dar a conocer la opinión de los jueces cuando resolvían asuntos que tenían como protagonistas a los grupos vulnerabilizados.

Para ello, como primera medida se definieron los criterios a partir de los cuales se difunde la información jurídica. El criterio que

se utiliza para la selección de jurisprudencia y la elaboración de boletines es, en esencia, la utilidad para el ejercicio de la defensa pública. Dicha utilidad se encuentra determinada por las siguientes variables: ser especialmente aplicable en la protección de sectores vulnerables conforme los términos de la Convención Americana de Derechos Humanos y las Reglas de Brasilia; constituir una novedad jurídica en razón de su temática (por ejemplo, si aborda temas en los que existe una laguna legal, o modifica prácticas preexistentes); emanar de un tribunal internacional, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o de un tribunal de alzada; presentar una línea de argumentación exhaustiva, profunda, y anclada en el reconocimiento expreso de la jurisprudencia internacional como guía para la interpretación de los tratados de derechos humanos; estar vinculada con reformas legales o constitucionales en vísperas de ser sancionadas o implementadas (MPD, 2024).

La selección, procesamiento y difusión de jurisprudencia crea un mapa del campo jurídico argentino enfocado en la resolución de asuntos que comprometen a los sectores más desventajados. La clasificación y vinculación de los materiales para facilitar su uso es parte de la construcción de un saber jurídico orientado a la protección de los derechos humanos. Si se lo piensa desde la arquitectura de las sentencias, al decidir un caso los jueces transforman y articulan hechos y derecho y, por medio de analogías y distinciones, pueden dar lugar a nuevos sentidos legales. Por tanto, las decisiones judiciales son ventanas a través de las cuales se puede ver cómo los tribunales vinculan las normas con la realidad material en la que intervienen.

En la actualidad, el repositorio reúne jurisprudencia nacional e internacional, presentaciones de defensoras y defensores, boletines temáticos, estudios sobre jurisprudencia, libros, y un conjunto de casos para

que los docentes implementen en el aula o los integrantes de la defensa estudien de manera autodidáctica. De ello resulta que la información se difunde a través de los resúmenes de las sentencias, de boletines que las agrupan y de artículos que las analizan y problematizan. Más que ofrecer una narrativa estática de lo que es el derecho, esta manera de relacionar los documentos confirma que, bajo su apariencia de inmutabilidad, la ley es dinámica.

En la actualidad, 4661 personas estás suscriptas a la información jurídica que diariamente se difunde a través del repositorio. Mientras el 45% de este total pertenece al Ministerio Público de la Defensa, el restante 55% pertenece a instituciones académicas, judiciales y de la sociedad civil. Estos datos evidencian que la intervención de la Escuela trasciende las fronteras del organismo (MPD, 2024).

Este sistema público de circulación de información tiene una doble finalidad: instruye o actualiza técnicamente a los usuarios y también produce sentidos jurídicos compartidos. En efecto, por un lado, el repositorio informa qué resolvió un tribunal; destaca cuáles fueron los argumentos que estuvieron en juego, señala por qué eso es importante para la defensa de quienes están en peores condiciones materiales y simbólicas. Todo ello habilita que cada persona estudie en sus propios tiempos. Por otro lado, la difusión de jurisprudencia colectiviza determinada preocupación y orienta al debate democrático. Cuando una defensora en Salta, un defensor en Tierra del Fuego y una tutora en familia en CABA reciben el mismo insumo, dejan de litigar esos temas como si sus casos fueran excepciones y reconocen el carácter estructural de determinados problemas.

Por su aporte al proceso de enseñanza y aprendizaje, el repositorio no es autónomo respecto de la capacitación, sino que integra el proyecto formativo. De hecho, los boletines temáticos, por ejemplo, surgen de necesida-

des reales detectadas en cursos o de las consultas realizadas por las defensorías; y en esa misma línea se crean los cuadernillos de casos que se usan para trabajar en el aula o para el aprendizaje autodidacta. Del mismo modo, la serie “Estudios de jurisprudencia”, donde se publican análisis críticos de sentencias, ilustran sobre posibles líneas de defensa y de esta manera pasan a formar parte de los insumos para los cursos.

Esta curaduría de materiales —sentencias, boletines, casoteca, estudios, libros, revista— busca instalar una forma de entender la ley como una herramienta de protección de derechos. Este trabajo no se limita a reproducir los saberes existentes, sino que los interpreta, reordena y proyecta en función de los valores que impone el paradigma de los derechos humanos. La apuesta es explícita: consolidar una comunidad jurídica que comparta información, que discuta estándares y que, al hacerlo, por un lado, fortalezca a la defensa pública; y por el otro, contribuya a la construcción de una cultura legal comprometida con la igualdad y no discriminación.

VII. De la defensa pública a la comunidad jurídica: expandir la cultura de derechos

Más allá de la estrecha relación que la Escuela entabla con los defensores públicos, el trabajo realizado busca trascender las fronteras de la institución. Así como la Escuela de la Defensa Pública define sus líneas de trabajo en diálogo permanente con el entorno institucional y social en el que actúa, el trabajo no está concebido para permanecer de manera excluyente dentro del organismo.

El trabajo articulado con otros espacios de la administración de justicia, con la academia y con organizaciones de la sociedad civil permite reconocer los problemas y eventualmente aportar propuestas para su solución.

En esa dirección, se destacan no solamente las actividades abiertas al público en general, sino aquellas propuestas realizadas con otras organizaciones, como, por ejemplo, la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de la Nación, el Instituto de Estudios de Ciencias Penales, la Universidad de Lanús, la Procuración Penitenciaria de la Nación, el Centro de Formación Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, la Asociación Civil de Familiares Detenidos, el Museo del Holocausto y la Asociación de Abogados Judíos de la República Argentina, entre otros organismos.

En este sentido, la Escuela de la Defensa Pública actúa como un espacio de mediación en la construcción de la cultura legal. Su tarea formativa incide, por tanto, en la manera en que se conciben el derecho, la justicia y las prácticas profesionales, al tiempo que abre un espacio de intercambio con los tribunales, la academia y la sociedad civil en general. Desde esa perspectiva, la Escuela no solo enseña derecho, sino que participa activamente en su recreación, contribuyendo a transformar la cultura jurídica en un terreno más igualitario, reflexivo y comprometido con los derechos humanos.

VIII. Conclusiones

La experiencia de la Escuela de la Defensa Pública ilustra cómo una política de capacitación bien implementada puede ser parte de la construcción de una identidad institucional. En efecto, a través de un sistema adecuado de identificación de necesidades, bajo la guía que ofrece la construcción de perfiles profesionales, definiendo apropiadamente las áreas temáticas de intervención, una buena propuesta formativa puede convertirse en un instrumento para la construcción de una determinada visión de la profesión jurídica. Desde esta perspectiva, la capacitación enriquece la formación profesional individual y da forma a una determinada cultura institucional.

Asimismo, en su interacción con la comunidad jurídica más amplia, la Escuela de la Defensa Pública interviene en la construcción de una determinada cultura legal, no solo a través de la mediación de los defensores públicos, sino fundamentalmente a través de la producción de conocimiento que va modelando la práctica profesional. Así, la formación deja de ser un proceso interno de actualización o perfeccionamiento para convertirse en un insumo que contribuye a la edificación de una justicia más igualitaria.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor. 1991. “El complejo de Rock Hudson”. En: No Hay Derecho, IV, Buenos Aires.
- Böhmer, Martín. 2014. “Legal Education Reform: How the Academy at Chuquisaca Forged Argentina’s Founding Elite”. En: *Journal of Legal Education*, 63 (3): 373-404.
- Böhmer, Martín. 2003. “Igualadores retóricos: las profesiones del derecho y la reforma de la justicia en la Argentina”. En: *Cuadernos de Análisis Jurídico*, vol. 15, p. 187.
- , comp. 1999. *La enseñanza del derecho y el ejercicio de la abogacía*. Barcelona: Gedisa.
- de Achával, M. C. 2024. “El Derecho desde la teoría de Pierre Bourdieu (Law from the theory of Pierre Bourdieu)”. En: *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, 14(1), 95-109.
- Gore, E., & Mazzini, M. V. 2010. *Hacer visible lo invisible: Una introducción a la formación en el trabajo*. Ediciones Granica SA.
- Lauría Masaro, M. 2025. Derecho y experiencia: Un estudio sobre la formación de abogados litigantes en un consultorio jurídico [Tesis de doctorado, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación].
- Marensi, I. 2001. “Un nuevo enfoque pedagógico para la capacitación judicial en América Latina”. En: *Sistemas Judiciales*, 1(1), 25-41.
- Ministerio Público de la Defensa. 2024. *Informe Anual*.
- Pérez de Gutiérrez, A. y Barrionuevo, A. 2023. “El perfil del juez y las competencias transversales”. En: *Perfeccionamiento de jueces. Perfil y formación jurídica* (Sergio Mario Barotto y Claudia Mónica Mizawak, dir.), Editorial La Ley, Buenos Aires.
- Suárez Ávila, A. A., & Fix-Fierro, H. 2018. “El servicio profesional de carrera en la defensoría pública en México”. En: *Política y gobierno*, 25(2), 301-338.



Los programas y comisiones de la Defensoría General de la Nación como puente para el acceso a la justicia

Gustavo Martín Iglesias

Defensor Público Oficial a cargo de la Coordinación General de Programas y Comisiones

María Cecilia Ponce

Secretaria de Primera Instancia y Defensora Pública Coadyuvante de la Defensoría General de la Nación

I. Introducción. Los programas y comisiones de la Defensoría General de la Nación: alta especialización jurídica y enfoque interdisciplinario como ejes de trabajo

Al momento de la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa (LOMPD), Ley N° 27.149, la Coordinación General de Programas y Comisiones ya contaba con casi una década de experiencia en la articulación del trabajo que desarrollan los distintos programas y comisiones de la Defensoría General de la Nación (DGN), como área descentralizada, dependiente desde 2009 en forma directa de la Defensora General de la Nación (Resolución DGN N° 1119/09). En ese entonces, bajo la órbita de la Coordinación, funcionaban la Comisión de Cárceles, la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes, la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional Neuropsiquiátrico, la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio, la Comisión del Migrante, la Comisión sobre Temáticas de Género, el Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico, el Programa para la Aplicación de Tratados de Derechos Humanos, el Programa de Atención a las Problemá-

ticas Sociales y Relaciones con la Comunidad y el Programa Piloto para la Asistencia Jurídica a Mujeres Privadas de Libertad.

A partir de ese momento, se consolidó el trabajo desarrollado por cada área. En ocasiones, esa labor se tradujo en la transformación de proyectos piloto en programas específicos y/o en la ampliación del universo de personas alcanzadas por el servicio ofrecido por las áreas.

La ley recogió parte de la experiencia transitada por los programas y comisiones y, en tal sentido, cristalizó normativamente áreas que habían surgido hacia poco tiempo. Entre ellas, encontramos al Programa sobre Temáticas de Salud, Discapacidad y Adultos Mayores, creado en el año 2012, debido al incremento del litigio en materia de acceso a la salud ante los incumplimientos en la prestación del servicio por parte de las obras sociales, empresas de medicina prepaga e incluso de organismos dependientes del Estado Nacional. Por otra parte, la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores abrió un panorama en el que devino necesario impulsar políticas específicas.

El mismo año, y en base a las recomendaciones de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad, se creó el Programa de Resolución Alternativa de Conflictos (PRAC), cuyo propósito es promover la implementación, promoción, capacitación y difusión de formas alternativas de resolución de conflictos en el MPD. En una primera etapa – entre 2012 y 2014 –, se enfocó en las prácticas de suspensión del proceso a prueba y la mediación en materia penal, como un “derecho penal consensual” que busca una respuesta penal más racional, algún grado de vigencia de la autonomía de la voluntad en materia penal y el reconocimiento de la víctima en su versión no punitiva. En 2015, el progra-

ma amplió su incumbencia a distintas áreas de trabajo del MPD, en consonancia con lo dispuesto por la LOMPD que establece, entre los deberes y atribuciones específicas de los defensores públicos oficiales, intentar la conciliación y ofrecer medios alternativos a la resolución judicial de conflictos con carácter previo a la promoción de un proceso en los casos. En 2024, se creó -como proyecto piloto, en el ámbito del PRAC- el Equipo de trabajo Especializado en Mediación y Prácticas Restaurativas con Adolescentes y Jóvenes, cuya tarea se orienta a superar las políticas retribucionistas y/o tutelaristas en materia penal juvenil y avanzar en la aplicación del enfoque restaurativo. Su función es la de identificar casos concretos en los que, por su complejidad, es recomendable llevar adelante medidas alternativas a la justicia penal para lograr una solución integral del conflicto.

Por su parte, la LOMPD incluyó la temática sobre trata entre sus áreas, receptando también así la creación del Programa de Asesoramiento y Promoción de Derechos de las Víctimas del Delito de Trata de Personas (2014). La modificación de la Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas reforzó la protección de las víctimas de trata de personas y de explotación, su acceso a la justicia y su asistencia jurídica integral.

En un principio, este Programa tuvo funciones de litigio, aunque a partir de los nombramientos de los/as defensores/as públicos/as de víctima, el Programa redefinió sus funciones, que actualmente consisten en: centralizar consultas y pedidos de intervención de las víctimas y de las dependencias del MPD para prestar una respuesta integral frente al delito de trata de personas; brindar orientación para su derivación a las defensorías públicas de víctima; prestar apoyo y asistencia técnica a las defensorías de todas las jurisdicciones que lo requieran y a las

restantes dependencias del MPD que intervengan en temáticas relacionadas. Se destaca que el Programa de Asesoramiento y Promoción de Derechos de las Víctimas del Delito de Trata de Personas es pionero en patrocinar las primeras querellas y acciones civiles en materia de trata de personas, y ha obtenido sentencias que se han constituido en precedentes en la materia.

En 2013, se creó el Programa contra la Violencia Institucional con la finalidad de promover los derechos de las víctimas de hechos de violencia institucional y velar por el pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas en contextos de encierro. Actualmente, tiene la misión de registrar y documentar hechos de violencia institucional ocurridos tanto en el ámbito penitenciario como en otros espacios destinados a la privación de libertad; así como también hechos perpetrados por fuerzas de seguridad en la vía pública. Para ello, gestiona la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Hechos de Tortura y otras formas de Violencia Institucional. El objetivo general es el de coordinar y dirigir todas las acciones de la institución para instar a la prevención de la violencia institucional, su investigación exhaustiva y la sanción de los responsables.

En 2015, además de las áreas señaladas, este organismo contaba con el trabajo de la Comisión sobre el Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes; la Comisión del Migrante; la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio; la Comisión de Cárcel; y la Comisión sobre Temáticas de Género. Además, se sumaban el Programa sobre Diversidad Cultural y el Equipo de Trabajo en Centros de Acceso a la Justicia. Un año más tarde, en 2016, se creó el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es destacable la labor desarrollada durante este período por el Programa de Asistencia y

Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos, que tuvo a su cargo la enorme tarea de garantizar el acceso igualitario y efectivo a la justicia de las víctimas de delitos, tal como lo recomiendan numerosos instrumentos de jerarquía constitucional (arts. 8 y 25 de la CADH y del PIDCyP), así como también las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad. A partir de la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa, este programa adquirió jerarquía legal, lo que potenció su proyección a lo largo de estos años. La autonomía funcional que la Ley N° 27.372 previó para esta área devino en la habilitación de la Defensoría Pública de Víctima con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que asumió las funciones llevadas a cabo por aquel programa.

En 2025 se incorporó a la órbita de la Coordinación General el Área de Abordaje Territorial y Trabajo Jurídico Comunitario, que incluye al Equipo de trabajo en Centros de Acceso a la Justicia “Acceder”, al Equipo de trabajo en la causa Río Matanza Riachuelo y al Equipo de trabajo “Proyecto Francisco”. Estas áreas, que llevan muchos años de trabajo, tienen como función asesorar y acercar el sistema de justicia formal a poblaciones residentes en los barrios más vulnerables. Se proyecta reforzar la articulación de estas áreas con los programas y comisiones, en pos de robustecer el amplio abanico de herramientas con las que cuenta la Defensa Pública dirigidas a garantizar el acceso a la justicia.

La inclusión de áreas específicas en la LOMPD, así como la ampliación de sus funciones, tuvo como horizonte fortalecer diferentes temáticas de interés institucional y optimizar el servicio de la defensa pública con un enfoque de alta especialización jurídica e interdisciplinaria, receptivo a las necesidades y problemáticas de los sectores más vulnerables de la población.

En el caso de la Comisión del Migrante, la reasignación de sus funciones a la Defensoría Pública ante los Tribunales Federales de la Ciudad de Buenos Aires, dispuesta en 2025, respondió al fortalecimiento y consolidación de la función de asistencia y patrocinio de las personas migrantes. Vale aclarar que esta Defensoría posee la competencia legal para actuar ante la Dirección Nacional de Migraciones y el fuero Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal (Ley N° 24.091).

Diez años después de la sanción de la Ley N° 27.149, podemos afirmar que el valor del trabajo realizado por estas áreas resulta incalculable. En efecto, tanto de manera autónoma o en el acompañamiento y/o asesoramiento a las/as defensores/as oficiales, la labor desarrollada resulta fundamental en tanto promueve el acceso a la justicia y la defensa de derechos de los sectores más vulnerables de la sociedad. La creación de nuevas áreas -así como su disolución en algunos casos- respondió al dinamismo que exige el trabajo con los/as más vulnerables. Los relevamientos que periódicamente se realizan desde la Defensoría General y la Coordinación General respecto del trabajo de los programas y comisiones tienen el objetivo de lograr una caracterización acertada de las necesidades específicas de la población que recibe el servicio de defensa pública para adecuar y optimizar los recursos de los que dispone la institución.

II. Las funciones de los programas y comisiones a diez años de la LOMPd

En cuanto a la labor de los programas y comisiones, corresponde decir que ciertas áreas tienen como función principal el litigio, dada su competencia especializada (como la relacionada con la protección de migrantes, refugiados, apátridas, personas internadas por salud mental, víctimas de violencia de género y de delitos). Otras trabajan en forma

complementaria con las defensorías públicas, para casos de especial complejidad, de determinados colectivos especialmente vulnerables o como litigio estratégico. Estas áreas cooperan en relación a hechos de discriminación por género, de protección de derechos de personas privadas de libertad, de violencia institucional, de afectación a derechos económicos, sociales, culturales o ambientales y de protección a víctimas del delito de trata de personas, entre otros.

También existen áreas que tienen como cometido realizar tareas de monitoreo de las condiciones en que viven las personas que se encuentran en un contexto legal de privación de libertad, tanto en establecimientos carcelarios para adultos como en dispositivos penales juveniles, de alojamiento de niñas, niños y adolescentes separados de sus familias o de internación por motivos de salud mental.

La obligación de quienes están a cargo de los programas y de las comisiones de colaborar con todos/as los/as integrantes del Ministerio Público de la Defensa en la gestión de los casos individuales o colectivos tiene su fundamento en la especialización que tienen en determinada temática.

Durante los últimos diez años, se ha impulsado a las coordinaciones de los programas y comisiones a adoptar un rol activo en la difusión de estándares concernientes a la temática particular que dio motivo a la creación de cada área. Este es un aspecto muy importante que se refiere a hacer saber al público no sólo acerca de la existencia de vías de acceso al sistema de justicia sino, en especial, a hacer conocer los derechos que corresponden a las personas, en su generalidad y basados en su situación particular, muchas veces porque la sociedad ha generado, por acción u omisión, su vulnerabilidad particular. Esta difusión, relacionada con un cúmulo de derechos que incluyen, entre muchos otros, los de acceso a salud y a la protección de la vida e

integridad personal, se desarrolla a través de conferencias, de participación en eventos, de cooperación con otros actores institucionales o de la sociedad civil y de publicaciones de libros, entre otros. La función de difusión de estándares sirve para ayudar a quienes no tienen el tiempo y las posibilidades fácticas, dado el recargo de tareas que es común en las defensorías públicas, para conocer todos los estándares aplicables y lograr, con esa base, la ampliación de derechos.

Por otra parte, la Coordinación General incentiva la capacitación permanente, tanto de los/as coordinadores/as de las áreas como de quienes integran los equipos de trabajo a su cargo. La formación técnica de los operadores jurídicos de este Ministerio Público constituye un pilar esencial para garantizar el acceso efectivo a la justicia de los sectores más vulnerables. En un contexto de constantes transformaciones normativas y sociales, la formación continua permite a los/as integrantes del organismo dominar no solo aspectos técnico-procesales, sino también enfoques interdisciplinarios (perspectivas de género, diversidad y derechos humanos, entre otros) indispensables para una defensa integral. El foco está puesto aquí y es la base del trabajo de los programas y comisiones: la ponderación de la interdisciplina y la formación integral de quienes deben interactuar con los/as usuarios del servicio de defensa pública. Deben removérse todos los obstáculos derivados de la labor para que tales agentes puedan capacitarse, ya que no solo es un derecho y obligación, sino que no hacerlo también puede implicar una traba para el ascenso en sus carreras.

Por ello, la actualización resulta crítica ante desafíos emergentes -desde reformas legales hasta vulnerabilidades socioeconómicas agravadas-, donde una representación competente puede definir la materialización o el vaciamiento de derechos fundamentales. Asimismo, fortalece la eficiencia institucional

al optimizar estrategias de litigio, reducir diligencias y asegurar el uso racional de recursos públicos. En definitiva, la inversión en capacitación trasciende lo individual: es una condición *sine qua non* para que el MPD cumpla su mandato legal, especialmente en una sociedad atravesada por asimetrías estructurales.

Finalmente, el último eje a resaltar respecto de quienes tienen a su cargo los distintos programas y comisiones se vincula con la obligación de realizar una adecuada gestión de cada área para cumplir con sus funciones propias. En ese rol de conducción, debe primar como objetivo el buen trato hacia las personas en general, así como a quienes integran el Ministerio Público de la Defensa. El recientemente ratificado (por Ley N° 27.580) Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (de jerarquía superior a las leyes, art. 75, inc. 22 de la CN), la Ley Orgánica N° 27.149 y la reforma al Régimen Jurídico para los/as Magistrados/as, Funcionarios/as y Empleados/as del Ministerio Público de la Defensa, en su art. 119, incisos 10 y 11, señalan el proceder correcto que se espera en este ámbito.

III. La interacción como base para el fortalecimiento de los programas y comisiones

Uno de los aspectos a destacar es la interacción lograda en estos años de trabajo. En el desempeño diario, la articulación entre los distintos programas y comisiones de la Defensoría General de la Nación se erige como un requisito indispensable para llevar adelante la función encomendada a la institución. Esta interacción coordinada responde a la complejidad estructural que presentan las problemáticas jurídico-sociales de los grupos en situación de vulnerabilidad, las cuales rara vez pueden resolverse desde abordajes puntuales o sectorizados.

La naturaleza transversal de las vulnerabilidades que atiende la DGN exige un trabajo sinérgico entre sus distintas áreas especializadas. Áreas como la dedicada al abordaje de la violencia institucional y la Comisión de Cárcel, por ejemplo, requieren de una constante retroalimentación para evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar el uso estratégico de los limitados recursos institucionales; además, por supuesto, del manejo de los estándares específicos de cada temática.

La interacción entre áreas permite desarrollar estrategias de litigio que superen la mera asistencia jurídica individual. Un caso paradigmático lo constituye la atención de personas trans en alcaidías en la Ciudad de Buenos Aires: a partir de una serie de visitas que funcionarios/as de la Comisión sobre Temáticas de Género y del Programa contra la Violencia Institucional realizaron durante agosto y septiembre de 2016 a quienes estaban detenidas en distintos alojamientos penitenciarios -con el objeto de verificar sus condiciones de detención-, se detectaron formas vejatorias y discriminatorias en los exámenes médicos y requisas practicados en el ingreso a las Unidades 28 y 29 del SPF. Asimismo, el trato recibido desconocía lo dispuesto por la Ley de Identidad de Género. A raíz de eso, el Programa contra la Violencia Institucional, la Comisión de Cárcel y la Comisión sobre Temáticas de Género presentaron, en forma conjunta, un habeas corpus preventivo, colectivo y correctivo en el que se denunció el carácter vejatorio y discriminatorio de las requisas y visu médico a las que se sometía a las personas transgénero al ingresar en las unidades penitenciarias.

El trabajo de articulación interinstitucional -MPD junto con otros organismos públicos- dio como resultado la “Guía de Procedimiento de ‘visu médico’ y de ‘control y registro’ de personas trans en el ámbito del Servicio Central de Alcaidías” y su posterior

homologación judicial. El texto establece pautas de actuación del personal médico y penitenciario compatibles con la Ley de Identidad de Género Nº 26.743. La observación particularizada para este grupo vulnerable continúa en la actualidad, por cuanto si bien se ha restringido el alojamiento en aquellos centros de encierro, hoy están en comisarías y alcaidías de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires y en otros establecimientos del Servicio Penitenciario Federal.

Otro ejemplo clave del trabajo de la institución es la articulación lograda entre el programa destinado a la protección de víctimas de trata de personas con el Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos. En efecto, los aportes técnicos relativos a la temática específica de trata son fundamentales a la hora de abordar los casos trabajados por el Programa que asiste a las víctimas de delitos, entre ellos, justamente, el de trata.

La sistematización de experiencias derivadas del trabajo coordinado entre áreas ha permitido a la DGN desarrollar estándares propios de actuación. Evidentemente no es posible en este breve comentario incluir todos los casos exitosos que se han promovido en estos años, entre otros, de acceso al empleo sin discriminación por género, de acceso a la justicia de víctimas de violencia en el hogar o de defensa técnica efectiva. Pero vale decir que, a través de ellos, se han reafirmado los estándares contemplados en el sistema interamericano y universal de derechos humanos.

La interacción estratégica entre programas y comisiones trasciende, así, la mera suma de esfuerzos institucionales para convertirse en un componente esencial del modelo de defensa pública. Este enfoque colaborativo no sólo mejora la calidad técnica de la representación jurídica, sino que fortalece el rol constitucional de la DGN como órgano garantista de derechos fundamentales frente a las asimetrías propias del sistema de justicia. Su

profundización se presenta como un desafío ineludible para reducir las brechas entre el reconocimiento formal de derechos y su efectiva realización material.

IV. Litigio colectivo y estratégico

La Ley N° 27.149 tiene como guía de actuación del Ministerio Público de la Defensa el principio de interés predominante del asistido o defendido, que expresa que quienes lo integran “[a]ctúan, en cumplimiento de diversos objetivos de acuerdo a su competencia funcional, promoviendo la accesibilidad al servicio y procurando dar satisfacción prioritaria a las necesidades concretas del asistido o defendido” (art. 5, b). Este precepto es una caracterización muy fuerte del rol de quien ejerce la defensa pública, porque permite entender cómo, dentro de una estructura funcional y administrativa común, compleja y reglamentada, pueden ser atendidos en los procesos intereses diferentes y hasta contradictorios. Es facultad de cada defensora y defensor público instar las pretensiones de aquellas personas concretas cuya defensa, patrocinio o representación le es asignada, sin mayores restricciones que el respeto -que a todos los habitantes compete- de la Constitución Nacional y las leyes.

El saber técnico de las y los magistrados debe ser aplicado para garantizar a las personas el acceso al sistema judicial, particularmente respecto de quienes están en situación de vulnerabilidad. Dentro de ese marco, la ley da sustento también a la posibilidad de que, en determinadas situaciones, el amparo a las garantías de los habitantes no sea promovido a través de pleitos individuales, sino colectivos.

La promoción de acciones colectivas, en general sin inconvenientes, ha enfrentado obstáculos de la judicatura, apoyados en una lectura absolutamente literal del art. 43 de la Constitución Nacional, en cuanto reconoce

legitimación activa para la protección de los derechos de incidencia colectiva en general a la persona o personas afectadas, a la Defensoría del Pueblo de la Nación y a las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. No obstante, como derivación de la garantía del acceso a la justicia del art. 120 de la Constitución Nacional, debe sostenerse que en la ley 27.149, sus arts. 1º y 5 a) hablan del deber de garantizar el acceso a las personas en condición de vulnerabilidad o que enfrenten una discriminación estructural. Para esta última, la vía debe ser colectiva y no individual. En cuanto a la Defensoría General de la Nación, el art. 35 de la Ley Orgánica faculta, en su inciso b), a impulsar mecanismos de protección colectiva de derechos humanos -sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Nacional-; el inc. e), por su parte, dispone que le corresponde diseñar y ejecutar políticas públicas para la protección de sectores en condiciones de vulnerabilidad, implementando programas y comisiones que coadyuven para una mejor gestión de casos. Esto es: no hay contradicción sino complementariedad entre las atribuciones para legitimarse en acciones colectivas de diversos actores, algunos públicos y otros ONG, con lo que en una interpretación correcta del ordenamiento jurídico en su conjunto no debería dar lugar a mayores discusiones.

Debe notarse que el mandato de coordinación que establece el art. 120 de la Constitución Nacional, por el cual el Ministerio Público debe ejercer sus facultades “en coordinación con las demás autoridades de la República”, no está dirigido solo a sus dos ramas -Ministerio Público Fiscal y de la Defensa-, sino a todas las autoridades de los tres poderes del Estado Nacional, por cuanto *coordinación* implica obligaciones recíprocas, de respeto a las funciones pro-

pias y nunca de subordinación. Esto lleva la facultad de incidir en el desarrollo de políticas públicas vinculadas a sus objetivos constitucionales y legales -que se deben ejercer en las modalidades fijadas en el art. 7º de la ley N° 27.149-, con lo que no solo se limita a las acciones judiciales. Pero, dentro de ellas, corresponde su utilización para cincelar el desarrollo progresivo de los derechos humanos en toda su amplitud, evitar estándares regresivos y procurar resolver problemas concretos hacia la población afectada.

Especialmente en lo que se refiere a la delicada materia de las acciones de habeas corpus colectivos, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia de la Corte bonaerense que había interpretado restrictivamente el mandato impartido en la causa "Verbitsky" (Fallos: 328:1146), con lo que ratificó el deber de admitir una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo del reclamo y a implementar un remedio congruente con su alcance. El fallo consideró ineficaz la decisión de la Suprema Corte de la Provincia desde una perspectiva enfocada en la entidad y magnitud de las violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad que -cuanto menos- deben comenzar a ser mitigadas, en tanto exceden la eventual promoción de reclamos individuales referidos a situaciones particulares (Fallos: 344:1102). Se dijo también que la reforma constitucional de 1994 reconoció una legitimación activa ampliada para la representación judicial de los derechos de incidencia colectiva y que, si bien la naturaleza de estos litigios puede conllevar cierta complejidad en la ejecución de sus sentencias, su adecuado cumplimiento entraña un efecto multiplicador en la tutela efectiva de derechos constitucionales (voto del juez Rosatti; Fallos: 344:1102).

V. Palabras finales

La presente revista contiene artículos en los que se avanza en la descripción de las funciones de las diversas áreas de la institución, de modo que corresponde remitirse a ellos para profundizar sobre su funcionamiento. Pero podemos, en este espacio, destacar la importancia que han llegado a adquirir en la DGN los programas y las comisiones, además de reconocer el esfuerzo de quienes los integran para capacitarse, trabajar con esmero y, fundamentalmente, atender al objetivo de respetar el interés predominante de la personas amparadas o defendidas.

Mantener y fortalecer esta política pública no implica sólo un acto de gestión institucional, sino una decisión democrática esencial. Los programas y comisiones de la Defensoría General de la Nación han demostrado que la especialización, la interdisciplina y la articulación interinstitucional son herramientas poderosas para transformar realidades y garantizar derechos. Renunciar a este modelo significaría retroceder en el camino hacia una justicia más inclusiva y equitativa.

Por ello, resulta imperativo no sólo conservar lo construido en estos diez años desde la sanción de la LODMP, sino profundizarlo, ampliando capacidades, modernizando recursos y promoviendo la formación continua. La Defensa Pública, como garante del acceso a la justicia, sólo será verdaderamente eficaz si sigue situando en el centro a las personas y comunidades más vulnerables, reafirmando que el Estado tiene la obligación indelegable de protegerlas, escucharlas y acompañarlas.

En este desafío, el fortalecimiento de la actividad en el marco de la Coordinación de Programas y Comisiones no es una opción: es una necesidad impostergable para consolidar un país donde la justicia sea un derecho vivido y no un privilegio.



Las unidades letradas de defensa de personas internadas involuntariamente por motivos de salud mental

Joaquín Freije

Abogado (UBA). Prosecretario letrado a cargo de la Unidad de Letrados de Salud Mental (Penal) de la Defensoría General de la Nación.

Mariano Laufer Cabrera

Abogado (UBA). Posgrado en Derecho Civil Constitucionalizado (UP). Defensor Público Coadyuvante, coordinador de la Unidad de Letrados de Salud Mental (adultos) de la Defensoría General de la Nación.

Rosalía Muñoz Genestoux

Abogada (UBA). Especialista en Derecho de Familia (UBA). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bologna). Coordinadora de la Unidad de Letrados de Personas Menores de Edad Art. 22 Ley 26.657 de la Defensoría General de la Nación. Docente universitaria.

I. Introducción

Este artículo busca exponer, en primer lugar, las circunstancias y motivos que condujeron a la creación de las Unidades Letradas de Salud Mental por la Dra. Stella Maris Martínez, Defensora General de la Nación, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 (LNSM), en el año 2010. Luego, se describirá el modelo de defensa que han implementado las tres Unidades de Letrados y la interseccionalidad y complejidad de sus respectivos campos de intervención. Por último, se concluirá que esa complejidad convierte a las Unidades Letradas de Salud Mental en una herramienta esencial para la protección y garantía de los derechos de algunas de las poblaciones más vulneradas de nuestra sociedad.

II. Las internaciones por salud mental y la defensa técnica jurídica

La LNSM generó un cambio de paradigma con relación al tratamiento de la salud mental y de los derechos humanos de las personas con padecimientos mentales, garantizando no sólo un control jurisdiccional sobre las internaciones involuntarias, sino también consagrando el derecho de defensa de las perso-

nas que las atraviesan (artículo 22). De esta manera, puede sostenerse que sus lineamientos principales están en consonancia con lo dispuesto por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), instrumento internacional de derechos humanos específico con rango constitucional en nuestro país desde el año 2014 (Ley 27044).

A partir de la LNSM, toda persona internada por razones de salud mental y/o adicciones sin su consentimiento tiene derecho a contar con un/a abogado/a que procure hacer efectivos sus deseos, preferencias, requerimientos y voluntad. La garantía de una defensa técnica en la internación fue luego ratificada al reglamentarse la LNSM (Decreto 603/13) y también en el Código Civil y Comercial de la Nación (art. 41, inc. d). La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149 (LOMPD) consolidó los criterios recogidos en las diferentes reglamentaciones de la actuación de las Unidades Letradas y las experiencias desarrolladas en su trayectoria para garantizar las funciones y facultades de quienes ejercen esta función dentro del Ministerio Público de la Defensa (art. 47).

Para dimensionar la trascendencia de la defensa pública para el acceso a la justicia de personas internadas por motivos de salud mental en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) debemos tomar en consideración que, si bien la intervención de la defensa pública es de carácter subsidiaria, la experiencia práctica nos ha podido confirmar que se da en la mayoría de las internaciones involuntarias de personas mayores y menores de edad en ese ámbito. A partir de esa contextualización, podemos generar una descripción del surgimiento de cada una de las tres unidades de letrados.

La Unidad de Letrados art. 22 Ley 26.657¹

¹ El análisis sobre el funcionamiento de esta dependencia, para personas adultas, se basa en lo ya estudiado en: Laufer Cabrera, M. y María Magdalena Pavicic. 2023. “La

fue creada en el marco de la Defensoría General de la Nación en el año 2011 (Res. DGN N° 558/11, 841/11, 1451/11 y 1102/12) para proveer asistencia jurídica gratuita y ejercer la defensa técnica de personas mayores de 18 años de edad internadas involuntariamente por motivos de salud mental y/o adicciones en el ámbito de CABA, sin cuestionamiento de su capacidad jurídica. A más de trece años desde su creación, esta Unidad ha ejercido la defensa en más de 37 mil internaciones (MPD 2024, 100 y ss.). Actualmente, se interviene en más de 40 establecimientos sanitarios tanto del sector público como privado (hospitales monovalentes y generales, clínicas psiquiátricas, sanatorios privados, comunidades terapéuticas, geriátricos, gerontopsiquiátricos y otros dispositivos).

En junio de 2012, la Defensora General creó la Unidad de Letrados de personas menores de edad art. 22 Ley 26.657 (Resolución DGN N° 516/12), con el propósito de garantizar el derecho a defensa gratuito y especializado de niños, niñas y adolescentes (NNyA) internados por salud mental o consumo problemático de sustancias. Su función es ejercer la defensa técnica -prevista en los arts. 22 y 26 de la ley 26.657- de los NNyA² que, en su

actuación de la unidad de letrados de salud mental: la defensa pública en 28 mil casos y el acceso a la justicia en las internaciones involuntarias”. En: Revista de las Defensorías Pùblicas del Mercosur: Acceso a la justicia de las personas con discapacidad psicosocial, p. 47 y ss. Defensoría General de la Nación. Disponible en: https://www.mpd.gov.ar/pdf/Revista_REDPO_Nro_10.pdf

² Cabe señalar que existe una profusa normativa relativa a los derechos de la infancia y la salud mental: Convención sobre los Derechos del Niño; Observaciones Generales del Comité de la CDN; Opinión Consultiva N°17 CIDH; Ley 26.061; Decreto 415/06; Ley 114; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 27.044) y Observaciones del Comité; Ley 26.657; Decreto 603/13; Ley 448 (C.A.B.A.); Ley 2318 (C.A.B.A.); Ley 26.934 Plan Integral para el abordaje de los consumos problemáticos; los Principios

calidad de usuarios/as del servicio de salud mental, atraviesan una internación por salud mental o consumo problemático en instituciones públicas y privadas (hospital monovolante, general, clínica, sanatorio o comunidad terapéutica) en CABA.

Por su parte, el art. 26 de la ley establece que en las internaciones de niños, niñas y adolescentes “[...] se debe proceder de acuerdo a lo establecido por los artículos 20, 21, 22, 23, 24 y 25 de la presente ley. En el caso de niños, niñas y adolescentes, además se procederá de acuerdo con la normativa nacional e internacional de protección integral de derechos”. Es decir, la ley otorga un plus de garantías a las personas menores de edad que atraviesan una situación de extrema vulnerabilidad por su condición de NNyA, por ser usuarios/as de servicios de salud mental y por encontrarse temporalmente privados de la libertad por el contexto de encierro.

Por último, la Unidad de Letrados de Salud Mental (Penal) comenzó a funcionar a partir del 1 de septiembre de 2023 (Resolución DGN 1105/2023). Tiene como función

para la Protección de los Enfermos Mentales y para el mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991 (resolución 46/119); la Declaración de Caracas; Principios de Brasilia rectores para el Desarrollo de la atención de la Salud Mental en las Américas; art. 21.12 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Ley básica de salud de CABA 153/99; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su art. XI; la Declaración Universal de Derechos Humanos en su art. 25, 1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) art. 4.1 y 5.1; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (art. 1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (10.3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6.1 y 24.1.); Observación General N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1 y 22, etc.).

ejercer la defensa técnica de las personas mayores de edad internadas de manera involuntaria por razones de salud mental en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y que no se encuentren bajo proceso de determinación del ejercicio de su capacidad jurídica, cuando esa privación de la libertad provenga o sea consecuencia -de cualquier forma- de un proceso penal llevado a su respecto, sea que se encuentre en trámite o haya finalizado y siempre que se le haya dado intervención a un juzgado civil para el contralor de la medida.

La decisión de la creación de esta Unidad se motivó en la respuesta brindada por la Defensora General de la Nación ante el incremento de las internaciones involuntarias por motivos de salud mental iniciadas como consecuencia de un proceso penal y la necesidad de contar con una unidad de defensa especializada. Esa necesidad se evidenciaba en la continuación en forma articulada el ejercicio de la defensa cuando finalizase el proceso penal o las medidas de coerción resueltas en aquel y, por el otro, para un ejercicio de la defensa con una visión específica sobre la intersección del campo penal y el campo de la salud mental.

III. Ejercicio de la defensa en las internaciones por motivos de salud mental

Una de las fortalezas de las unidades letradas se encuentra en el modelo de defensa ejercido, que puede caracterizarse por una intervención inmediata e interdisciplinaria que persigue la eficiencia de las acciones a través de lo judicial y extrajudicial, y cuyo norte es la voluntad de la persona. Esta lógica orienta el trabajo desempeñado a lo largo de toda la intervención.

La conformación interdisciplinaria de los equipos de las unidades es el elemento esencial para poder sostener dicha lógica y aportar distintas perspectivas sobre las situa-

ciones que al articularse posibilitan acciones con alcances más integrales. De esta manera el trabajo de los letrados y letradas integrantes de las Unidades se coordina con el de los demás profesionales que las conforman, cuyos respectivos campos disciplinarios son la psicología, la psiquiatría, y el trabajo social. Al equipo interdisciplinario así constituido se suma la labor de los equipos administrativos.

En cuanto a la intervención inmediata, se la garantiza aprovechando las diferentes formas en que se toma conocimiento de las internaciones que no dependen exclusivamente de la designación judicial. La LNSM estableció la obligación para cada efector de salud de informar la internación voluntaria por motivos de salud mental en forma inmediata al juzgado competente, al Órgano de Revisión de Salud Mental y al organismo de la defensa pública correspondiente (en este último caso, cuando la persona no haya designado una defensa particular).

Recibida esta comunicación, el caso se asigna a un abogado o abogada para que a la brevedad concurra al establecimiento sanitario a mantener entrevista personal y confidencial con la persona asistida y evaluar su situación de internación. Para ello, deberá ingresar al lugar de internación, relevar la historia clínica, mantener entrevistas con los y las integrantes del equipo de salud y velar por el cumplimiento de las condiciones generales de internación y alojamiento.

Resulta esencial poner en conocimiento a la persona asistida de sus derechos y de la información que solicite sobre su internación, cuidando que el contenido de dicha comunicación sea suficientemente comprendido, utilizando lenguaje claro y accesible. Por otro lado, se procura que reciba el tratamiento que requiera, que sea el más conveniente y el menos restrictivo de sus derechos y que se efectúe en condiciones adecuadas. Sumado a ello, una intervención temprana garantiza un control sobre la decisión de la internación y

que cumpla con los requisitos legales, sea despejando dudas o confusiones de los equipos de salud sobre las situaciones procesales o proponiendo alternativas de tratamiento.

Estas entrevistas y visitas se prolongarán con una frecuencia periódica y de acuerdo con las necesidades y particularidades de cada situación hasta que finalice la internación voluntaria. De esta manera, tanto visitas como entrevistas no sólo servirán para monitorear las condiciones de internación, sino que serán una herramienta fundamental para el despliegue de acciones estratégicas para reclamar la garantía de derechos. En esta línea, es también función de las/os letradas/os procurar que la internación no se prolongue innecesariamente y favorecer la externación; por ejemplo, en el caso de NNyA esa externación puede implicar tanto el regreso al domicilio familiar o el ingreso al dispositivo (hogar convivencial, hogar de atención especializada u hogar terapéutico) que se entienda pertinente, propiciando siempre su integración comunitaria.

La voluntad de la persona internada es el mandato que intenta hacerse efectivo desde la defensa. A partir de allí, el modelo de la defensa se construye con una orientación de solución de conflictos mediante la adopción de las acciones más eficientes para alcanzar aquello solicitado o que es voluntad de la persona asistida.

Cuando en las visitas se verifican situaciones irregulares o vulneraciones de derechos, inmediatamente se realizan acciones defensistas en la institución a fin de corregirlas. En este sentido se puede mencionar, entre otras, aquellas tendientes al cese de una contención física injustificada; a garantizar la comunicación y visita de los familiares -salvo indicación terapéutica en contrario-; a asegurar el debido control y seguimiento por parte del equipo tratante; a la prohibición del uso de cuartos de aislamiento, el abuso de medicación, la negación de permi-

sos de salida y falta de condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad en las instalaciones y la prolongación de la internación sin un supuesto de justificación.

La visita se convierte en una de las herramientas más eficaces para la concreción de pedidos de los y las usuarias a través de la articulación o confrontación con sus respectivos equipos de salud, cuidando siempre de no generar interferencias indebidas en los procesos terapéuticos adecuadamente instalados. Se ha podido comprobar que la presencia permanente de los y las integrantes de las unidades letradas en los lugares de internación no sólo habilita el dialogo con las personas asistidas, sino que también generan una interpellación a los equipos de salud en sus propias prácticas.

Las acciones extrajudiciales desarrolladas a lo largo de la intervención son de carácter interdisciplinario e intersectorial. Se dirigen a diferentes organismos, tanto públicos como privados, con el objetivo de satisfacer diversos derechos que pueden -de forma directa o indirecta- verse limitados o dañados por las situaciones de vulnerabilidad de la persona, ahora aumentada por la internación involuntaria. Estas acciones, además, pueden ser útiles para el proceso de externación". Así, el ejercicio de la defensa no es sólo garantía de derechos, sino también un mecanismo de acceso a la justicia. A modo de ejemplo, se pueden mencionar: acciones tendientes a la obtención de turnos para la continuidad del tratamiento indicado en forma ambulatoria; la renovación u obtención del Documento Nacional de Identidad; la tramitación del Certificado Único de Discapacidad; el otorgamiento de un subsidio o pensión; acciones tendientes a garantizar el derecho a la educación y el ejercicio del derecho al voto si se encuentran internados/as al momento de las elecciones; entre otras.

Cuando los conflictos suscitados en el marco de la internación o aquellos que han de prolongar la internación más allá de sus lí-

mites legales exceden el marco de las acciones extrajudiciales o estas resultan insuficientes, se instan acciones en los procesos judiciales de control de internación para que los jueces y juezas ordenen a los organismos o actores responsables diferentes tipos de acciones para garantizar derechos de las personas asistidas. En torno a la dimensión jurídico procesal, se persigue promover un control judicial eficiente pero también expedito, que no se vea entorpecido por su dimensión burocrática administrativa, sino que explote su potencial para la resolución de conflictos.

Es necesario destacar que una de las particularidades del ejercicio de la defensa técnica de personas internadas por salud radica en la amplitud y variedad de los campos de intervención. Estos se identifican con lo jurídico judicial, pasando por lo jurídico sanitario, lo sanitario y lo institucional extrajudicial. Resulta esencial, entonces, requerir el aporte de otras disciplinas tales como la psicología, la psiquiatría y el trabajo social para lograr una efectiva defensa. El/la abogado/a debe realizar un trabajo que excede lo convencional, para lo cual debe valerse de los conocimientos que ofrecen esas disciplinas. Más aún, en algunos casos, la participación de profesionales de las áreas de salud, a través de la conformación de verdaderos equipos de defensa interdisciplinaria, resulta ineludible para el ejercicio de una defensa eficaz. De esta manera, se advierte como inmensos aciertos tanto la conformación que se ha brindado a las Unidades Letradas al dotarlas de equipos interdisciplinarios independientes como que actúen con un enfoque de defensa y derechos humanos.

La defensa, en algunas ocasiones, demanda un enfoque interseccional para identificar cómo los diferentes factores de vulnerabilidad y desigualdad pueden generar vulneraciones a derechos de las personas cuando se conjugan con la internación involuntaria. Sólo a partir de dicho enfoque se puede, en

consecuencia, adoptar medidas específicas para el acceso a la justicia y la protección de derechos. De este modo, podemos exponer algunas situaciones paradigmáticas que se insertan en esta categoría.

Una de ellas es la situación de mujeres o niñas internadas involuntariamente que, a su vez, son víctimas de violencia de género. De acuerdo con su voluntad, ello genera una demanda de articulación con organismos específicos para que se les brinde acompañamiento, asesoramiento y patrocinio jurídico y, en su caso, medidas de protección a través de los diferentes actores especializados que intervienen en la temática.

También nos podemos encontrar con personas gestantes o personas que ejercen el maternaje en el curso de internaciones. Su internación involuntaria puede tener como correlato, en algunos casos, la futura separación y/o institucionalización transitoria de sus hijos o hijas. Ello demanda la adopción de medidas específicas para que se contemplen los derechos de las asistidas y su voluntad de crianza, y que se favorezca el contacto inmediato y frecuente de la madre con sus hijos/as, así como mecanismos de revinculación mientras dure la internación y, cuando resulta necesaria, la gestión extrajudicial y judicial de dispositivos de alojamiento que puedan albergar a ambos. En estas situaciones, también se promueve la intervención del Órgano de Revisión de Salud Mental³.

Con relación a personas del colectivo LGBTIQ+ que atraviesan internaciones por salud mental, se busca brindarles información oportuna y adecuada, tanto a ellos como a sus equipos de salud tratantes, a fin de que se res-

peten los derechos reconocidos en la Ley de Identidad de Género, incluyendo el registro respetuoso en bases de datos de las instituciones e historia clínica, el trato adecuado por parte del personal de salud, el asesoramiento y articulación en caso de que la persona requiera modificación de su documentación personal y la rectificación de carátulas de los expedientes judiciales.

En cuanto a los derechos específicos de personas adultas mayores, en el caso específico de la Unidad de Letrados Art. 22, Ley 26.657, se interviene por dos grupos: personas mayores que transitan internaciones involuntarias en establecimientos sanitarios e intervenciones precautorias con personas que, luego de haber cursado una internación por razones de salud mental, fueron trasladadas a dispositivos geriátricos o gerontopsiquiátricos. En muchos casos, se verifica que no hay una expresión de voluntad de la persona para su ingreso a instituciones geriátricas. En aquellos casos en los que la persona cuenta con vivienda, la labor de la defensa está orientada a asesorar a las personas defendidas y sus familiares en la gestión de los recursos pertinentes para viabilizar el retorno al domicilio siempre que ello resulte posible: provisión de cuidadores domiciliarios, asistentes personales, enfermeros; ante la falta de respuesta, se puede instar su obtención a través de la intervención judicial. Cuando la persona no cuenta con referentes continentes, se trabaja en la obtención de los recursos necesarios a su cobertura u otros organismos del Estado, para hacer efectiva su voluntad de vivir en su comunidad o, en su defecto, vivir en un dispositivo menos restrictivo que le permita mayores libertades de circulación o contacto con terceros que una internación por salud mental.

Otro grupo específico de complejidades se ve en casos de personas migrantes. Dicha condición suma a la internación por salud

³ Esta temática constituye una línea de trabajo específica de dicho organismo, habiéndose sancionado la Recomendación SE N° 3/2019 sobre “Derechos sexuales y reproductivos. Derecho al maternaje de las mujeres y otras personas gestantes con discapacidad mental alojadas en establecimientos de salud mental”.

mental una serie de obstáculos y condicionamientos adicionales por problemas de documentación, barreras idiomáticas y culturales, mayor aislamiento afectivo, precariedad socioeconómica, exclusión social y discriminación. Por ello, estas situaciones específicas se articulan con organismos especializados, tales como la Comisión del Migrante de la DGN y la Defensoría del Pueblo de la CABA (Área de Migrantes), a los fines de la regularización de la situación migratoria. Asimismo, como garantía de debido proceso y a solicitud de la persona asistida, se articula el accionar con diversas representaciones diplomáticas y consulares, en pos de garantizar la debida asistencia consular, identificar a la persona internada, suministrar documentación, establecer lazos de defendidos con sus familias y trabajar en conjunto en su repatriación.

Por su parte, en las internaciones de NNyA no sólo se torna necesaria la interacción con los equipos tratantes de las instituciones, familiares o referentes afectivos de los/as defendidos/as y representantes de la cobertura de salud (prepagas, obras sociales, etc.), sino también con los organismos de protección de derechos correspondientes (Consejo de los Derechos de NNyA, defensorías zonales y servicios de promoción y protección de derechos locales); con los representantes de las distintos ministerios, secretarías, áreas y programas del Gobierno Nacional, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y/o de la localidad donde el NNyA tenga su centro de vida. Asimismo, tal como lo dispone el artículo 103 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) se requiere la intervención del Ministerio Público ejercida por Defensorías de Menores e Incapaces y -en algunas ocasiones previstas en el art. 109 CCyCN- de las Defensorías Públicas Tutorías.

En el caso de la Unidad de Letrados de Salud Mental (Penal), la intersección de los

campos penal y de salud mental conduce ineludiblemente a la articulación de acciones con las defensorías públicas penales, sea que hayan finalizado su intervención o que todavía intervienen en otra faceta del proceso penal que no se vincula directamente con la internación pero que puede afectarla. También existe una necesidad de recolección de información de otros actores de los fueros penales de la CABA, a fin de conocer con exactitud las situaciones procesales de las personas asistidas, ya que esto tiene un profundo impacto en la prolongación de sus internaciones dadas las diversas representaciones presentes de “lo penal” en ese ámbito y la ausencia de información precisa al respecto.

En conclusión, el modelo de defensa en la internación involuntaria debe ser flexible y dinámico, dado que exige adaptarse a una amplia variedad de circunstancias que atraviesan la vida de las personas asistidas y que se vinculan, en forma más o menos directa, con su internación y que generan demandas de acciones concretas para la protección de derechos vulnerados.

IV. Desafíos pendientes y sus estrategias de abordaje

En el campo de las internaciones por motivos de salud mental todavía se verifican incumplimientos a la LNSM que tienen diversas consecuencias, pero casi siempre conducen al uso de la internación involuntaria como respuesta casi exclusiva para las problemáticas de salud mental y/o adicciones, sea a través de su abuso mediante internaciones sin criterio, a su excesiva prolongación sin criterios justificantes o través de la falta de acceso a otras alternativas terapéuticas. No sólo ello, sino que también puede advertirse que la internación involuntaria por salud mental también se presenta en muchas ocasiones como la solución a otro tipo de conflictos sociales que

van desde aquellos de índole penal, familiar y de convivencia hasta situaciones de exclusión y marginación de las personas con problemáticas de salud mental.

Estas grandes problemáticas pueden asociarse también a otro grupo de incumplimientos en términos de salud mental ligados a la incapacidad del sistema de salud, particularmente público, para brindar respuesta a la demanda de atención de calidad y accesible. Esta cuestión se puede evidenciar a través de diferentes síntomas.

Uno de ellos se presenta al analizar que muchos centros de internación de la Ciudad de Buenos Aires no se han adaptado a la normativa y no tienen salas adecuadas para internaciones por salud mental. Ello conduce a que todavía nos encontramos con personas internadas por largos períodos de tiempo en servicios de guardia donde las condiciones no son las necesarias para brindar un tratamiento. Asimismo, resulta evidente la dificultad en los centros de internación para alojar a NNyA que requieren de una particular atención debido a su condición de sujetos en desarrollo. Por otra parte, se advierte en el último tiempo un incremento en las internaciones de niños y niñas de más corta edad (entre 8 y 12 años), para quienes es necesaria una adecuación de dispositivos donde hasta ahora se internaban en su mayoría adolescentes.

También debe mencionarse un progresivo desmantelamiento de los servicios de internación, que encuentran serias dificultades para desarrollar intervenciones interdisciplinarias, articulación intra y extra institucional, o definir criterios de actuación en casos de problemáticas integrales, lo que brinda un enorme espacio para que se recurra al “hospitalismo” como solución a un conjunto variado y poco relacionado de problemas. Sumado a ello, resulta un problema la falta de acceso de las personas asistidas a tratamientos ambulatorios, lo que genera internaciones cada vez

más prolongadas y reinternaciones más rápidas. En particular, en materia de niñez continúa siendo insuficiente el abordaje comunitario en salud mental, hecho que se evidencia en la escasez de tratamientos ambulatorios -principalmente psiquiatría infantojuvenil- y en prestaciones o dispositivos tales como acompañantes terapéuticos y hospitales de día, entre otros, escenario que condiciona y dificulta las externaciones de NNyA.

En la intervención de la Unidad de Letrados de Salud Mental (Penal) se ha advertido todavía la persistencia de criterios “peligrosistas” en el abordaje de los tratamientos por salud mental de personas que han transitado de alguna manera el mundo penal, tanto de equipos de salud, como también de otras organizaciones del campo sanitario y social, como también de las estructuras del Poder Judicial. Esto se presenta como una dificultad cuando se convierte en el motivo por el cual el tratamiento de una persona se ve de alguna manera perjudicado o cuando se convierte en el motivo por el cual un equipo de salud niega el alta de internación o motiva (aunque no sea en forma expresa) las decisiones de los juzgados de control de la internación.

En adición, en los últimos tiempos se ha corroborado un incremento exponencial en la presencia policial en las internaciones por salud mental. Ello no responde exclusivamente a situaciones relacionadas con procesos penales, sino que se han brindado variadas explicaciones para su permanencia en función de consigna que van desde la falta de personal de seguridad, pasando por la seguridad del personal de salud y el evitar la “fuga” de la persona internada, hasta la carencia de acompañamiento familiar, lo que es suplido por los y las agentes de las fuerzas de seguridad. De esta manera, se advierte un desplazamiento de la función terapéutica de la internación hacia una más de carácter securitaria. Pese al trabajo realizado para promover un control y reducción de

la presencia policial en los efectores de salud, todavía se identifica esto como un problema, incluso (en algunos momentos) creciente.

También se ha identificado durante los últimos años un incremento en la internación involuntaria por salud mental de personas (adultas) inscriptas en un circuito de situación de calle (entendiéndose esta como una de las más profundas situaciones de vulneración de derechos fundamentales de la persona en forma sistemática). La desafiliación a sus grupos familiares o socioafectivos y de otros ámbitos comunitarios y/o institucionales generan dificultades a la hora de la garantía de sus derechos. En la práctica, se observa que las internaciones finalizan habitualmente por abandono de tratamiento, generándose un nuevo retorno al circuito de calle. A su vez, se advierte un déficit de dispositivos con capacidad para alojar a este grupo vulnerable.

También se advierte la persistencia y aumento de internaciones que se prolongan, no por criterios terapéuticos, sino por problemáticas sociales y habitacionales. Ello constituye no sólo un problema sanitario sino, fundamentalmente, un déficit estructural de igualdad, no discriminación y derechos humanos. Entonces, por carencia de apoyos y lazos suficientes de índole familiar, social, comunitaria, de respaldo estatal y de políticas públicas suficientes (falta de creación de dispositivos comunitarios tales como casas de medio camino, acompañantes terapéuticos, residencias protegidas, módulos de integración comunitaria, etc.), se ha prolongado su internación en dichas instituciones, sumando problemas adicionales de pérdida de autonomía y otros efectos no deseados producto de la institucionalización prolongada.

Es dable señalar que la LNSM prohíbe expresamente la permanencia en instituciones por motivos sociales y exige al equipo tratante un rol activo en la búsqueda de un dispositivo que pueda brindar un marco adecuado

de contención en el momento del alta. Resulta innegable lo perjudicial de mantener una hospitalización a largo plazo, la que no sólo puede acentuar el deterioro y la cronicidad del padecimiento mental, sino que también impacta negativamente en todos los aspectos de la vida de una persona: su recuperación temprana, su proyecto de vida, su dignidad, su libertad y su integración comunitaria⁴.

En esta línea, otro de los momentos desafiantes se presenta en los casos específicos de NNyA que no cuentan con familiares o referentes afectivos continentes al momento de la externación. Ello implica que los organismos de protección adopten medidas excepcionales y que se plantea una residencia alternativa. Las dificultades para obtener dispositivos adecuados para el egreso hospitalario redundan en la prolongación innecesaria de la internación con la consecuente iatrogenia⁵ para las personas asistidas. Las internaciones prolongadas por problemáticas de índole social resultan, hasta el día de hoy, una de las problemáticas más difíciles de abordar, que se profundiza a causa modelos estatales de reducción de las políticas públicas de acceso a los derechos fundamentales y que tienden a reforzar el modelo manicomial o asilar en detrimento del modelo de salud mental comunitaria que propone la LNSM.

4 Para profundizar el análisis sobre la problemática de las internaciones prolongadas, ver: Laufer Cabrera, M. y G. Spinelli. 2024. "Internaciones prolongadas: la invisibilización del abandono. La lucha contra la cronicación y los desafíos pendientes". En: El abordaje de la salud mental de niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva de derechos humanos, Defensoría General de la Nación, p. 341 y ss. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mpd-n/libros/7314-el-abordaje-de-la-salud-mental-de-ninos-ninas-y-adolescentes-desde-una-perspectiva-de-derechos-humanos>

5 Por 'iatrogenia' nos referimos a los efectos negativos e indeseados producidos por las intervenciones realizadas sobre una situación que la potencian o la agravan en lugar de aportar una solución o modificación positiva generando un perjuicio para los usuarios.

V. Cumplimiento de objetivos, logros y avances en las intervenciones de la defensa pública en internaciones

La sanción de la Ley Nacional de Salud Mental implicó un punto de inflexión en el cambio de paradigma basado en un sistema tutelar, entre cuyas consecuencias podían contarse el abandono, la estigmatización y segregación de las personas usuarias de los servicios de salud mental, incluyendo la sustitución de su voluntad. A más de 13 años de la creación de la Unidad de Letrados Art. 22, Ley 26.657, con la posterior creación de la Unidad de Letrados de Personas Menores de Edad y la Unidad de Letrados de Salud Mental (Penal) ha quedado evidenciado que la presencia de la defensa pública se consolidó como un actor necesario en el marco de las internaciones involuntarias y ha proyectado una protección más extendida de los derechos humanos de las personas con discapacidad psicosocial. Ello puede exponerse con más significancia, en particular, en lo que respecta al acceso a la justicia y a su derecho a ser oídas tanto por el sistema judicial como por el propio sistema sanitario. Así, la presencia regular e inmediata de la defensa pública en los establecimientos sanitarios ha posibilitado un proceso de reforma que redundó en la mayor participación de las personas en sus tratamientos sanitarios (en particular, el derecho a ser informados del tratamiento que se implementa y adoptar decisiones inherentes a su salud), bregando por tiempos más breves de internación y evitando abusos y cronificación de internaciones.

El modelo de trabajo de las Unidades Letradas de Salud Mental también ha propuesto el objetivo de robustecer el control judicial de la internación involuntaria, requiriendo el otorgamiento de altas a los juzgados civiles o que se ordene a los equipos de salud que brinden a las internaciones carácter volun-

tario, cuando no se verifique la situación de riesgo cierto e inminente. Como otro ejemplo de este objetivo, también se ha promovido que los juzgados civiles asuman el control jurisdiccional de las consignas judiciales en las internaciones, a fin de que se verifique su extensión y sus criterios de justificación. En el mismo sentido, se logró que los juzgados civiles declaren la prohibición de la práctica del esposamiento en la internación.

En la línea de robustecer la competencia de los juzgados civiles en el control de internamientos por salud mental, en el caso específico de la Unidad de Letrados de Salud Mental (Penal) y en torno a las cuestiones de competencia entre juzgados civiles y penales, a través de la vía recursiva, se busca consolidar una jurisprudencia sobre la competencia de los juzgados civiles para el control de medidas de seguridad que se desarrollen en instituciones de salud. También se persigue que los juzgados civiles retengan su competencia -en vez de desprenderse de ella- en casos en que juzgados penales han pretendido controlar internaciones por salud mental. Por último, se reclama que no haya un doble control jurisdiccional sobre situaciones de detención penal, a fin de no generar confusiones que pueden redundar en la afectación o frustración de derechos de las personas internadas o detenidas.

Desde una óptica más general, las unidades letradas también han obtenido resoluciones favorables para exigir tratamientos terapéuticos (v.gr. psicología y psiquiatría) y dispositivos de alojamiento integrales, a fin de evitar la prolongación de las internaciones. En el caso específico de NNyA, se han solicitado y otorgado, por ejemplo, a pedido de la persona asistida, medidas cautelares para la prohibición de acercamiento de un familiar que ejercía violencia sobre los/as defendidos/as, la reserva de vacante en hogar, entre otras.

Sumado a ello se reclama la fijación de audiencias como una herramienta para circun-

dar la burocracia del proceso judicial escrito y así arribar a acuerdos y consensos con los organismos responsables de brindar prestaciones para garantizar la externación de personas asistidas o reclamarles las prestaciones propias de su función. En muchos casos, la audiencia se ha constituido como una herramienta procesal fundamental para quebrar la incomparecencia de organismos estatales responsables o vencer su reticencia al cumplimiento de sus obligaciones.

En el campo específico de las internaciones de NNyA, no sólo se ha trabajado para conseguir una atención adecuada y especializada, sino que también se han propiciado redes comunitarias que favorecen el trabajo extrajudicial que se realiza para obtener los recursos adecuados para las externaciones sustentables de NNyA. Ejemplo de ello son las gestiones que se realizaron con Órganos de Revisión provinciales, ministerios de salud de distintas provincias de donde provenían los/as defendidos/as y organismos de protección de derechos para que NNyA retornen al domicilio familiar luego de la internación con un tratamiento ambulatorio adecuado, con escolaridad y actividades que favorezcan su inclusión comunitaria.

El derecho a la educación durante el tiempo de internación también es un derecho que se procura garantizar y que presentó avances a lo largo de los años. En la medida de las posibilidades de los NNyA, se articula con escuelas para que realicen los ajustes razonables y posibiliten la continuidad escolar de los/as defendidos/as durante la internación y posteriormente.

Por otra parte, desde el año 2018, la Unidad de Letrados de Personas Menores de Edad participa del “Protocolo de actuación en relación con niños, niñas y adolescentes con grave afectación en la salud incluidos en el sistema de datos compartidos”⁶, que

aborda las dificultades en el acceso a la justicia de los NNyA con consumo problemático que alternan entre la situación de calle y los hospitales/comunidades terapéuticas sin lograr acceder a un tratamiento adecuado, lo que concluye en un creciente deterioro en su salud psico-física y hace necesario plantear políticas públicas superadoras. Se participa de reuniones mensuales con los actores intervenientes en las cuales se expusieron los desafíos de la implementación del Protocolo. Así, y ante la observación de los problemas que la modificación en las condiciones de los NNyA importaba, se advirtió entre las principales dificultades la inexistencia de un equipo especializado en la problemática que pueda acompañar transversalmente a estos NNyA en el proceso de restitución de sus derechos y la falta de un dispositivo de alojamiento acorde a sus necesidades y particularidades. Estas cuestiones fueron zanjadas parcialmente con políticas públicas delineadas desde el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, pero continúa siendo necesario un abordaje intersectorial de la problemática.

Otra área de interés para el despliegue de acciones, particularmente, de la Unidad de Letrados Art. 22, Ley 26657 es el ejercicio del derecho al sufragio de las personas internadas

mara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional), el CDNNyA (Dirección General de Responsabilidad Penal Juvenil, Dirección General de Servicios de Atención Permanente), el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA (Subsecretaría de Promoción Social) y el Ministerio de Salud GCBA (Subsecretaría de Atención Hospitalaria), con participación en el seguimiento de la Defensoría General de la Nación (Unidad Funcional de Personas Menores de 16 años, la ULM y la Secretaría General de Política Institucional). En este Protocolo, se delineó una intervención pensada para brindar una respuesta distinta a la brindada hasta ese momento por el sistema penal que fuese más efectiva en la restitución de derechos vulnerados de este colectivo, frente al poco éxito que con los recursos disponibles se había alcanzado hasta ese entonces.

⁶ El Protocolo surgió como producto de un acuerdo intersectorial entre el Poder Judicial de la Nación (Cá-

involuntariamente. Las acciones se dirigen a lograr que la mayor cantidad posible de personas pueda efectivamente ejercer su derecho ante un acto eleccionario⁷. Se pretende, así, asegurar que las personas internadas puedan participar en la vida política y pública, y hacer valer su condición de sujetos de derecho en el proceso de toma de decisiones, máxime considerando que una gran cantidad de usuarios permanecen internados por problemáticas socio-habitacionales y no por un padecimiento agudo en su salud mental que pudiere imposibilitar transitoriamente su participación en los actos eleccionarios. De esta manera, se puede notar la dimensión en que el trabajo de las unidades letradas ha impactado en diferentes áreas vinculadas con el campo de las internaciones por salud mental a través de un litigio estructural que parte del litigio individual y defensa de los derechos de las personas asistidas de acuerdo a cada circunstancia particular.

VI. Consideraciones finales

La creación de las Unidades Letradas de Salud Mental constituye un reconocimiento de la condición de sujetos de derechos de las personas internadas involuntariamente e impacta en su posibilidad efectiva de ser oídas y acceder a la justicia. Ello se evidencia en la reglamentación específica sobre el respeto a la autonomía de la voluntad y la no sustitución de las personas asistidas en la toma de decisiones.

El modelo de defensa interdisciplinaria y de actuación territorial con orientación a la solu-

ción de conflictos mediante la adopción estratégica de acciones extrajudiciales y judiciales, guiado por el mandato de representación, no sólo importa un modelo de defensa integral centrado en la persona con discapacidad como sujeto de derechos, sino que también asume el desafío de articular derechos que a menudo aparecen en tensión (libertad personal, salud, acceso a la información, participación, privacidad, entre otros). De este modo, permite también visibilizar dimensiones de la vulnerabilidad que suelen quedar fuera de los abordajes tradicionales, ampliando la capacidad de la defensa para identificar y cuestionar prácticas restrictivas, manicomiales, opresivas, medicalizantes, patologizantes, iatrógenas o despersonalizadas. A partir de ello, por añadidura, genera modificaciones en las prácticas de los equipos de salud y los servicios de internación para la adopción de un enfoque centrado en la persona.

De esta manera podemos señalar los principales aspectos en que ha impactado el trabajo de las unidades:

- *Garantía del derecho a ser oído.* Las personas internadas acceden a información clara y comprensible sobre su situación y sus derechos desde un primer momento, lo que les permite expresar su voluntad en un contexto de acompañamiento y respeto. Esta escucha temprana no sólo fortalece su posición frente al dispositivo de encierro, sino que también inaugura una intervención que reconoce su voz como condición de legitimidad del proceso.

- *Acceso real a la justicia.* La defensa técnica especializada promueve acciones concretas —judiciales y extrajudiciales— que cuestionan internaciones no fundamentadas, facilitan externaciones, exigen el respeto por la voluntad de la persona y activan mecanismos de protección frente a vulneraciones de derechos. Este acceso no es sólo formal, sino material y efectivo.

- *Anclaje territorial como modalidad de intervención.* El modelo de defensa no se limita a una lógica exclusivamente institucional o cen-

7 Para más información sobre el trabajo de la Unidad de Letrados de salud Mental de la DGN sobre la temática de derecho al voto, consultar Defensoría General de la Nación. 2014. Manual de Buenas Prácticas en el acceso a la justicia para garantizar el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, p. 127-139. Ed. Programa EUROSocIAL, Madrid. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/032%20manual%20dcho%20voto.pdf>.

trada en el proceso judicial, sino que despliega una presencia activa en los lugares donde se efectivizan las internaciones. Esta forma de trabajo situada permite una lectura contextualizada de las trayectorias de las personas asistidas, facilita el acceso directo y temprano a la defensa técnica y favorece la articulación con actores del entorno local, ampliando así las posibilidades de construir salidas más ajustadas a las necesidades concretas de cada caso.

- *Mayor protagonismo en los tratamientos.* Las personas asistidas son ubicadas en un rol protagónico, recuperando en lo posible una posición activa sobre su propio proceso de atención en salud mental. Este modelo representa un claro alejamiento de la lógica tutelar, que se funda en la sustitución de la voluntad, y habilita en su lugar el consentimiento informado, el respeto por las decisiones de la persona y la construcción compartida de los tratamientos.

- *Mejoras en las condiciones de internación.* La presencia de las unidades permite monitorear y cuestionar prácticas como la sobreutilización de psicofármacos, las contenciones físicas, las restricciones arbitrarias de visitas o el acceso limitado a la historia clínica. Este control externo introduce una exigencia de justificación que redunda en mejores condiciones para quienes atraviesan internaciones.

- *Reducción de internaciones prolongadas o sin justificación suficiente.* La posibilidad de contar con una defensa técnica desde el inicio del proceso permite revisar críticamente decisiones de internación que, en muchos casos, no se encuentran debidamente fundadas o se extienden más allá del tiempo clínicamente necesario.

- *Transformación en las prácticas institucionales.* La actuación sistemática de estas unidades genera un efecto regulador que interpela ciertos modos de abordaje naturalizados en las instituciones, y obliga a revisar criterios de intervención promoviendo una mayor transparencia en los procesos clínicos y administrativos para superar la exclusión o

vulneración de derechos que suele acarrear la perpetuación de dichos modos. Esto contribuye a una paulatina modificación de las culturas organizacionales, siendo uno de los desafíos mayores y más arduos.

- *Consolidación de un enfoque interdisciplinario y centrado en la persona.* La articulación entre saberes jurídicos, clínicos y sociales amplía la capacidad de la defensa para intervenir sobre situaciones extremadamente complejas, visibilizando aspectos de la vulnerabilidad que atraviesan los procesos de internación y habilitando respuestas más integrales, respetuosas y contextualizadas.

En definitiva, estas unidades no solo constituyen una vía concreta de acceso a la justicia en contextos de encierro, sino que también operan como agentes de transformación institucional, generando cambios en las prácticas clínicas, promoviendo la revisión crítica de internaciones prolongadas o no justificadas, y afirmando el protagonismo de la persona internada en cada decisión que la involucra. Si bien todavía restan desafíos en el campo de las internaciones por salud mental, los objetivos cumplidos por las unidades letradas dan cuenta de un potencial de trabajo como vía de reclamo y acceso a la justicia, aún en períodos en que el Estado se retrae en su función de reconocimiento, protección y fortalecimiento de derechos.

Bibliografía

Defensoría General de la Nación. 2014. *Manual de Buenas Prácticas en el acceso a la justicia para garantizar el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial*, p. 127-139. Ed. Programa EUROSociAL, Madrid. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/032%20manual%20dcho%20voto.pdf>.

Laufer Cabrera, M. y María Magdalena Pavicic. 2023. “La actuación de la unidad de

letrados de salud mental: la defensa pública en 28 mil casos y el acceso a la justicia en las internaciones involuntarias". En: *Revista de las Defensorías Públicas del Mercosur: Acceso a la justicia de las personas con discapacidad psicosocial*, p. 47 y ss. Defensoría General de la Nación. Disponible en: https://www.mpd.gov.ar/pdf/Revista_REDPO_Nro_10.pdf

Laufer Cabrera, M. y G. Spinelli. 2024. "Internaciones prolongadas: la invisibilización del abandono. La lucha contra la cronificación y los desafíos pendientes". En: *El abordaje de la salud mental de niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva de derechos humanos*, Defensoría General de la Nación, p. 341 y ss. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mpd-n/libros/7314-el-abordaje-de-la-salud-mental-de-ninos-ninas-y-adolescentes-desde-una-perspectiva-de-derechos-humanos>

Ministerio Público de la Defensa. 2024. *Informe Anual 2024*, p. 100 y ss. Disponible en: https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/INFORME%20FINAL%202024_compresed-1.pdf



PROYECTO FRANCISCO

Ministerio Público
de la Defensa
República Argentina

Tensiones, tiempo y territorio en el acceso a la justicia: el rol del operador territorial

Mariano H. Gutiérrez¹

Abogado (UBA). Magister en criminología (UNLZ). Investigador en Sociología Jurídica (Instituto Gino Germani). Defensor Auxiliar de la DGN. Titular del Área de Abordaje Territorial y Trabajo Jurídico Comunitario de la DGN

I. Introducción

El 4 de julio de 2025, mediante la Resolución 830/25, la Defensoría General de la Nación (DGN) creó el Área de Abordaje Territorial y Trabajo Jurídico Comunitario. Se trata de un hito -que desde este espacio celebramos- en la consolidación de una política activa, receptiva, flexible y progresiva de la DGN para que los servicios del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) lleguen a la población más vulnerable y vulnerabilizada. El área concentra la coordinación de tres equipos de despliegue territorial para atención de personas vulnerables en el espacio geográfico de la Capital Federal² y una parte específica del Conurbano sur. La integran tres sub-equipos con distintos mandatos institucionales, que describimos a continuación.

El Equipo ACCEDER (Res DGN N° 1748/10 y RDGN-2021-62-EMPD), el más numeroso, atiende consultas en barrios vulnerables de la Capital Federal por todo tipo de problemas para garantizar el acceso a de-

¹ Agradezco la colaboración en la redacción final y corrección de este artículo a la Lic. Felicitas Tedeschi, del Área de Abordaje Territorial y Trabajo Jurídico Comunitario.

² Hablaré de la Capital Federal y no de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), puesto que nuestra competencia en este territorio se explica por ser la Capital Federal del país y por tanto sede de la justicia nacional. No por las competencias delegadas a la justicia local de la ciudad.

rechos, que encauza y gestiona, pero se enfoca particularmente en el patrocinio jurídico gratuito en temas civiles, de familia y desalojos. En estos casos, además, brinda patrocinio. El abogado patrocinante y el operador territorial forman parte de un mismo equipo, que garantiza la integralidad en la atención.

El Equipo de Trabajo en la causa Río Matanza Riachuelo (Res DGN N° 720/14 -en adelante “Equipo Riachuelo”) despliega estrategias de atención y gestión por los barrios afectados a planes habitacionales de la causa “Mendoza, Beatriz” (o causa Riachuelo) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), a los que además brindaba representación en sede judicial hasta octubre de 2024; específicamente a los barrios con sede en la Provincia de Buenos Aires (PBA). Cerrada la intervención de la CSJN, las violaciones a derechos que allí se dirimían quedaron sin supervisión judicial. En estos casos se trabaja coordinadamente con las defensorías oficiales competentes para evaluar, organizar, desarrollar y hacer efectivas demandas colectivas. Desde octubre del año pasado hasta la elaboración de este artículo se presentaron decenas de reclamos administrativos; se trabajó en tres amparos colectivos a favor de centenares de familias, presentados por los defensores federales (dos con la Defensora Federal de San Martín³, uno más con los defensores fe-

derales de Lomas de Zamora) y, al momento de escribir estas líneas, nos encontramos preparando dos más.

Por último, el recientemente creado Equipo Proyecto Francisco surge como una iniciativa desde el equipo ACCEDER para atender una población específicamente afectada por su conflicto con la ley penal, tanto para proponer a los defensores proyectos laborales formales para la formación de los imputados en etapa de suspensión de juicio a prueba (Proyecto Dimas, del 9 de mayo de 2022, IF-2022-00034563-MPD-SGPI#MPD) como para revincular a las personas que tienen procesos penales con la defensoría interveniente (Convenio Puentes, del 16 y 19 de febrero de 2024 -CONVE-202400008455-MPD-SGPI#MPD)⁴.

Los que tienen en común estos tres equipos es brindar servicios jurídicos desde la atención en territorio, pero teniendo en mira la integralidad del conflicto y el trabajo dialogado con los actores de la comunidad o personas vulnerables, por eso lo concebimos como trabajo *jurídico-comunitario* (Acosta, Calderón y Gutiérrez, 2017).

Nos hemos propuesto en artículos precedentes⁵ entender “el acceso a la justicia” de forma progresiva, desde una perspectiva crítica, poniendo el foco en la situación de los grupos vulnerables y, particularmente, en los

³ El primero, presentado en San Martín, terminó tramitando en el fuero contencioso administrativo federal de la Capital federal, en favor por treinta y tres familias que fueron desalojadas en el marco de la ejecución de la causa en 2022 a quienes nunca se les dio ninguna solución habitacional; lleva el patrocinio del Dr. La Rosa, de la Defensoría de Ejecuciones Fiscales y Tributarias. El segundo amparo colectivo, por acceso al agua segura, tramita en el fuero federal de San Martín con la firma de la Dra. Rosario Muñoz, en representación de 300 familias (relocalizadas en el año 2014 al complejo Los Ceibos de la Matanza, sin redes cloacales ni de agua); estas familias deben tomar agua de los pozos que se encuen-

tran contaminados con nitratos y restos fecales. En tercer lugar, con la dirección de los Dres. Carrique y Coma, defensores federales de Lomas de Zamora, se trabajó en otro amparo por acceso al agua segura en favor del Barrio Sarmiento de Esteban Echeverría, compuesto por más de 200 familias, que tramita actualmente en la justicia federal de aquel departamento.

⁴ En ambos casos se trata de convenios firmados con la Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN) y la Federación Hogares de Cristo, que nuclea varias parroquias “villeras”, es decir con sede y trabajo social en barrios populares.

⁵ Gutiérrez, 2017; Gutiérrez, 2019; Galván y Gutiérrez, 2022; Acosta, Calderón, & Gutiérrez, 2023.

necesarios desafíos que representan para una institución de defensa de derechos (como la nuestra, pero también vale para muchas otras) que tensiona permanentemente entre un bagaje histórico, una identidad heredada y acumulada a lo largo de siglos, y la renovación en sus objetivos institucionales. Esta renovación implica, por lo tanto, una necesaria innovación en sus métodos de trabajo, que deben ser repensados y reorientados permanentemente. Esto vale para toda institución, pero para el MPD el desafío es mayor porque, como hemos dicho, arrastra siglos de historia de prácticas burocráticas rutinizadas y naturalizadas, que pulsionan en contra de la renovación de objetivos y métodos.

A estas pulsiones tradicionalistas y reformistas las vemos, incluso, en la definición misma de “acceso a la justicia” (Gutiérrez, 2017). Podemos reconocer un proyecto de renovación, una pulsión expansiva e innovadora, que puja con un ancla histórica-burocrática. La definición normativa tradicional (o “formalista”; Binder, 2004) que entiende que el acceso a la justicia es simplemente prever los medios normativos para que una persona pueda hacer valer sus derechos ante los tribunales es imposible de sostener cuando ese acceso está obturado por una puerta cerrada. Por eso, los “juristas prácticos” (Bourdieu, 2000) reconocen un problema de falta de apertura en los tribunales (ya no sólo en las normas generales) y abren pequeñas rendijas en esa puerta. Pero la realidad, conflictiva, se manifiesta afuera y no puede entrar. Ante esta situación, la mirada institucional reconoce que no es suficiente y debe hacer un esfuerzo extra para tener políticas activas de acercamiento y apertura que se vuelvan contra sus mismas costumbres y tradiciones. La forma en que se resuelva este conflicto dará cuenta, finalmente, de la verdadera apertura de estas instituciones al objetivo de garantizar el acceso real, efectivo y universal a la justicia.

Por *real* nos referimos a que este acceso a la justicia se pueda producir; que no se quede en meras declaraciones normativas o de intenciones; que no sea meramente formal ni meramente simbólico. Por ejemplo, si se le reconoce a todos los habitantes de la nación la garantía del amparo judicial para defender sus derechos (por Constitución Nacional y por ley), pero luego resulta que interponer una acción de ese tipo es un procedimiento complejo que no suele conseguirse de forma gratuita y que no obliga a los jueces a resolver ni a los condenados a cumplir, el acceso a la justicia se convierte, así, en una promesa vacía.

Entonces nos acercamos a la segunda característica: que sea *efectivo*. La falta de efectividad puede aparecer en muchas dimensiones; una de ellas, que acceder a la administración de justicia no signifique acceder a la protección de los derechos, sea porque ésta deviene demasiado compleja, imposible de ejecutar o porque simplemente es de débil decisión (o las decisiones, correctas, de débil o nulo seguimiento por parte de quien las ordena). A Las barreras burocráticas estructurales del sistema de administración de justicia se suman las dificultades políticas, sociales y hasta geográficas para que los derechos sean efectivamente protegidos por la intervención judicial.

Finalmente, la característica de *universal* es aún más difícil de garantizar que las otras, pues respecto de los problemas y conflictos que se pueden conceptualizar como falta de derechos o violación de derechos, cualquier institución, no importa lo grande que sea, tendrá siempre recursos materiales escasos. Esto impone un dilema a la hora de administrar esos recursos y garantizar el método más eficiente. Así como en algunos temas o en algunos espacios de discusión se prefiere el litigio estratégico -que, se supone, tendrá efectos sobre un colectivo más amplio (aunque este resultado muchas veces no se logra)- en otros se debe garantizar la defensa

“universal” (como en los casos de imputados penales). Hay casos, además, “intermedios”, que deben garantizar una defensa “universal” pero para individuos de un sector restringido (por ejemplo, la representación civil de personas socioeconómicamente vulnerables que de otra manera se encontrarían en estado de indefensión). Como se ve, cualquiera de estas decisiones impone dilemas morales y de gestión eficiente a la política institucional.

En resumen, podemos identificar *al menos* tres miradas sobre el acceso a la justicia: (1) la mirada restrictiva o formalista, que supone que basta con que existan normas y mecanismos legales formales, aunque no resuelvan conflictos efectivamente (eso es un problema de la realidad y no de los juristas); (2) la mirada “compensatoria”, que supone que las instituciones deben hacer un esfuerzo extra para llegar a las necesidades de grupos vulnerables, pero aún se enfoca en las “carencias” de las personas; (3) la mirada crítica, que suma a las anteriores la advertencia de que las personas y comunidades también tienen estrategias propias para resolver conflictos y que la vulnerabilidad surge de la relación entre instituciones excluyentes y sujetos, no de estos últimos (Galván y Gutiérrez, 2023).

Así, apoyados en la tercera posición, observamos que las personas vulnerables enfrentan problemas múltiples (documentación, salud, vivienda, violencia de género o familiar, persecución penal, etc.), pero las instituciones burocráticas (las agencias estatales, las instituciones judiciales) actúan de forma fragmentada, sin articulación. La judicialización, pensada desde la posición (1) como el método por excelencia para proteger derechos, debe ser repensada, en muchos casos, como el último recurso, evaluando siempre las formas extra y prejudiciales para evitarla.

Por otro lado, las barreras para el acceso a la justicia surgen no sólo de lo que las instituciones no hacen de forma suficiente sino

de prácticas activas que deciden con menor o mayor grado de conciencia. Esto, tanto en lo que hace a la comunicación (lenguaje jurídico complejo, información poco accesible en páginas web, teléfonos que no se informan o no funcionan, o no son contestados) y la geografía (oficinas centralizadas en zonas céntricas urbanas, lejos de poblaciones vulnerables) como a otras prácticas excluyentes (ritualismos judiciales, arquitectura laberíntica de tribunales, etc.).

Por todo ello, el trabajo de acceso a la justicia debe ir más allá de lo judicial: incluye, por un lado, información clara, articulación interinstitucional y participación activa de las comunidades. Por otro, políticas *intra-institucionales* que combatan prácticas excluyentes (prácticas que a veces que vienen de hace muchas décadas, otras que aparecen como novedosas) y fomenten soluciones integrales.

Más allá del valor innegable de las herramientas que nos brindan las nuevas tecnologías, muchos de estos obstáculos estructurales persisten, particularmente en las personas más marginadas. El despliegue de las políticas de atención presencial en los barrios es una complementación necesaria para sortear estas barreras estructurales. El operador de la institución debe poner su cuerpo para la escucha atenta, contextualizada, comprender cabalmente los problemas que se les presenta, tal como son vividos en el lugar en que son vividos, más allá de que luego la respuesta institucional pueda ser acotada. Esto permitirá evaluar el impacto de esa misma restricción, proponer abordajes interdisciplinarios, articulaciones con otras instituciones, valorar las posibilidades y estrategias que se despliegan localmente, por fuera de las instituciones burocráticas y, finalmente, trasladar la demanda de estas restricciones a su misma institución.

Podemos comenzar a distinguir dos dimensiones problemáticas en el trabajo jurídico-comunitario: (1) lo burocrático, institucio-

nal, jurídico y judicial; y (2) lo estrictamente comunitario, o aquello que sucede allí en *otro territorio*, fuera de lo judicial (de las oficinas), en los cuerpos de las personas vulneradas (que muchas veces ni siquiera están afiliadas a una comunidad), en las calles y en las casas.

II. Tensiones institucionales

Llamaremos “organización comunitaria” a la red de vínculos que aparece por iniciativa local, por fuera de lo institucional, en el barrio, como forma de organizar los problemas y afrontarlos colectivamente. Llamaremos “organización social” a aquella que puede trascender lo local, tiene iniciativas y espacios que se replican en otros barrios o con otras poblaciones y producen un efecto (muy variable según el caso) de organización comunitaria. Por otro lado, llamaremos “operadores territoriales” a aquellos funcionarios y empleados que trabajan en una agencia estatal o burocrática y que tienen la particularidad de hacerlo en barrios o territorios fuera de las oficinas y sedes tradicionales de trabajo: reciben consultas, demandas, se relacionan con las personas en su contexto y con las organizaciones comunitarias y sociales. Que exista algún grado de organización comunitaria es casi una necesidad para la atención territorial de nuestras agencias. Los territorios y los problemas son demasiado heterogéneos para poder dar cuenta de ellos con los escasos recursos humanos y materiales de que disponemos⁶. El trabajo de los operadores territoriales se vincula y apoya necesariamente en una comunidad preexistente o en formación, o en una organización social que genera un espacio (de apoyo, contención, de formación o servicio social de cualquier tipo). La organización comunitaria, por mínima o tímida que

fuera, es el primer paso para el acceso a la justicia y se da fuera de nuestras instituciones. El personal de las organizaciones comunitarias, de las casas sociales y parroquias que atiende a las personas vulnerables (referentes comunitarios, apoyos técnicos, voluntarios, etc.) son el nexo entre la organización comunitaria y el “abordaje” territorial de la institución o agencia; son los que comprenden cabalmente los sufrimientos y problemas de los asistidos, porque los escuchan diariamente, conocen su contexto, los acompañan en su cotidaneidad, transitaron las misma experiencias o en algunos casos conviven con ellos.

Cuando la respuesta institucional en la protección de derechos, entre los trabajadores comunitarios, referentes y agrupaciones de militancia social, es muy estrecha respecto de la problemática que reciben comienza a crecer un juicio generalizado sobre “cómo trabajan las agencias estatales”. Porque, aunque los miembros de estas instituciones damos cuenta de heterogeneidades, problemas de competencia, limitaciones normativas e institucionales, visto desde “afuera”, todo es “El Estado”. Por ejemplo, cuando se invoca a “la defensoría” (¿a cuál defensoría? Hay muchas agencias que se llaman así; acaso es deber del asistido conocer las diferencias entre la defensoría de los niños, niñas y adolescentes -en adelante “NNyA”-, las muchas defensorías del pueblo, la “defensoría zonal” -organismo de protección administrativo de los derechos de los NNyA-, y la defensoría pública oficial: la provincial, la federal, la penal, la civil, y un largo etcétera), a la fiscalía, a los tribunales, al ANSES o al RENAPER. Un verdadero laberinto institucional de agencias que reclaman una competencia limitada, pero cuyas fronteras a veces ni las propias agencias conocen. En la mirada no institucional, el caos se organiza a través de la generalización (y esta generalización no es del todo inadecuada, a la hora de pensar la responsabilidad de un Estado). A la

⁶ Sobre la heterogeneidad de los territorios, nos remitimos a García, Highton y Rossetto, 2023.

inversa, en las agencias estatales o instituciones formales, también se organiza el trabajo a partir de una generalización: *los pobres, los vulnerables, las villas*, conceptos que permiten reducir a tres o cuatro trazos gruesos una complejidad y heterogeneidad de historias, problemas, actitudes y estrategias personales y colectivas. Se genera así una tensión que debe resolverse, o al menos contenerse, para que la información fluya y el trabajo articulado sea posible.

Escuchar activamente a las comunidades y a sus formas de organización (o falta de ella) impone pensar políticas basadas en diagnósticos situados y evitar las generalizaciones. Esto sólo se puede lograr a través del conocimiento personal de los grupos o barrios afectados, vulnerados o que demandan la respuesta judicial al conflicto (García, Highton y Rossetto, 2023).

En el artículo "Desafíos de las instituciones de defensa de derechos en los sectores populares y barrios vulnerables" (Gutiérrez, 2019) hemos profundizado en los límites de las estrategias institucionales tradicionales, cuestionando las lógicas homogéneas y paternalistas con las que suelen intervenir organismos de defensa de derechos. Lo que afirmamos es que las instituciones suelen pensarse desde un "arriba" respecto de los grupos vulnerables, o en un "centro" al cual los marginados, en la periferia, no pueden llegar por dificultades propias. Frente a ello propone mos un modelo que piense no sólo en las carencias sino en las potencias activas. Esto es: no buscar lo que "falta" o falla en esos grupos excluidos de la justicia, sino en lo que tienen de poder o potencia, para definir su conflicto y para desplegar estrategias vitales que conviene que sean reconocidas y respetadas por la intervención institucional (Garone, Parvu y Tuliano Conde, 2023). Al mismo tiempo, ese modelo (de la carencia a la potencia) debe no sólo pensar que la institución tiene que

"bajar" o "descentrarse", o tender una escala-lera, ni que "no hace" suficientemente, sino repensar lo que sí hace, activamente, para excluir: pensar por qué se ha "subido", a dónde y cómo; por qué se ha centralizado (cerrado sobre sí misma). Debe pensar, además, cómo no sólo no tiende escaleras y puentes sino que los serrucha, la mayoría de las veces a través de costumbres y prácticas rutinarias, naturalizadas, irreflexivas, que de ninguna manera aceptarían ser expuestas explícitamente como expulsivas sino como una forma necesaria de organizar el trabajo (Gutiérrez, 2019; Galván y Gutiérrez, 2023). La vulnerabilidad en acceder a la defensa efectiva a los derechos no sólo está en las características sociales, geográficas, culturales o físicas de las personas, sino en el juego kafkiano de ordalías incomprendibles que se exigen, las más de las veces inocentemente, con buenas intenciones.

Para pensar el primer desafío (escuchar y respetar las estrategias de los mismos sujetos vulnerables), nos resulta particularmente atractiva la experiencia de los "curas villeros" en los barrios pobres (pero esto vale para cualquier actor comunitario que pueda funcionar como factor de organización colectiva), no sólo como mediadores fundamentales entre el Estado y los sectores populares, sino como verdaderos actores organizadores de "comunidad", en los barrios atravesados por todo tipo de violencias estructurales. Actualmente, los curas villeros han encontrado una forma de graficar este trabajo. Frente al peligro de la disolución de la comunidad, la aparición del conflicto interindividual violento y, aun peor, la amenaza concreta de que la organización social sea dictada por el narcotráfico, opone la de crear "comunidad organizada". Así, frente al peligro de la *triple C* (consumo, cárcel y cementerio), oponen la construcción de su *propia triple C* (club, colegio, capilla).

Otra estrategia para resolver esta tensión son encuentros de conocimiento y coordinación, o

los ciclos de capacitación mutua entre miembros del MPD y referentes de las organizaciones comunitarias y sociales (como el que se inauguró con el Programa Francisco y se extendió durante 4 jornadas el mes de junio de 2025).

Pero la posible tensión con la organización local (organización social o comunitaria) no es la única⁷. La misma pulsión burocratizante que funciona en el interior de nuestras instituciones afecta las relaciones entre ellas. Las agencias estatales de atención y protección de derechos no saben casi nada una de la otra (o al menos de su trabajo real, más allá del que dicta la normativa). Los choques, superposiciones y los vacíos (la “tierra de nadie”) se vuelven fenómenos frecuentes. El conflicto no deviene tanto de la diferencia en los objetivos institucionales, a veces opuestos que, a fuerza de repetirse, terminan por entenderse (como podría pensarse de la coexistencia de dispositivos de atención del MPF y el MPD, por poner uno de muchos ejemplos posibles⁸); en el territorio barrial prima el respeto por la voz y la organización comunitaria, y el tratar de dar la solución que respete mejor los derechos. Eso deja un poco en segundo plano esa oposición de objetivos institucionales. El mayor problema de las instituciones que van a los territorios es organizacional. De información y coordinación. Unas no conocen bien qué trabajos hacen las otras, ni sus limitaciones materiales o de decisión político-institu-

cional. No coinciden las formas burocráticas de ingresar y tramitar un caso. Tampoco los territorios, la frecuencia de atención, los referentes comunitarios o la metodología usada para el abordaje territorial. Y todo eso deviene en un gran desorden de las instituciones, a tal punto que se abona aquella generalización sobre el caos estatal: a la misma organización comunitaria le resulta muy difícil distinguir quién es quién, a qué se dedica y qué casos puede tomar.

Para contener este problema existen muchas estrategias, como la coordinación permanente en mesas interinstitucionales y la firma de convenios de colaboración. Uno de los mecanismos que la DGN ha conformado para ello ha sido una Mesa de Coordinación permanente de la Red de Prestadores de Servicios Jurídicos Gratuitos de la CABA, que opera bajo principios de (1) la coordinación para la mejor cobertura, (2) la derivación responsable, (3) el enfoque interdisciplinario y (4) la presencia territorial, con intervenciones en barrios vulnerables (Gutiérrez, 2019).

III. La dimensión temporal

Hemos hecho algunas reflexiones sobre los problemas de la distancia geográfica y las barreras físicas para el acceso a la justicia. También hemos explicado por qué eso nos lleva a la necesidad de tener operadores territoriales que atiendan presencialmente a los asistidos y consultantes. A continuación, vamos a introducir la otra problemática menos analizada, que es la variable temporal, que impone más desafíos a los ya impuestos por el espacio geográfico.

Esta variable temporal ha sido introducida en la discusión conceptual, en la que mencionamos que el significado de *acceso a la justicia* es dinámico, fruto de disputas de sentido y que, al menos hasta ahora, ha evolucionado en una dirección inclusiva y progresiva (Gu-

7 Para profundizar en la cuestión de las tensiones, recomendamos Garone, Parvu y Tuliano Conde, 2023.

8 Por ejemplo, una primera mirada sin conocimiento situado podría pensar que los equipos territoriales de la DGN (como Acceder y Proyecto Francisco) necesariamente colisionarían con los equipos territoriales del MPF (Atajo). Sin embargo, el trabajo en el barrio y la coordinación mutua alinean los objetivos de protección de derechos en la realidad social y las demandas concretas de información, coordinación que además debe mantenerse fluida a través de la comunicación entre referentes de ambos equipos.

tiérrez et al, 2017). En cuanto a las políticas institucionales efectivas, en el artículo “Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la causa Riachuelo” (Acosta, Calderón y Gutiérrez, 2023) hemos analizado la intervención de la Defensoría Pública en la causa Riachuelo y destacamos efectos paradojales de la demora en la ejecución de la sentencia. Si bien hemos denunciado insistente en sede judicial la falta de avance, particularmente en obras de vivienda y servicios públicos, durante los primeros años la intención de avanzar sobre un territorio tan extenso y con objetivos tan ambiciosos, requirió que las instituciones judiciales se *adapten* para comprender las políticas públicas, los reclamos de los barrios, etc. El seguimiento “blando” de la ejecución de las órdenes de la CSJN, que trajo demoras inaceptables, permitió, también, que salieran a la luz otros problemas más urgentes e importantes que los fallos de la propia Corte habían omitido tratar o se habían resuelto mal.

El primero de esos problemas fue la falta de participación vecinal: el fallo de la Corte, mundialmente celebrado, ignoraba, sin embargo, mecanismos de participación de los vecinos afectados a planes de relocalización y reurbanización. Su participación podía darse a través de dos canales muy estrechos. Por un lado, a través del Cuerpo Colegiado que coordinaba la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN), que representa intereses generales, colectivos difusos, de todo el pueblo argentino y de las generaciones futuras, no de un grupo de vecinos particular (la DPN quedó sin representante judicial desde 2009) o desde la Defensoría de Menores con competencia ante el juzgado en el que se delegaba la ejecución (primero, el Juzgado Federal de Quilmes; en un segundo momento, el Juzgado Federal N° 2 de Morón). Por supuesto: la intervención complementaria por casos de afectación a niños y niñas en

particular es una tarea difícil de compatibilizar con la representación de la voluntad de grandes colectivos barriales (decenas y hasta centenares de familias). Esta representación, de mediana escala, es decir, de barrios, de colectivos concretos (no de intereses difusos) no estaba prevista, lo que motivó el reclamo de estos colectivos vecinales desde el inicio de la ejecución de la sentencia en 2008 ante el juez delegado para la ejecución (entonces el Juez Federal de Quilmes) y ante la misma CSJN (Bercovich et al, 2014). Su derecho a la participación fue reconocido formalmente en el año 2012 por la CSJN, aunque los mecanismos de cumplimiento de la ejecución siguieron siendo algo estrechos, lo que motivó la creación del Equipo Riachuelo de la DGN en 2014⁹. Pero ya que la sentencia original pecó de falta de realismo e ingenuidad, hizo falta que *pasara un poco*

⁹ Durante el período de julio de 2014 a octubre de 2024, el Equipo Riachuelo prestó abordaje territorial y gestión extrajudicial y judicial a las familias radicadas en los siguientes barrios: Barrio 14 de noviembre, Arroyo del rey, El Encuentro, El Trébol, La Cumbre, Sáenz, 6 de diciembre, San Pablo (Almirante Brown), Avellaneda: Villa Inflamable, Villa Tranquila e Isla Maciel (Avellaneda) Barrio 9 de enero, San Ignacio, La Morita, Barrio Sarmiento (Esteban Echeverría) La Maquinista, Villa Jardín, Villa Talleres, Barrio 10 de enero, Fabricaciones Militares, ACUBA, Barrio Néstor Kirchner (Lanús); Libre Amanecer, Soledad, La Lonja, 10 de Octubre, Diego Armando Maradona, 3 de Enero, 17 de Marzo, 2 de Mayo, El paredón y Libertad (todos estos barrios forman parte del Campo Unamuno, Lomas de Zamora); Los Ceibos, las Antenas y Barrio Nicole (La Matanza). Además, el Equipo patrocinó ante el Juzgado Federal 2 de Morón a: Villa Inflamable (por acceso al agua segura), Barrio Sarmiento (por reurbanización y acceso al agua segura), Barrio Néstor Kirchner (por reparaciones en viviendas entregadas y puesta en funcionamiento de planta de tratamiento de aguas servidas), Barrio Fabricaciones Militares (por reparación integral de viviendas entregadas), sector “cero” de Villa Jardín (por inclusión en planes de soluciones habitacionales) y Campo Unamuno (por entrega de soluciones habitacionales, mejoramientos y servicios básicos).

de tiempo para que esa falencia fuera visible y aceptada. Durante ese tiempo, la realidad barrial se coló por las rendijas del expediente, hasta que éste los jueces tuvieron que dar cuenta de ella, casi “a la fuerza”.

Aparejado a esta participación creciente, a medida que se escuchaba la voz de los afectados en los planes que hacían a su futuro, fue cambiando también la posición de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y del juzgado delegado (entre 2012 y 2024, el Juzgado Federal N° 2 de Morón) respecto de lo que debía entenderse como “solución habitacional” en la causa. En un primer momento, la sentencia de 2008 ordenaba la “erradicación” de empresas y barrios de emergencia. A medida que el derecho a la participación pudo hacerse efectivo, se comenzó a hablar de “relocalización” (2012), lo que supone no solo su desalojo de un territorio sino la garantía de brindar posteriormente una solución habitacional compensatoria, bajo ciertos estándares mínimos de vivienda digna. Se incorporaba, a la orden de “reordenamiento territorial”, la de “mejorar la calidad de vida”. Finalmente, tras las experiencias de relocalizaciones desastrosas, que perjudicaron visiblemente la calidad de vida de los vecinos relocalizados o que se prolongaban en el tiempo (tanto que la gran mayoría no se cumplió), se privilegió el paradigma de la *reurbanización integral*, cuando fuera posible y atendiendo a la decisión de los vecinos, dejando la relocalización como medida excepcional (Protocolo para el Abordaje de Procesos de Reurbanización y Relocalización, ACUMAR, 2017)¹⁰. Para que esta idea madurara y los derechos a la vivienda digna se hicieran valer en una causa que en su momento no los previó, también debió *pasar un tiempo* (Acosta Magdalena, Calderón y Gutiérrez, 2023). Durante el

transcurso de este tiempo, los organismos de atención territorial y representación judicial, (y las mismas sedes judiciales) fuimos aprendiendo: a escuchar a los vecinos; a organizar su voluntad jurídicamente; a saber distinguir las urgencias de los proyectos a largo plazo, y a advertir cuáles eran los peligros y afectaciones de entrar en uno de estos proyectos habitacionales o de quedar fuera de ellos.

La variable *tiempo* nos vuelve a otro desafío institucional ya indicado en artículos anteriores: la adaptación. Como no es lo mismo un barrio treinta años antes que treinta años después, no son las mismas respuestas institucionales las que puede tener una persona con discapacidad en un contexto institucional que en otro, ni son exactamente los mismos problemas familiares o habitacionales los que predominan hace quince, diez, cinco años o en el presente. Por eso, si nuestra meta es el acceso a la justicia real y efectiva, necesariamente debemos ser flexibles y adaptarnos a las demandas de la población que atendemos, a sus problemas, sus urgencias, sus propias estrategias y, también, a los cambios sociales y político institucionales.

Como es de público y notorio conocimiento, aun sin estar cumplidas las órdenes de la sentencia de la CSJN, el mismo tribunal cerró repentinamente su intervención en la causa el 22 de octubre de 2024. Ordenó a los interesados litigar los fallos incumplidos en cada instancia judicial correspondiente según materia y territorio. La causa de la Corte se cerró, aunque sería más preciso decir que se atomizó, que fue explotada en mil pedazos. Algunos de estos trozos de conflictividad resultaron judicializables; otros no. Los defensores y jueces a los que ahora les toca intervenir por los reclamos de estos territorios no conocían ni la historia ni las resoluciones de una causa que se había vuelto complejísima, de más de mil legajos; tampoco tienen necesariamente experiencia o recursos materiales

¹⁰ Resolución E 420/2017, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, 15 de diciembre de 2017.

para hacer abordaje territorial por un territorio tan amplio como la cuenca del Riachuelo. Así, para no dejar desatendidas las justas demandas de los barrios, el equipo Riachuelo sigue integrando los espacios de participación, atiende las demandas vecinales, las gestiona, eventualmente propone su judicialización a los defensores competentes, y colabora en la redacción y gestión judicial, lo que implica el desarrollo de una nueva habilidad de coordinación intra e interinstitucional.

Finalmente, los cambios en la realidad social a lo largo del tiempo son también los que explican la emergencia del “Equipo Proyecto Francisco” en el seno del Equipo ACCEDER. Originalmente el llamado “Equipo de Trabajo en Centros de Acceso a la Justicia” (Res-DGN-1748/2010) el Equipo ACCEDER se creó “con el objeto de remover barreras estructurales y facilitar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerados de la población”, y se enfocó en la violencia institucional y la expulsión de migrantes. Con fecha 1 de febrero de 2011 comenzó a desarrollar tareas de abordaje territorial en algunos de los barrios más vulnerados de la Capital Federal. Si bien originalmente estaba destinado específicamente a casos de violencia institucional o de expulsión de migrantes, la demanda que aparecía en los centros de acceso a la justicia (CAJ) para intervenciones del MPD en todo tipo de afectaciones de derechos hizo que debiéramos ampliar el foco de nuestras intervenciones, lo que se plasmó en un nuevo convenio y asignación de funciones (Res-DGN-500-2014). Finalmente, considerando que era importante tener una “marca” reconocible en el barrio y ser identificables para los consultantes y las otras instituciones el nombre del Equipo fue modificado a “Accedé a tus Derechos” (ACCEDER) y se pensó una nueva estrategia de difusión (Res-DGN-400/2019).

En aquellos años, los principales pedidos de asesoramiento jurídico que se recibían eran de temas civiles (alimentos, guardas, ré-

gimen de responsabilidad, violencia de género o familia, desalojos), lo que implicaba una gran cantidad de derivaciones hacia las Defensorías Públicas Oficiales (DPO) con competencia en lo civil¹¹. Por ello, y a fin de garantizar la integralidad en la atención, es decir, para evitar la segmentación burocrática de los conflictos que suele provocar una atención muy limitada, y evitar la sobrecarga de las DPO, mediante Res-DGN-62/2021 el equipo ACCEDER comenzó a brindar patrocinio jurídico “respecto a las consultas recibidas en las distintas sedes de atención del Equipo”, es decir, brindar patrocinio en cuestiones civiles a la misma gente atendida en los barrios por un sinnúmero de problemas complejos. En julio de 2022, por RES-DGN-1040/2022, y en atención a la experiencia de atención territorial de ACCEDER, se dispuso que las abogadas y abogados que prestaban funciones en el territorio para el “Proyecto Piloto de Patrocinio de Víctimas de Violencia de Género” pasen a integrarse al Equipo ACCEDER, asumiendo este equipo competencia para patrocinar en casos de violencia de género. De esta forma se completó, por parte de ACCEDER, un esquema de atención localizada en

11 Además del patrocinio, ante la multiplicidad de vulnerabilidades que presenta cada persona asistida, acompañamos y asesoramos a consultantes para resolver -mediante gestiones extrajudiciales o a partir de una derivación responsable- una demanda o conflicto (en concordancia con la Guía de Buenas Prácticas de Derivación, elaborada por la Red de prestadores Jurídicos Gratuitos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En efecto, el equipo interviene cotidianamente en cuestiones vinculadas a regularización de documentación, acceso a servicio de salud mental, trámites migratorios, gestiones ante ANDIS y el Pami, entre otras. Por eso, articula con varias organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales para resolver de manera efectiva las necesidades de la población vulnerada (en la mayoría de los casos trasciende las cuestiones jurídicas, ya que solicitan desde un comedor para alimentarse hasta asesoramiento para tramitar un amparo habitacional en la CABA).

los barrios más desfavorecidos de la ciudad y patrocinio integral en todos los temas civiles y de familia¹².

El último año y medio nos ha enfrentado al cierre de casi todos los CAJ (aproximadamente el 80%). El impacto en los barrios, desde una perspectiva de acceso a instituciones de defensa de derechos, fue enorme. Todos los que trabajábamos con su coordinación debimos buscar nuevas estrategias de abordaje. Las vías de trabajo interinstitucional que se habían formalizado en la Red de Prestadores cobraron nueva importancia, pero no fueron suficientes para garantizar la atención continua¹³. La necesidad de encontrar otras estrategias para atender en territorio ya en 2016 había hecho que se buscara la colaboración directa con las mismas parroquias villa-
reas que albergaron el origen de los CAJ. Pero

ahora esas parroquias habían crecido en su rol de organizaciones comunitarias y sociales, y se reestructuraron para un trabajo en red (la mayoría en la “Federación Familia Grande Hogares de Cristo”).

Por otro lado, la continuidad de la presencia de los equipos de la DGN en los barrios nos volvió referentes para otro tipo de consultas y problemas que antes eran atendidos por varias instituciones, agencias e iniciativas, o que se resolvían con el personal del mismo CAJ (dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación). En 2024 comenzaron a aparecer, con más relevancia y más cantidad, problemas y consultas penales asociadas a personas, ya no residentes en barrios precarios (o precarizados) sino sin techo, sin cama, sin familia cercana, sin afiliación comunitaria. Los marginados de los marginados. En comedores, en casas sociales, en organizaciones barriales que ya habían perdido contacto, las consultas llegaban por personas atravesadas por la violencia, sin hogar, con adicciones y con algún tipo de conflicto con la ley penal. Actualmente, las consultas más urgentes giran en torno a palabras y frases como “antecedentes”, “causas abiertas”, “no tiene defensor”, “estuve preso y no sé por qué”, “la policía me detiene todo el tiempo”, entre otras. Las demandas, problemas y consultas se presentan de cualquier forma, y hay que saber entenderlas. Los problemas penales, que antes resolvíamos rápidamente con una derivación -y por eso podíamos enfocar nuestros esfuerzos a los problemas civiles- comenzaron a manifestarse en el limbo institucional del que está perdido, pero buscado; y en el limbo geográfico que hay entre la defensoría y los barrios: los comedores, paradores, casas sociales, duchas solidarias.

A las problemáticas que se presentan en los barrios como la violencia de género intrafamiliar, los alimentos, el desalojo o la guarda de un/a niño/a, hoy se incrementaron en las

12 Desde su formación en 2010, asistió a 14.470 personas, y tras la resolución 62/2021 de la Defensora General de la Nación, el equipo brindó patrocinio jurídico gratuito a 2266 consultantes. Por otra parte, de las 6554 consultas que recibió Acceder -desde que comenzó a patrocinar en 2021-, 3920 fueron por temas de familia y 1241 por cuestiones penales. Actualmente, los 22 abogados litigantes patrocinan en más de 2000 causas que se encuentran en trámite (el resto de los integrantes cumple funciones de operadores territoriales, apoyo jurídico, y/o realiza gestiones de articulación institucional).

13 El Equipo se divide en 5 Grupos Zonales, y tiene actualmente 14 sedes de atención. Cada Equipo zonal es coordinado por un/a abogado/a con cargo de defensor/a coadyuvante. Los Equipos zonales son: Zona Sur (Constitución, Barracas, La Boca); Retiro (Villa 31 y Parroquia en el barrio de Recoleta); Bajo Flores (villa 1-11-14); Comuna 8 (Lugano, Soldati), Línea Oeste (Liniers, Villa 20). Tras el cierre de los CAJ, a mediados del 2024, se fortalecieron las estrategias de articulación institucional y 11 de las sedes de atención corresponden a centros barriales o parroquias de la Federación Familia Grande Hogares de Cristo, 4 son sedes son de la DOH (Ministerio Público de la Defensa de la CABA, con quien se comparten una). La organización por equipos zonales tiene como objetivo garantizar una defensa de cercanía, un vínculo estable y de fácil acceso entre las personas representadas y sus abogadas y abogados patrocinantes.

casas sociales y paradores las de la persecución policial-penal, las adicciones problemáticas, la falta de acceso a cualquier servicio o derecho fundamental de la vida digna. Cuestiones amplias y complejas que no son exactamente el problema al que se dedica una defensoría específica, pero que sin duda afectan y atraviesan todo el trabajo que puede (o no puede) realizar una defensoría.

Para resumir, en los últimos dos o tres años hay un cambio en el énfasis en la demanda que nos encontramos en los dispositivos sociales, que venían de plantearnos problemas de la pobreza y comienzan a plantearnos problemas de la marginalidad extrema. Esto es lo que explica que desde los operadores territoriales de ACCEDER haya surgido la necesidad de dar respuesta integral a esta demanda de acceso y atención que hoy se vincula también a la problemática penal, de allí las mencionadas iniciativas “Dimas” y “Puentes” que ahora se consolidan como Proyecto Francisco. A esto nos referimos también con adaptabilidad institucional a la variable temporal de las demandas sociales.

IV. El operador territorial como figura clave

Si pudimos, con más intuición que metodología, ir adelantándonos a los problemas que efectivamente veíamos asomarse; si estuvimos preparándonos para ello en cada ocasión que explotaron, es fruto de la sensibilidad, el compromiso y la integración de los operadores territoriales con cada comunidad que atienden. Ellos son la encuestadora permanente que va advirtiendo sobre los problemas que aparecen en los barrios, los gestores extrajudiciales de soluciones a conflictos y, también, los que abren la puerta de entrada al sistema formal de protección de derechos. Son los encargados de crear y mantener el vínculo que hace fluido y más

o menos armónico el trabajo de una institución formal de defensa de derechos con las organizaciones sociales y comunitarias.

Hablamos al comienzo de las tensiones entre la organización comunitaria y las iniciativas sociales con las instituciones formales, particularmente las que trabajan en el sistema judicial. El operador territorial de la institución de defensa de derechos, también tiene aquí un rol clave: es un nexo necesario entre la persona vulnerable, su contexto (su familia, sus espacios o la organización comunitaria si la hubiera) y el entramado institucional formal. Es el comunicador entre dos lenguajes y lógicas organizativas distintas, y debe hablar ambos idiomas y comprenderlos. Sin este vínculo, la comunicación entre el barrio (o la persona vulnerable) y la institución, se llena de ruido y de vacíos, donde crece la inercia burocrática que excluye. Crecen, también, por lo tanto, el desconocimiento y los prejuicios mutuos entre el operador judicial puro “de oficina” y el operador comunitario, que no comprende ni forma parte del entramado institucional.

Se trata de un perfil de funcionario muy específico: en su experiencia se adquieren herramientas propias tanto del trabajo social como de la abogacía y hasta me animaría a decir de la psicología (saber escuchar, pero también saber responder). Se define más por la vocación y el esfuerzo que por los títulos. Se trata de personas con un compromiso auténtico que trasciende las fronteras de lo laboral, pero en función de los objetivos institucionales. Y, sobre todo, lo que más los distingue de otros empleados o funcionarios de las instituciones judiciales es que no sólo no deben (ni pueden) tener prejuicios (raciales, de clase, culturales, que muchas veces está atrás de esas formas rutinizadas de trabajo burocrático que antes mencionamos), sino que los deben combatir activamente. En lo actitudinal, lo que distingue a un operador territorial de

cualquier otro funcionario es no tener miedo de atender y escuchar a las personas allí, en el contexto vital donde sus problemas aparecen y se desarrollan, sino entusiasmo por hacerlo. Este trabajo es irremplazable y de un perfil difícil de conseguir, que no se puede evaluar en un examen de ingreso.

La mirada más burocrática y formalista tiende a pensar el abordaje territorial como algo ajeno a la función institucional y más ligado a la caridad voluntaria. Pero, lejos de eso, se trata de hacer cumplir un objetivo institucional dando cuenta de las dificultades que impone la realidad: el de efectivo y real acceso a la justicia.

Hemos problematizado antes (apenas, ligeramente y con algunos ejemplos) el tema de la temporalidad: cómo la metodología para lograr nuestros objetivos institucionales necesariamente está arraigada, imbricada y es interdependiente de varios factores: (1) la existencia, presencia y forma de trabajo de otras instituciones formales y *sus cambios*; (2) la existencia, presencia y forma de trabajo de instituciones informales, organizaciones comunitarias, iniciativas colectivas o, en su defecto, individuos con problemas y *sus cambios*; (3) las políticas públicas (y *sus cambios*); y (4) los criterios judiciales y *sus cambios*, a veces todavía más abruptos, inesperados o regresivos que los de las políticas públicas. Sin pretensión de taxatividad, todos estos factores intervienen en el diseño de estrategias y en su adaptación para hacer efectivo su objetivo de acceso a un derecho y, en nuestro caso, de acceso a la justicia. El operador territorial va acumulando experiencia en la interacción con estos otros factores y actores y, frente a un cambio, puede comunicar la *trayectoria*, puede trasmitir el conocimiento en el caso de que aparezcan nuevas iniciativas. Al no estar atravesado por el *habitus* judicial, sino que es un operador “anfibio”, tiene la flexibilidad suficiente

para funcionar tanto como un factor de continuidad (por ejemplo, en la atención) como de cambio (en la adaptación institucional).

Como hemos dicho, del otro lado están las comunidades y personas vulnerables. El operador territorial de la institución no sólo debe hablar ambos idiomas, sino que es el encargado de trasmitir a la comunidad y a los asistidos qué puede y qué no puede hacer la institución, cuáles son las soluciones viables y cuáles no lo son, pensar las posibles respuestas reales a un problema o conflicto que suele exceder la respuesta institucional, recortada, específica y acotada. Debe preguntarse, ante cada consulta o problema: ¿Cuánto del conflicto puede ser resuelto judicialmente? ¿Cómo podría resolverse lo restante? ¿Cómo hacer para que ambas operaciones se den de forma funcional entre ellas? Pero también tiene otra tarea, más incómoda: trasmitir a la institución que en ocasiones a su propia institución, que su respuesta no es suficiente, que el problema no está siendo bien resuelto, que el operador judicial debe abrirse a ser parte de una solución más integral, ir un poco más allá, que no basta con que haga las cosas como siempre se hicieron y que debe escuchar y pensar de nuevo. El operador territorial de la institución media entre ambos espacios, co-construye el problema, plantea la mejor solución posible y, finalmente -queremos resaltar esto- es agente de cambio institucional.

V. Reflexión final

Existen múltiples estrategias para intentar garantizar el acceso a la justicia. Muchas son muy eficientes, en términos del esfuerzo que demandan y el enorme resultado que brindan. Pienso, particularmente, en las innovaciones tecnológicas (como el Programa de Atención Telefónica de la DGN, o la incorporación de canales de comunicación por redes de mensajería instantánea con asistidos), en una mejor

organización de la información pública sobre las competencias institucionales o sobre las sedes y formas de atención (por ejemplo a través de redes sociales), la simplificación de trámites para consultantes y funcionarios (el sistema de gestión), mejor articulación interinstitucional (mesas de trabajo y convenios, como el de la Red de Prestadores), entre otras.

Sin embargo, la conexión humana, de cuerpo a cuerpo; la profunda comprensión del sufrimiento que se da en la entrevista personal y la experimentación de los olores, los colores, los sonidos, los acentos, las historias que rodean y dan contexto al relato de los problemas que se escucha en el barrio (o en la clínica psiquiátrica o en un departamento a punto de caerse a pedazos) es una operación fundamental e indispensable para que una institución que pretende defender bien los derechos pueda hacerlo. Es la inserción (*¡la invasión!*) del principio de realidad en una institución que gira en torno a fórmulas jurídicas.

Hemos mencionado los obstáculos estructurales para el acceso a la justicia real, efectivo y universal. Dijimos que no son sólo culturales o geográficos, sino también temporales e institucionales. Que no están sólo en las poblaciones asistidas, sino en las prácticas de las agencias. Que no son sólo falencias, sino prácticas activas.

El rol del operador territorial, que debe entender los objetivos institucionales y a la vez *comprender* los padecimientos de una persona atravesada por una realidad completamente diferente a la suya (respetándola, integrándola) es, tal vez, el rol más difícil para cumplir la tarea de acceso a la justicia. Los operadores territoriales que “saben” ir al barrio, que incorporan la comprensión del contexto como parte de la tarea de la escucha; aquellos que vuelven a su casa con diez problemas nuevos y las suelas embarradas y que sabrán, además, de qué manera intentar resolverlos y encausarlos institucionalmente, son el engranaje

fundamental de cualquier política de acceso a la justicia efectiva, real y universal, que requiere, entre otras cosas una autoevaluación permanente de parte de la misma institución. Esa evaluación debe incluir la voz de los vulnerables, vulnerados, asistidos, consultantes, personas en conflicto con las instituciones (o personas que sufren a las instituciones en conflicto con ellas), que no viene de “abajo”, sino de la realidad.

Sin los operadores territoriales y el trabajo jurídico-comunitario que hacen posible, no hay garantía de acceso efectivo a la justicia.

Bibliografía

Acosta Magdalena, M., Calderón, C. & Gutiérrez, M. H. 2023. “Injusticia ambiental: Reflexiones desde la Causa Riachuelo”. En: *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, 18, 15-34.

Bercovich L., Garone N., Tarbuck L. y Ureta. 2014. “La participación de los afectados en el “Caso Mendoza”: un derecho en construcción”. En: *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, Nº6.

Binder, A. 2014. “La cultura jurídica entre tradición e innovación”. En: *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 15(2), 45-67.

Bourdieu, P. 2000. *La fuerza del derecho: Elementos para una sociología del campo jurídico*. Siglo del Hombre Editores.

Galván, N. & Gutiérrez, M. H. 2022. “Dimensiones problemáticas del acceso a la justicia y la articulación institucional”. En: *Derecho de Familia*, 109, 73-80.

Garone, A., Parvu, A. & Tuliano Conde,

R. 2023. "Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo". En: *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, 18, 35-50.

García, P., Highton, C. & Rossetto, T. 2023. "La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo". En: *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, 18, 51-68.

Gutiérrez, M. H., Roberto, C., Marta, L. & Meincke, J. 2017. "El trabajo de acceso a la justicia". En: *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, 12, 89-104.

Gutiérrez, M. H. 2019. "Desafíos de las instituciones de defensa de derechos en los sectores populares y barrios vulnerables". En: *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, 15, 120-135.



A diez años de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149: La vulnerabilidad como criterio de acceso a la justicia y la integralidad como garantía de eficacia

Javier Lancestremere

Abogado (UBA). Máster en Sistema Penal y Problemas Sociales. Docente (Facultad de Derecho, UBA). Secretario General de Política Institucional (MPDN)

Rodolfo Martínez

Abogado (UBA). Especialista en Derecho de Daños (UBA). Secretario Letrado de la DGN. Defensor Público Coadyuvante.

I. Introducción

A una década de la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149 (LOMPD), resulta oportuno reflexionar sobre el profundo cambio paradigmático que introdujo esta norma en el sistema de defensa pública argentino. La transformación no fue meramente terminológica: implicó una reconceptualización del acceso a la justicia que trasciende la mera condición económica para abrazar un enfoque multidimensional de derechos humanos.

El presente artículo analiza esta evolución normativa, centrándose especialmente en el ámbito no penal, donde el cambio de paradigma resulta más evidente y disruptivo. Se examina cómo la transición del concepto de “pobreza” hacia las nociones de “limitación de recursos económicos” y “situación de vulnerabilidad” amplió significativamente el universo de casos en los que puede intervenir la defensa pública. La implementación de estos nuevos criterios generó respuestas institucionales innovadoras, particularmente en materia de violencia de género, donde la práctica cotidiana moldeó esta transformación.

II. El contexto normativo previo: la Ley 24.946 y la pobreza como baremo

Para comprender la magnitud del cambio introducido por la LOMPD, es necesario examinar el marco normativo precedente. La Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 establecía en su artículo 60 que los defensores públicos oficiales debían proveer defensa “en otros fueros cuando aquellos fueren pobres o estuvieren ausentes”.

Esta redacción reflejaba una concepción restrictiva del acceso a la justicia, donde la defensa pública se asociaba directamente con la carencia económica. El concepto de “pobreza” no solo resultaba impreciso desde el punto de vista técnico, sino que además generaba un amplio margen de discrecionalidad interpretativa.

La Resolución DGN N° 754/1998, que reglamentaba la ley anterior, sostenía que los defensores públicos “ejercerán la representación de personas ausentes y el patrocinio de quienes invoquen y justifiquen pobreza”. Esta formulación dejaba sin resolver múltiples situaciones donde personas con recursos económicos que no reunían objetivamente la condición de pobreza enfrentaban barreras de acceso a la justicia por otras circunstancias.

III. La reforma constitucional de 1994 como antecedente del cambio

La reforma constitucional de 1994, particularmente la incorporación del artículo 120, constituyó la piedra basal para reconocer a la defensa pública como autónoma y permitir el crecimiento del Ministerio Público de la Defensa (MPD) en su rol de garante de derechos fundamentales. Este reconocimiento sentó las bases para la posterior evolución legislativa que culminaría con la sanción de la LOMPD. La autonomía constitucional del MPD posibilitó una reconceptualización de

su función, alejándose de la mera asistencia a personas carentes de recursos para posicionarse como una institución de defensa y protección de derechos humanos.

El contexto histórico normativo se completó con la puesta en marcha del Código Civil y Comercial de la Nación, que coincidió en términos cronológicos con la entrada en vigencia de la LOMPD¹. Esto provocó que se firmara la Resolución DGN N° 894/2015, con el fin de evaluar el impacto institucional y delinear políticas de actuación con relación a los diferentes ámbitos funcionales del MPD.

En ese marco, se decidió conformar tres grupos de trabajo que funcionaron en la órbita de la Secretaría General de Política Institucional, integrados por diversos magistrados y funcionarios de la institución con conocimiento específico en las temáticas a abordar. El primero de ellos analizó las incumbencias del nuevo paradigma en materia de capacidad jurídica basado en el modelo social de discapacidad, la toma de decisiones con apoyos y demás salvaguardias en materia de salud mental; el segundo grupo evaluó las implicancias del reconocimiento del sistema progresivo de autonomía de los niños, niñas y adolescentes; y el tercer grupo analizó las incumbencias funcionales del MPD, de cara al resto de las previsiones establecidas en el Código Civil y Comercial de la Nación que exigían un abordaje institucional como, por ejemplo, revisar los criterios de provisión del servicio de defensa en materia no penal.

¹ La Ley N° 26.994, que aprobó el Código Civil y Comercial de la Nación, preveía en su art. 7º que su entrada en vigencia sería el 1/1/2016. Luego, por la Ley N° 27.077, se modificó la fecha y se adelantó la entrada en vigencia para el 1/8/2015. Por su parte, la LOMPD fue publicada el 18/6/2015.

IV. El nuevo paradigma: del concepto de pobreza a la limitación de recursos y vulnerabilidad

La LOMPD introdujo una transformación sustancial en el artículo 42. Allí estableció que los defensores públicos oficiales deben ejercer

el patrocinio y representación en juicio como actor o demandado, en los distintos feros, de quien invoque y justifique limitación de recursos para afrontar los gastos del proceso, situación de vulnerabilidad o estuviere ausente y fuere citado por edictos.

Esta nueva redacción abandona definitivamente el término “pobreza” y evoluciona hacia conceptos más precisos y amplios. Este contexto permitió dejar al descubierto un nuevo universo de casos en los que puede intervenir la defensa pública y la adecuación normativa debió ser acompañada con la correspondiente reglamentación para dar respuesta a las nuevas realidades sociales.

La reglamentación del nuevo paradigma se concretó a través de la Resolución DGN N° 230/2017, que estableció criterios objetivos y subjetivos para la intervención de la defensa pública. Esta resolución constituye una respuesta a la obligación de delinear los criterios de procedencia, en clave del art. 42 inc. a de la LOMPD.

IV. 1. Limitación de recursos económicos

La reglamentación estableció como pauta objetiva que los ingresos mensuales del solicitante no deben ser superiores “al monto obtenido de la suma de dos salarios mínimos vitales y móviles vigentes al momento de evaluar la procedencia”. Esta pauta, lejos de ser rígida, incorpora válvulas de escape que permiten considerar las circunstancias particulares de cada caso.

La norma contempla la posibilidad de evaluar si el solicitante “convive en grupo o tiene personas a su cargo, ponderando los ingresos, egresos y la posible existencia de intereses contrapuestos”. Esta flexibilidad permite atender situaciones complejas, como casos de violencia económica o gastos extraordinarios por discapacidad.

IV. 2. Situación de vulnerabilidad

La incorporación del concepto de vulnerabilidad representa, quizás, el aspecto más innovador del nuevo paradigma. La reglamentación establece que procederá la intervención cuando “la persona se encuentre atravesando una situación particular en la que se conjuguen condiciones de vulnerabilidad y la imposibilidad de acceso a la justicia, que en la práctica operen como barreras para el reaseguro de derechos fundamentales”.

La norma adopta las definiciones de las Reglas de Brasilia, considerando a

aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitarse con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.²

² El texto citado se corresponde a la actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito-Ecuador. Ello así, porque la norma hace referencia al texto anterior pero debe ser interpretada de forma coherente con todo el ordenamiento de cara a lo dispuesto en el art. 2º del Código Civil y Comercial de la Nación.

IV. 3. La ampliación hacia las personas jurídicas

Uno de los aspectos más novedosos del nuevo paradigma es la posibilidad de brindar asistencia letrada a personas jurídicas. Esta incorporación, que hubiera resultado impensable bajo el paradigma anterior, refleja la nueva concepción del MPD como una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia.

La intervención procede cuando la persona jurídica requiere "intervenir en litigios relativos a la protección y ejercicio de derechos fundamentales de aquellos grupos de la sociedad en condición de vulnerabilidad que nuclea". Esta ampliación permite que organizaciones de la sociedad civil que trabajan con poblaciones vulnerables puedan acceder a la defensa pública cuando carecen de recursos para contratar servicios legales privados.

Para estos supuestos la provisión del servicio debe exigir una ponderación especial de los derechos en juego y las posibilidades de que aquellos sean resguardados con la intervención oportuna de la institución.

IV. 4. Los mecanismos de control y transparencia

La nueva reglamentación incorpora herramientas de control a través de una declaración jurada "de carácter reservado y uso interno" que debe suscribir el solicitante. Este mecanismo cumple una doble función: permite documentar los parámetros de evaluación y genera una cláusula de consentimiento para la verificación de datos.

Asimismo, agrega un canal de revisión de los rechazos y ceses de patrocinio. En este sentido, prima el informalismo del procedimiento administrativo y no se requieren mayores exigencias que simplemente hacer saber su disconformidad con el resultado de la eva-

luación para habilitar la revisión por parte de la administración central.

Este trámite se sustancia ante la Secretaría General de Política Institucional, donde se documenta toda actuación mediante expediente electrónico (Sistema de Gestión Documental Electrónica). Se verifica la ausencia de elementos nuevos que modifiquen el criterio sostenido por el Defensor/a Público/a y se solicitan los antecedentes de su decisión.

Tras este control, se emite dictamen y se eleva a consideración de la Defensora General de la Nación, quien puede convalidar el rechazo o asignar el caso cuando la decisión resulte arbitraria. Habitualmente, si la persona aporta nuevos elementos que el/la Defensor/a no pudo ponderar, se pone en conocimiento de esta situación al evaluador antes de elevar el dictamen a la máxima autoridad, para que pueda expedirse nuevamente con la información completa³.

IV. 5. La intervención por urgencia como un mecanismo de protección

Un aspecto destacable de la normativa es la previsión de "intervención por urgencia", que exime de la obligación de tomar la declaración jurada e insta al defensor a realizar las actividades procesales que la urgencia o trámite impostergable requiera. Esta flexibilidad permite responder a situaciones críticas sin dilaciones burocráticas.

Un ejemplo frecuente en las defensorías federales del país son las intervenciones en amparos de salud ante la necesidad de gestionar prestaciones (generalmente intervenciones quirúrgicas) que no admitan dilación, o

³ Sigue en estos supuestos que la persona consultante omite informar que tiene un familiar a cargo que representa un gasto significativo de sus ingresos -ya sea por alguna discapacidad o afección particular-, situación que constituye un gasto que debe considerarse al confrontar sus recursos económicos con la pauta objetiva.

frente a la negativa de cobertura de determinados tratamientos cuya interrupción constituya una clara afectación a la salud de la persona asistida.

Por sus características, esta actuación excepcional tiene un límite temporal: una vez obtenida la medida cautelar desaparece la situación de urgencia, por lo que debe evaluarse si continúa el patrocinio conforme las reglas generales.

V. Los alcances transversales del nuevo paradigma

El impacto de la Resolución DGN N° 230/2017 trasciende el ámbito específico del patrocinio civil, extendiéndose a otras áreas de actuación del MPD. Sus alcances atraviesan otros fueros e instancias y sus conceptos, incluso, han sido receptados por otras disposiciones reglamentarias que se remiten a sus definiciones de forma expresa.

Dado que se definen internamente los alcances de los conceptos de “limitación de recursos económicos” y de “situación de vulnerabilidad”, resulta coherente que dichas definiciones se adopten en las evaluaciones que se pretendan realizar para la provisión del servicio de defensa. Ejemplos de esta transversalidad incluyen la Resolución DGN N° 300/2017, donde se reglamenta la intervención en sumarios administrativos que tramitan ante el Banco Central y las Resoluciones DGN N° 1459/2018 (con pautas ordenadoras para jurisdicciones que no cuenten con Defensor/a Público/a de Víctimas) y 984/2021 (exclusiva para Defensores/as Públicos/as de Víctimas) sobre patrocinio a víctimas de delitos⁴.

⁴ La LOMPD reconoció jerarquía legal a la función de patrocinio en este ámbito (Art. 11) y la Defensoría General reglamentó dicha pauta al establecer las Reglas de Admisión de Querellas del Programa de Asistencia y

VI. La situación particular de la Ciudad de Buenos Aires y el cambio en la prestación de servicios en materia de violencia de género

Recordemos que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el MPD intervine ante la justicia federal y la justicia nacional. En esta última, brinda asesoramiento y patrocinio ante los Juzgados y las Cámaras en lo Nacional Civil, Comercial y del Trabajo⁵.

Si del abordaje de situaciones de vulnerabilidad se trata, no se puede pasar por alto la evolución que tuvo dentro del MPD la prestación del servicio en materia de violencia de género. Al respecto, la Defensoría General de la Nación ha desarrollado a lo largo de los años un complejo entramado institucional para abordar la esa problemática. Desde la creación de la Comisión sobre Temáticas de Género (Resolución DGN N° 1154/07), pasando por diversos convenios marco con la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Resolución DGN N° 188/09) y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución DGN N° 1095/12), hasta la implementación del Proyecto Piloto de Asistencia y Patrocinio Jurídico Gratuito a Víctimas de Violencia de Género (Resolución DGN N° 1186/12), el sistema ha evolucionado de ma-

Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos de esta Defensoría General (Resolución DGN N° 722/16). Asimismo, por el Decreto N° 421/2018 -reglamentario de la Ley N° 27.372-, se estableció que el servicio de patrocinio jurídico gratuito será brindado por la Defensoría General de la Nación, en los delitos de competencia federal y en los de competencia ordinaria de la Justicia Nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, razón que motivó el dictado de esos nuevos actos administrativos.

⁵ La intervención en la justicia Nacional del Trabajo se circunscribe al asesoramiento y representación de de aquellos demandados que revistan calidad de ausentes. No se brinda patrocinio en virtud de las características del fuero y la posibilidad de acceder a un abogado de la matrícula (Cfr. Resolución DGN N° 1780/1999).

nera fragmentada, pero con una especialidad que permitió abordar las problemáticas de manera eficiente.

Con posterioridad a la emergencia sanitaria mundial que causó el COVID-19, algunas prácticas de la administración de justicia mejoraron (como las nuevas formas de notificación y las audiencias virtuales) y, en otros casos, plantearon nuevos desafíos. Tal es así que para fines del 2021 ya no se renovaban automáticamente las cautelares gestionadas (como si se hacía durante la emergencia sanitaria) y la mayoría de los juzgados comenzaban a exigir que todas aquellas cuestiones que se presentaban dentro de las medidas de protección, como por ejemplo un régimen de alimentos cautelar, se debían iniciar por la vía correspondiente. En otras palabras, hubo que repensar si el foco debía continuar priorizando la especialización y la exclusividad en la materia, incluso, con un abordaje interdisciplinario pero limitado a la gestión de las medidas cautelares, para luego fragmentar las otras intervenciones –como los reclamos de alimentos- en diferentes actores del propio MPD (v. gr. las Defensorías Públicas Oficiales).

En este contexto surge la Resolución DGN N° 1040/2022, con la misión de generar estructuras para lograr una defensa técnica integral, ya que

todas estas circunstancias generan escenarios en los que la persona que solicita la asistencia jurídica transita por diferentes áreas o dependencias para obtener patrocinio letrado respecto de otros procesos no penales que tramitan por una vía diferente a la de las medidas cautelares, pero ligados al mismo conflicto.

VI. 1. El Proyecto Piloto de Intervención Integral: creación de las Unidades de Letrados Móviles

El cambio más significativo introducido por la Resolución DGN N° 1040/2022, en términos de capacidad de gestión de casos, es la creación de cuatro Unidades de Letrados Móviles ante los fueros Civil, Comercial y del Trabajo. Todas dependen de la Secretaría General de Política Institucional de la DGN y su incorporación duplica la capacidad del MPD de brindar patrocinio en este ámbito⁶.

La resolución establece un "Proyecto Piloto de Intervención Integral en Casos de Violencia de Género", que reorganiza completamente la distribución de competencias institucionales mediante un enfoque progresivo y planificado. En su fase inicial, los casos vinculados con víctimas de violencia de género fueron asumidos exclusivamente por las Unidades de Letrados Móviles. Esta asignación tuvo como propósito estratégico "liberar temporalmente a las Defensorías Oficiales de intervenir en ese tipo de procesos y, de ese modo, equiparar la carga de trabajo entre todas las dependencias involucradas", permitiendo así una redistribución más equilibrada de los recursos institucionales.

Esta etapa preparatoria abrió camino a la fase de integración, donde los casos de violencia de género se distribuyen equitativamente entre las Defensorías Públicas Oficiales y las Unidades de Letrados Móviles conforme a turnos preestablecidos. El sistema incorpo-

⁶ Hasta ese momento, las solicitudes de patrocinio jurídico se tramitaban a través de las Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados y Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil Comercial y del Trabajo. En el caso que nos ocupa, podía implicar que una mujer víctima de violencia tenga que volver a exponer las particularidades de su situación para iniciar un proceso que en cierta forma complementa el objeto de la medida cautelar, como puede ser la necesidad de tramitar un divorcio.

ra una particularidad procesal fundamental: cuando el denunciado solicita los servicios de la defensa pública y la institución ya se encuentra patrocinando a la mujer víctima, la intervención se otorga de forma refleja entre Defensorías y Unidades. Esta medida preventiva evita que víctima y victimario compartan idéntico recorrido institucional, aprovechando que las Defensorías y Unidades funcionan en edificios separados, lo cual minimiza los riesgos de revictimización y garantiza la seguridad de las usuarias⁷.

El impacto cuantitativo de las Unidades de Letrados Móviles resulta significativo en términos de capacidad institucional. Durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 2023 y el 30 de septiembre de 2024⁸, las cuatro ULM asistieron a un total de 5.069 personas, de las cuales 2.159 (43%) correspondieron a ingresos en el período, mientras que 2.910 (57%) representaron asistencias iniciadas con anterioridad. Esta distribución evidencia tanto la capacidad de recepción de nuevos casos como la continuidad en el seguimiento de procesos complejos, característica distintiva de los casos de violencia de género que requieren un acompañamiento sostenido en el tiempo.

VI. 2. Ampliación del rol del Equipo AC-CEDER

El "Equipo de Trabajo en Centros de Acceso a la Justicia - AC-CEDER" experimentó una transformación sustancial en los últi-

7 Debe considerarse que, por las particularidades propias del ejercicio del patrocinio jurídico, como la necesidad de contar con la firma ológrafo de la parte y la realización de entrevistas, las concurrencias de los asistidos a las dependencias son frecuentes y generan una considerable demanda de atención presencial en las oficinas.

8 Período estadístico que se publicó en el último informe anual que se presenta todos los años ante el Honorable Senado de la Nación (Informe Anual 2024).

mos años, expandiendo significativamente su campo de actuación. Evolucionó desde su rol inicial como equipo especializado de derivación y gestión de consultas con enfoque territorial hacia la prestación directa de patrocinio jurídico, capitalizando precisamente aquellas consultas que arribaban directamente al centro de atención y requerían abordaje jurídico especializado.

Con la implementación del sistema de intervención integral, el equipo AC-CEDER amplió sus funciones para brindar servicios de defensa en materia de violencia de género en todos los casos que ingresen a través de sus sedes territoriales. Esta medida posibilitó -tal como lo previó la Resolución 1040/2022-, "elaborar abordajes y estrategias de defensa con detección temprana en el territorio", constituyendo un verdadero ajuste razonable en la modalidad de prestación del patrocinio. En lugar de exigir que la persona se movilice hasta las dependencias centrales del MPD (ULM o DPO, según corresponda), puede evacuar consultas e incluso acceder a patrocinio letrado en su propio barrio, eliminando barreras económicas y geográficas que obstaculizan el acceso a la justicia.

La ampliación funcional del Equipo AC-CEDER se refleja claramente en los datos de gestión institucional. Entre el 1 de octubre de 2023 y el 30 de septiembre de 2024⁹, AC-CEDER asistió a 2.608 personas, registrando 600 nuevos ingresos (23%) y manteniendo el patrocinio de 2.008 casos (77%) iniciados en períodos anteriores. Estos números demuestran la consolidación del modelo de atención territorial y la importancia de mantener una presencia sostenida en el territorio para garantizar el acceso efectivo a la justicia.

9 Cómo se explicó, el período informado se corresponde con el que se trabajó en el último informe anual que se presenta todos los años ante el Honorable Senado de la Nación (Informe Anual 2024).

VI. 3. Los fundamentos del cambio: la integralidad como objetivo y el abordaje interdisciplinario

Para la Resolución 1040/2022, los cambios estructurales tienen como horizonte que "la defensa en el plano jurídico requiere de una multiplicidad de abordajes", dado que "las problemáticas trasuntan factores de distinta naturaleza que pueden converger en la gestión del caso". Esta concepción integral reconoce que la violencia de género constituye un fenómeno complejo que trasciende lo estrictamente jurídico y que requiere intervenciones que contemplen sus múltiples dimensiones.

Para materializar este enfoque integral, se conformaron equipos interdisciplinarios especializados que brindan colaboración técnica tanto a las Unidades de Letrados Móviles como a las Defensorías Públicas Oficiales¹⁰. Estos equipos aprovechan la experiencia institucional acumulada en violencia de género y dan cumplimiento al mandato normativo de abordaje interdisciplinario en cuestiones de familia, integrando profesionales de diversas disciplinas que aportan perspectivas complementarias para el tratamiento integral de cada caso.

Como se anticipó, esta reorganización institucional buscó superar la fragmentación preexistente que obligaba a las víctimas de violencia de género a transitar por múltiples dependencias para obtener asistencia integral en procesos conexos como alimentos, régimen comunicacional, divorcio o medidas de protección. La dispersión de intervenciones no solo generaba dilaciones procesales, sino que forzaba reiteraciones innecesarias del relato traumático.

¹⁰ En la actualidad contamos con 5 profesionales que integran el Equipo Interdisciplinario (3 Licenciadas en Trabajo Social y 2 Licenciadas en Psicología).

VII. Conclusiones: Balance de una década transformadora y desafíos futuros

A diez años de la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149, el balance del cambio paradigmático implementado resulta ampliamente positivo, aunque no exento de desafíos que demandan atención continua.

La transición del concepto restrictivo de "pobreza" hacia las nociones más amplias de "limitación de recursos económicos" y "situación de vulnerabilidad" demostró ser un acierto estratégico que amplió significativamente el universo de personas que pueden acceder a la defensa pública. Esta ampliación no es meramente cuantitativa, sino que implicó una transformación cualitativa en la comprensión del derecho de acceso a la justicia.

La Resolución DGN N° 230/2017 demostró ser un instrumento eficaz para operativizar estos nuevos conceptos, proporcionando criterios objetivos y subjetivos que han permitido una aplicación coherente y previsible del nuevo paradigma. Los mecanismos de control y transparencia incorporados, junto con la posibilidad de revisión de las decisiones de rechazo, han fortalecido la legitimidad del sistema y garantizado la debida protección de los derechos de los usuarios.

Particularmente significativa resultó la experiencia en materia de violencia de género, donde la implementación del enfoque integral permitió superar la fragmentación preexistente, reducir la victimización secundaria y mejorar sustancialmente la calidad del servicio prestado. La creación de las Unidades de Letrados Móviles y la ampliación del rol del Equipo ACCEDER representan innovaciones institucionales que demuestran su eficacia en la práctica.

Sin embargo, este balance positivo no debe ocultar los desafíos que persisten. La ampliación del universo de casos atendibles generó

una mayor demanda de servicios que requiere un ajuste permanente de los recursos institucionales. La tensión entre la ampliación de derechos y las limitaciones presupuestarias constituye un desafío estructural que demanda respuestas creativas y sostenibles en el tiempo.

Asimismo, la aplicación del concepto de "situación de vulnerabilidad" requiere una capacitación continua de los operadores del sistema para garantizar una interpretación uniforme y coherente con los estándares internacionales de derechos humanos. La complejidad de las vulnerabilidades contemporáneas exige un abordaje interdisciplinario que trasciende lo estrictamente jurídico.

La experiencia acumulada en esta década sugiere que el modelo implementado tiene potencial para seguir evolucionando y perfeccionándose. La incorporación de nuevas tecnologías, el desarrollo de protocolos especializados para distintos tipos de vulnerabilidad y la profundización del trabajo territorial representan áreas de desarrollo futuro prometedoras.

La transformación operada por la LOM-PD representa un ejemplo de cómo el derecho puede evolucionar para responder mejor a las necesidades sociales contemporáneas. El cambio del paradigma de la pobreza al de la vulnerabilidad no solo amplió el acceso a la justicia, sino que contribuyó a una comprensión más sofisticada y humana de los obstáculos que enfrentan las personas para ejercer efectivamente sus derechos. El desafío futuro consiste en profundizar y perfeccionar este modelo, manteniendo siempre como horizonte la efectiva garantía del acceso a la justicia para todas las personas, especialmente para aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.



Implementación del CPPF y respuesta de la defensa pública. Algunos desafíos y experiencias de la jurisdicción federal de Mendoza

Alejo Amuchástegui

Abogado (UCA). Especialista en Derecho penal (UCA). Doctor en Derecho (UNCuyo). Defensor Público Oficial del interior del país. Coordinador del MPD para la jurisdicción federal de Mendoza. Supervisor de la Unidad de Defensa Acusatorio de Mendoza. Profesor de grado y de postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza.

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es ofrecer un panorama sobre la respuesta de la defensa pública ante la implementación del Código Procesal Penal Federal (CPPF) en la jurisdicción federal de Mendoza basado exclusivamente en la práctica. Con ese norte, se verán los desafíos y las experiencias que, desde el 5 de agosto de 2024 a la fecha, supuso la implementación para las distintas unidades del Ministerio Público de la Defensa (MPD), especialmente para aquéllas que gestionan casos del nuevo código. Sentada de modo general la finalidad del trabajo, se expondrán ahora los tópicos a abordar en el trabajo.

En primer lugar, como consideraciones previas se examinarán ciertas características que posee la jurisdicción federal de Mendoza y que marcan una actuación diferencial en comparación con otras jurisdicciones federales del país (I). Luego, se verán algunos aspectos propios de la organización y la estructura de las dependencias de la defensa pública para hacer frente a la implementación del CPPF (II). Posteriormente, a los fines de ilustrar cómo ha sido la gestión de los casos que traman ante el CPPF y la utilidad de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la De-

fensa¹ (LOMPD), se mostrarán algunos ejemplos del trabajo de las Unidades de Defensa Acusatorio (UDA) de la jurisdicción (III). Tras ello, se analizarán cuáles son los obstáculos que, tras varios meses de implementación del CPPF, quedan aún por resolver y cuáles, a pesar de haber sido en mayor medida resueltos, tienen que ser fortalecidos y sostenidos en el tiempo (IV). Para terminar, se hará una recapitulación de lo dicho junto a una breve conclusión (V).

II. Consideraciones previas sobre la jurisdicción federal de Mendoza

La jurisdicción federal de Mendoza² presenta algunas particularidades que impactan directamente en el trabajo diario de la defensa pública y en la gestión de los casos que se presentan ante el nuevo CPPF. La más importante de estas particularidades es que todo lo relativo al microtráfico de drogas o narcomenudeo (Ley 23.737) se encuentra bajo la órbita de la justicia federal³. Este tipo de causas genera la

mayor cantidad de las intervenciones de la defensa pública ante la justicia federal penal.

Otra característica que es dable remarcar es la existencia en la jurisdicción de varios pasos fronterizos terrestres con la República de Chile⁴. Todo esto hace que se registren también numerosas causas por infracción a la ley aduanera (Ley 22.415) en las que interviene la defensa pública.

Además, en esa línea, puede reseñarse que solo en la provincia de Mendoza se encuentran emplazadas varias unidades penitenciarias. Efectivamente, el Complejo Penitenciario Federal VI -Luján de Cuyo-, donde todas las conductas delictivas allí cometidas son investigadas por la justicia federal, genera gran cantidad de casos para la defensa pública. Algo similar ocurre en el ámbito provincial, donde existen varios establecimientos penitenciarios⁵ en los cuales se registran diversas infracciones vinculadas con la ley de drogas.

Estas características de la jurisdicción marcan una impronta fuerte en lo que hace al trabajo diario de la defensa pública en la gestión de los casos del CPPF.

III. Incertidumbres y desafíos previos a la implementación

Antes del inicio de la implementación del CPPF (el 5 de agosto de 2024) surgieron varias dudas e interrogantes que generaban incertidumbre y que se traducían en diversos desafíos para el MPD. Esto ocurrió tanto en el ámbito organizacional como en el plano jurídico.

Una de las primeras cuestiones que se suscitó al fijarse fecha cierta de implementación

1 Ley 27.149. Sancionada el 10 de junio de 2015. Promulgada el 17 de junio de 2015 y publicada el 18 de junio de 2015. Texto actualizado con las modificaciones del decreto 257/2015 y la Ley 27.372.

2 Integrada por las Unidades de defensa acusatorio de Mendoza, San Juan y San Luis; por la Unidad de defensa penal remanente de Mendoza; por las Unidades de defensa penal remanente y en materia de ejecución penal de San Juan y San Luis; por las Unidades de defensa en materia no penal de Mendoza, San Juan y San Luis; por el Equipo de defensa en materia de ejecución penal de Mendoza; por las Unidades de defensa pública de Villa Mercedes y San Rafael y por el Equipo técnico interdisciplinario que tiene su asiento en la ciudad de Mendoza, pero que realiza intervenciones en toda la jurisdicción.

3 Si bien el 7 de septiembre de 2022 la provincia de San Luis adhirió a la desfederalización con el objetivo de empezar a entender en los casos de narcomenudeo desde el 1 de enero de 2023, esto nunca se efectivizó. En definitiva, la justicia federal de San Luis continúa actuando en los casos de narcomenudeo.

4 El más transitado es el Paso Cristo Redentor, que se encuentra en la provincia de Mendoza.

5 Se pueden destacar, especialmente, las penitenciarías de Boulogne Sur Mer, San Felipe y Almafuerte I y II, donde se encuentran alojadas aproximadamente 3600 personas privadas de libertad.

fue la necesidad de modificar las estructuras de trabajo de las dependencias de la jurisdicción. Para ello, el camino recorrido desde hace años por la jurisdicción federal de Salta-Jujuy fue fundamental, porque permitió tener una idea de cómo podían intervenir las unidades de defensa ante los desafíos que generaba el CPPF de manera adecuada y eficiente. Ello, por supuesto, más allá de las diferencias existentes entre esa jurisdicción y la de Mendoza.

Paralelamente, tal vez la preocupación más escuchada de parte de los integrantes del MPD tenía que ver con modificaciones en los planteles de cada una de las dependencias. Efectivamente, la implementación trajo una fuerte reestructuración de las oficinas y del trabajo que éstas venían realizando desde hacía mucho tiempo. Además, las ansiedades propias que conllevaba dejar atrás un ámbito conocido al amparo del CPPN provocaban tensión e incertidumbre en los planteles de las defensorías. Asimismo, si bien la redistribución de los equipos de trabajo en nuevos espacios físicos podía, previamente, implicar un desafío, finalmente no supuso ningún problema, toda vez que en la jurisdicción ya se contaba con dependencias en condiciones de asumir esos cambios⁶.

Desde otro punto de vista, surgió la necesidad de estudiar y de analizar en detalle un nuevo código de procedimiento, institutos novedosos y modificaciones de aquellos que ya estaban internalizados para los operadores que hasta el 5 de agosto de 2024 actuaban ante el CPPN⁷. A eso había que agregar que, al ser

Mendoza una de las primeras jurisdicciones donde se implementaba el CPPF, los criterios que se fijaran por parte de los tribunales de la jurisdicción podían impactar en otras partes del país. Esto requería una consideración especial acerca de la litigación estratégica a desplegar en cada caso o, dicho de otra manera, de “litigar la litigación”.

También parece oportuno recordar, para que se entienda el desafío al que había que enfrentarse, que el diseño del CPPF excluye el expediente papel o digital, ya que cada una de las partes tiene su propio legajo de prueba. Es más, la causa o expediente deja de existir como tal y de “pertener” al órgano jurisdiccional. Por ejemplo, la costumbre de presentar escritos o de ofrecer prueba en el expediente se terminó, ya que todo se oraliza ante un juez en una audiencia donde rigen los principios de desformalización, contradicción, inmediación y concentración⁸.

Por último, aparecía un esquema acusatorio adversarial que implicaba un rol mucho más protagónico de la defensa pública, que exigía “cambiar el chip” a todos los miembros del MPD que actuaran en procesos regidos por el nuevo CPPF. Ese rol requería la producción autónoma de evidencia para incorporar a su legajo y un perfil mucho más activo en numerosas situaciones. Aquí también la integración de los equipos de trabajo de las UDA pedía un perfil de litigantes y de apoyo litigantes que tuviera a la proactividad como uno de sus atributos esenciales. Claro que, en un procedimiento donde la oralidad ocupa un lugar fundamental⁹ -todas las discusiones se producen en au-

6 Cabe agregar que hay nuevos edificios y que se han realizado -y se seguirán llevando a cabo- obras de remodelación y de acondicionamiento para las dependencias del MPD en San Juan, San Luis y en Mendoza.

7 El amplio catálogo de capacitaciones, charlas y ateneos ofrecidos por la Secretaría de Jurisprudencia y Capacitación de la DGN fue de mucha utilidad para tener un panorama previo de lo que iban a ser esos nuevos escenarios de litigio.

8 Pueden existir algunas excepciones; por ejemplo, un pedido de atención médica subida al Lex 100 para que la Oficina judicial intervenga o una solicitud de cambio de domicilio de alguna persona que se encuentra privada de libertad en su domicilio.

9 El art. 2 del CPPF establece los principios del proceso acusatorio y refiere que: “Durante todo el proceso se deben observar los principios de igualdad entre las par-

diencias públicas y orales y el contradictorio pasa a ser un eje central- las UDA debían estar integradas por aquellas personas que tuvieran práctica en audiencias orales.

Presentadas en términos generales las incertidumbres y los desafíos generados por la implementación, veamos a continuación cuál fue la respuesta del MPD.

IV. Organización de las Unidades de Defensa luego de la implementación del CPPF

El cambio en la dinámica de trabajo que determinó el nuevo CPPF para el Poder Judicial de la Nación (PJN) y el Ministerio Público Fiscal (MPF)¹⁰ obviamente provocó la modificación de las estructuras del MPD para responder a todos los nuevos escenarios de litigio en la jurisdicción federal de Mendoza. En ese sentido, la Resolución General de la Defensoría General de la Nación (DGN) 727/24 y sus Anexos respectivos establecieron una nueva estructura bajo la forma de un “Proyecto piloto de unidades de defensa”.

Dentro de las modificaciones puede señalarse como sumamente positivo que una misma dependencia intervenga en un caso desde el inicio hasta que, eventualmente, pase a la etapa de ejecución de la pena¹¹. Principalmen-

te para para el justiciable, pero también para la gestión de los casos de la defensa pública. Para el justiciable, porque de esa manera tiene una asistencia técnica que lo acompaña y asesora integralmente desde el comienzo del caso. La experiencia recogida en este sentido es muy positiva, ya que la comunicación directa y constante desde el comienzo entre la defensa técnica y el asistido se ve garantizada ampliamente y se genera un vínculo de confianza que resulta central para defender sus intereses. Para la defensa técnica, el cambio también resulta positivo porque esa intervención temprana permite diseñar una estrategia que contempla la gran mayoría de las alternativas posibles que presenta cada caso y procurar, así, la solución más beneficiosa para el asistido.

El precedente de la jurisdicción federal de Salta-Jujuy en la composición de los equipos de trabajo ha sido muy importante para la organización de la estructura en Mendoza. La idea de una dupla de trabajo, integrada por un litigante y un apoyo litigante¹² que interviene en cada uno de los casos, permite lograr ese nivel de confianza fundamental que debe existir entre asistido y defensor, así como la planificación estratégica de la causa. Otra ventaja es que, de acuerdo a la complejidad o trascendencia del caso, es posible agregar a esa dupla de trabajo otros integrantes de las dependencias de la jurisdicción.

Más allá del abordaje de los casos por una dupla con la dirección del supervisor de la unidad, es preciso tener una nueva perspec-

tes, oralidad, publicidad, contradicción, concentración, inmediación, simplicidad, celeridad y desformalización [...].

10 Más allá de las adaptaciones que tuvo que realizar el MPD en la jurisdicción federal de Mendoza ante la implementación, los cambios más profundos en sus roles fueron asumidos por el PJN y el MPF. El MPD, bajo un nuevo código y con una actuación mucho más protagónica, siguió haciendo lo que siempre hizo: defender y representar los intereses de las personas que requieren los servicios de la defensa pública.

11 En el CPPN el funcionamiento era distinto. En primer lugar, intervenía una Defensoría de Primera Instancia y, eventualmente, de Cámara. Luego, con la

elevación a juicio de la causa, pasaba a intervenir otra dependencia, en este caso una Defensoría ante un Tribunal Oral.

12 En la UDA de Mendoza la dupla de trabajo conformada por un Litigante (Defensor Coadyuvante o Defensor Público Oficial del interior del país) y un Apoyo litigante (personal del escalafón técnico administrativo) intervienen en los casos ingresados durante un turno semanal. Por otro lado, estas duplas se van rotando permanentemente.

tiva de la organización del trabajo. En efecto, lo transitado desde agosto del año pasado en la UDA de Mendoza parece demostrar que el abordaje de los casos con un esquema marcado por la horizontalidad y la puesta en común entre litigantes, apoyo litigantes y supervisor es el que trae mejores resultados. Si bien cada caso es asignado a una dupla (litigante y apoyo litigante), el mismo -conforme características de complejidad, gravedad y trascendencia- puede ser analizado por varios miembros del equipo de la UDA de manera integral y común en una especie de ateneo, bajo la dirección del supervisor.

En esa nueva concepción de la estructura de las unidades aparece el Defensor de Coordinación. Esta figura, prevista en los arts. 39 y 40 de la LOMPD y en la Resolución General DGN 694/24, entre otras cosas, debe arbitrar las gestiones necesarias para organizar la debida prestación del servicio de defensa pública en la jurisdicción, manteniendo una comunicación fluida y permanente con las distintas unidades que coordina.

El sistema acusatorio-adversarial impuesto por el CPPF ha provocado fuertes cambios no solo en la estructura de trabajo y en la organización de las dependencias del MPD, sino también en el modo de intervenir en los casos. En efecto, el esquema referido deja de lado la figura del juez que investigaba, producía prueba y decidía al mismo tiempo sobre la base de esa prueba que previamente seleccionaba e incorporaba. Ahora es totalmente diferente, con un juez que solo debe y puede decidir con lo que las partes le llevan a su consideración y donde el protagonismo queda principalmente en cabeza de la Fiscalía, que tiene que llevar a cabo las investigaciones de los casos que decide judicializar.

Esto, como puede advertirse, precisa un esfuerzo mucho mayor de las partes. Si bien el MPF es quien tiene que construir la culpabilidad de las personas acusadas,

la defensa técnica debe recolectar todas las evidencias y la información que hagan a su teoría del caso.

De ese modo, la actividad de la defensa técnica se torna mucho más activa que en el esquema anterior, donde muchas veces se esperaba a ver qué prueba producía el juzgado de instrucción o qué decisión adoptaba. Eso cambió radicalmente, porque ahora es la defensa técnica quien debe arrimar la información y evidencia que permita sostener su caso y desmontar la hipótesis fiscal. Ante un órgano jurisdiccional que no puede tener acceso previo a las constancias del caso y que debe enterarse a partir de los datos que le acercan las partes en la misma audiencia, la información recopilada por la defensa técnica es fundamental¹³.

Este cambio de paradigma, donde la teoría del caso escogida por la defensa técnica tiene que ser elegida desde el principio (más allá de que las vicisitudes propias del proceso puedan modificarla), como se dijo, impone una actitud mucho más proactiva. Y es en ese rol que le cabe a la defensa pública donde la LOMPD se erige como una herramienta fundamental de trabajo¹⁴. Para observar cómo impacta la Ley Orgánica en el trabajo diario de la UDA de Mendoza puede ser útil mencionar algunos ejemplos de su uso desde el 5 de agosto del año pasado a la fecha.

13 Esta característica, novedosa en comparación con el CPPN, requiere de parte de la defensa técnica una planificación estratégica del caso que incluye qué va a decir y cómo lo va a decir ante un juez que no tiene información previa. Por otro lado, también exige de las partes un compromiso fuerte con la lealtad y la buena fe. En el caso del MPF requiere, además, un apego al principio de objetividad.

14 Es cierto que el uso de la LOMPD no es privativo del CPPF, ya que en los procesos tramitados ante el CPPN muchas veces también se usaba. Ahora, en un sistema acusatorio-adversarial, es una herramienta ineludible para gestionar los casos.

Más arriba se explicó que cada parte tiene un legajo donde va recopilando la información y la evidencia que hace a su teoría del caso. El MPF tiene la carga de poner a disposición de la defensa todo lo que va obteniendo como evidencia con el correr de la investigación penal preparatoria, mientras que la defensa técnica, con otros fines e intereses, carece de esa obligación. Así las cosas, si la información obtenida autónomamente por la defensa pública no resulta útil para la teoría del caso asumida, puede quedar reservada; mientras que la información de descargo recopilada por el MPF debe ser descubierta y utilizada en favor del justiciable.

Dicho esto, para ilustrar lo que se viene sosteniendo se van a señalar varias intervenciones de la defensa pública donde se ha utilizado el extenso catálogo del art. 42 de la LOMPD para desplegar distintas estrategias de defensa.

De conformidad con lo previsto en el inciso 1º del artículo mencionado se ha solicitado información a distintos organismos; por ejemplo, a los establecimientos penitenciarios federales y provinciales con asiento en la provincia de Mendoza¹⁵. En una ocasión, se realizó un pedido para obtener fotografías del establecimiento penitenciario y un croquis que diera cuenta de la ubicación de ciertos espacios, ya que la teoría del caso de la defensa pública tenía -entre sus objetivos- controvertir las manifestaciones del personal penitenciario en cuanto a dónde se había secuestrado el material estupefaciente atribuido

al asistido¹⁶. En otro caso, se requirió el listado de personas que trabajaban dentro de un taller autogestivo en un penal provincial. Allí, la hipótesis fiscal sindicaba al asistido de la defensa pública como tenedor del material estupefaciente hallado en ese lugar, a pesar de que se trataba de un espacio común y de paso para todas las personas privadas de libertad que habitaban el módulo.

Una de las herramientas más usadas es el pedido de antecedentes al Registro Nacional de Reincidencia, que se puede llevar a cabo directamente desde el Sistema de Gestión del MPD “DefensaPública.Net”. En efecto, es una herramienta central de trabajo, porque el pedido es contestado de manera muy rápida (incluso, muchas veces, la defensa pública lo consigue antes que el MPF) y permite llegar a la audiencia de formalización con una persona privada de libertad contando con ese dato, que puede marcar la diferencia en la decisión jurisdiccional. Así las cosas, en el término de 72 horas corridas de la aprehensión de la persona, se lleva a cabo la audiencia de formalización y es posible utilizar el informe de reincidencia, siempre que sea útil para el asistido de la defensa pública¹⁷.

De igual modo, la información que brinda el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) sobre los domicilios puede ser de mucha utilidad. Lo es tanto para convocar a asistidos de la defensa pública como a testigos de actuación respecto de los cuales no se tiene datos de contacto, como el abonado telefónico o el email.

15 El inciso referido establece, dentro de las atribuciones a los Defensores Públicos Oficiales en las instancias y fueros donde actúan, la posibilidad de “(r)equerir a los fines de su gestión y más allá de las funciones de los organismos de apoyo del Ministerio Público de la Defensa, la actuación de los cuerpos periciales del Poder Judicial y la colaboración de las fuerzas de seguridad y de otras instituciones nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

16 Si bien podríamos haber concurrido al penal y tomar fotografías, se entendió que estratégicamente podía ser más conveniente que esa información viniera del propio Servicio Penitenciario provincial que, en definitiva, era quien había intervenido en las actuaciones preventivas.

17 Si el informe de reincidencia no resulta de utilidad -por ejemplo, si nuestro defendido posee antecedentes penales- podemos no mencionar el informe ni utilizarlo.

Asimismo, con base en lo dispuesto por el art. 42, inciso b) de la LOMPD¹⁸ se han llevado a cabo distintas medidas de investigación propias y autónomas de la defensa pública. En cierta ocasión, una dupla de trabajo de la UDA Mendoza concurrió a un hostel donde se solicitaron datos acerca de quién había reservado una habitación que un representado por la defensa pública de nacionalidad mexicana y que había sido detenido en el Aeropuerto internacional de Mendoza con bastante cantidad de droga sintética proveniente de Panamá, iba a ocupar. El caso se vinculaba con una organización mexicana que había utilizado al defendido como “mula”, por lo cual establecer a nombre de quién se había llevado a cabo la reserva y cómo se había pagado era un indicio que robustecía la teoría del caso defensiva.

En otra oportunidad, en un supuesto donde se investigaba una presunta infracción a la ley de drogas por narcomenudeo, la dupla de trabajo concurrió al sitio exacto desde el cual personal policial decía haber visto los pases de manos de las personas asistidas por la defensa pública. Allí, desde la vereda, se sacaron fotografías con un teléfono celular para verificar los extremos de la actuación policial y, eventualmente, discutir o poner en duda las actuaciones policiales durante una audiencia autónoma.

Otra posibilidad que brinda la LOMPD en el art. 42 inciso i)¹⁹ es la de convocar personas a la dependencia. De ese modo, se ha citado a testigos de procedimiento para entrevistarlos y para que brinden con más detalle ciertas cuestiones de interés de la defensa sobre determinada actuación policial.

Finalmente, puede destacarse la posibilidad

18 Prevé que dentro del ejercicio de la defensa de las personas imputadas en causas penales se pueden realizar “[...] las medidas de investigación de la defensa que resulten necesarias [...]”.

19 Permite “(c)onvocar personas a su despacho cuando sea necesario para el desempeño de su ministerio”.

de concurrir a los establecimientos de detención (dependencias federales o comisarías de la policía provincial), especialmente cuando las circunstancias del caso lo ameriten antes de la audiencia de formalización con una persona privada de libertad. Ello, de acuerdo a lo previsto en el art. 42, inciso j) de la LOMPD²⁰.

Estas y otras actividades de la defensa pública, que tal vez eran poco usuales en el CPPN, con la implementación del CPPF han pasado a ser tareas comunes para las UDA de la jurisdicción.

V. Estado actual luego de algunos meses de implementación del CPPF

Varios meses han transcurrido desde el inicio de la implementación del CPPF en la jurisdicción federal de Mendoza y pueden señalarse algunas conclusiones provisionales, que pueden servir de muestra para otras jurisdicciones.

La estructura de la defensa pública, bajo el esquema propuesto por las Resoluciones Generales de la DGN y la LOMPD, se ha adaptado muy bien a los cambios provocados por la puesta en funcionamiento de un nuevo código y responde eficientemente en la gestión de los casos que llegan a su conocimiento²¹. Los grupos de trabajo también se han consolidado y se encuentran enfocados a cada uno de los escenarios de litigio donde intervienen.

20 “Realizar visitas y tomar medidas para asegurar la vigencia de los derechos y garantías de los asistidos o defendidos alojados en establecimientos de detención [...]”.

21 En los primeros momentos de la implementación, las Unidades de defensa penal remanente poseen un caudal de trabajo importante. Es cierto que la distribución de personal ha tenido en cuenta esta circunstancia. También hay que destacar que si bien en algunas jurisdicciones federales la implementación y el ingreso de casos a las UDA (no en el caso de Mendoza, donde la competencia federal en los casos de narcomenudeo ha generado intervención desde los primeros momentos) ha sido más lenta, esas dependencias han tenido que estudiar un nuevo código.

En cuanto a la gestión de los casos tramitados con el CPPF, hay algunos aspectos positivos a destacar y que se pueden considerar como mejoras en comparación con las causas que tramitaban por el CPPN. En ese sentido, el porcentaje de personas privadas de libertad en establecimientos carcelarios ha bajado significativamente a partir de las decisiones de los jueces de garantías en las audiencias de formalización. La inmediación que se da entre los jueces y las personas acusadas es fundamental. Es que los jueces, en la audiencia de formalización, pueden ver cara a cara a quienes deben juzgar y a quienes, muchas veces, deciden enviar a un establecimiento carcelario. En el sistema anterior era muy raro que los jueces de instrucción estuvieran en las declaraciones indagatorias, con lo cual la percepción y el contacto con las personas imputadas era sumamente indirecto; quizás se realizaba a través del sumariante o, en el mejor de los casos, del secretario o secretaria. Ahora, el juez ve y escucha al justiciable, que deja de ser un nombre en un papel.

La oralidad del nuevo proceso permite que las personas acusadas vean y escuchen al juez que va a decidir sobre su situación, que escuchen directamente en un lenguaje llano y sencillo la acusación fiscal y los argumentos de defensa de sus representantes. Anteriormente, eso era privativo de la etapa de juicio; con el CPPF sucede en todas las instancias y desde el primer momento.

La planificación de los casos por parte de la defensa pública desde el inicio de su intervención es otra cuestión claramente positiva. Es cierto que bajo el CPPN también debía hacerse una planificación estratégica de los casos, pero, al estar compartimentada la actuación de la defensa pública, eso era más complejo de llevar a cabo, y quienes intervenían en la instancia de juicio quedaban de alguna manera limitados por lo hecho por otro equipo de defensa en la etapa anterior.

La actividad propia y autónoma de recolección de evidencia y de información también es un punto a favor, porque le permite a la defensa pública dirigir su investigación e incorporar los datos a su legajo desde el primer momento y con un enfoque estratégico.

Hay muchas cosas que pueden mejorarse a casi un año de la implementación del CPPF en la jurisdicción federal de Mendoza. Por ejemplo, una de las cuestiones a considerar es la importancia de los equipos técnicos en la gestión de los casos. Cabe aclarar que en la jurisdicción se cuenta con un Equipo Técnico Interdisciplinario integrado por una licenciada en trabajo social y una licenciada en psicología que prestan un aporte esencial para el desarrollo de las estrategias de defensa, tanto en cuestiones de fondo como en temas relacionados con la morigeración de las medidas de coerción. La cantidad de casos que ingresan del CPPF, más los que siguen tramitándose por el CPPN y las intervenciones en causas civiles, provocan una alta carga para el equipo. Por eso se está avanzando para ampliarlo con la intervención de pasantes o de estudiantes avanzados de psicología a través de convenios de colaboración con hospitales públicos o universidades.

Otra necesidad advertida, que se está cumpliendo con el apoyo de una especialista de la DGN en la materia, es aquella que se vincula con todos los peritajes sobre dispositivos electrónicos, especialmente teléfonos celulares. Lo cierto es que la mayoría de los casos, en mayor o menor medida, se dirimen a partir de la información que surge de esos dispositivos: actualmente aplicaciones de mensajería como Whatsapp o Telegram, o datos de geolocalización, son elementos fundamentales en las investigaciones. Así las cosas, la posibilidad de contar con una especialista de la defensa pública, más allá de las colaboraciones que se pueden pedir a las fuerzas de seguridad, es decisiva.

Una de las cuestiones más negativas que se advierte en la gestión de los casos es que la actuación de los jueces de garantías sigue estando teñida de resabios inquisitivos. En muchas ocasiones se puede observar una sobreactuación o un exceso en el nuevo rol que tienen, entrometiéndose en funciones y atribuciones propias de las partes²². Es ahí donde la defensa pública, amparándose en el art. 120 de la CN y en el art. 2 de la LOMPD, que establecen su autonomía, debe bregar en las audiencias para que los jueces se mantengan dentro de la actuación que el CPPF les asigna.

VI. Conclusiones

Se ha intentado mostrar la experiencia y los desafíos de la jurisdicción federal de Mendoza en la implementación del CPPF, especialmente en lo que hace a la organización y estructura de las dependencias, así como en lo relativo a la gestión de los casos. Transversalmente, se observó cómo la LOMPD se ha convertido en una herramienta fundamental para que el MPD pueda responder eficazmente a la implementación.

En esa línea, las dependencias del MPD que actúan bajo las reglas del CPPF en la jurisdicción se han adaptado muy bien a los requerimientos funcionales y a los escenarios de litigio que se han planteado desde el 5 de agosto del año pasado. No obstante, más allá de lo conseguido, quedan numerosos desafíos que enfrentar y superar.

Además de consolidar todo lo hecho hasta aquí, hay que seguir batallando por la autonomía del MPD: porque se juega en cada audiencia e intervención que la defensa pública

realiza; en cada audiencia donde se limita el accionar de los magistrados del Poder Judicial de la Nación abrazados a la comodidad de lo conocido: el CPPN; en cada actuación donde la defensa pública incorpora y produce evidencia e información obtenida autónomamente y en cada litigio donde participa activamente defendiendo los intereses de sus representados.

²² Estas injerencias pueden ser de varios tipos: consejos paternalistas a las personas acusadas, sugerencias sobre los planteos de la defensa, corrección y mejoramiento de las posiciones fiscales e, incluso, segundas oportunidades al MPF para que agraven la situación de los justiciables, entre otras.



Desafíos actuales en los litigios por DESCA en las Defensorías Federales del interior del país

María Mercedes Crespi

Abogada (UBA). Especialista en derecho penal y procesal penal (UNC). Defensora Pública Oficial ante los Tribunales Federales de primera y segunda instancia de Córdoba.

I. Introducción: una transformación silenciosa

El trabajo cotidiano en las defensorías oficiales federales del interior ha cambiado drásticamente en los últimos años. La multiplicidad de fúeros y la complejidad creciente de los casos, en especial aquellos vinculados a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), nos enfrenta a desafíos que muchas veces no alcanzamos a comprender acabadamente en la vorágine del día a día.

La coyuntura no permite advertir cuándo surgen nuevos problemas, y muchas veces solo logramos identificarlos cuando ya se han instalado. Como bien señalaba Patricia Azzi en su artículo “Acción de la Defensa Pública en el acceso a la salud” (2008), la crisis económica del año 2001 generó una transformación en las defensorías multifuero. Desde entonces, la crisis no cesó y, peor aún, se profundizó, con menos presencia estatal, mayor litigiosidad social y crecientes vulnerabilidades en la población asistida. Ello repercute necesariamente en el trabajo de las Defensorías Públicas, pero tenemos obligaciones que cumplir, principalmente la que se deriva del artículo 16 de la ley 27.149: “Los integrantes del Ministerio Público de la defensa deben gestionar sus casos de manera eficiente, en

forma permanente y continua, propendiendo a una defensa técnica efectiva y adecuada”.

II. Un Estado que se retira, un sistema normativo que resiste

Nos enfrentamos a un Estado que se va retirando de su rol central en la organización de recursos para garantizar derechos fundamentales. Pero, al mismo tiempo, ese Estado mantiene —al menos formalmente— un marco normativo robusto y potente que impone obligaciones claras plasmadas en la Constitución Nacional, pactos internacionales de derechos humanos y leyes inferiores.

Esta tensión genera un desequilibrio estructural: un Poder Legislativo que legisla con ambición garantista; un Poder Ejecutivo que no ejecuta lo dispuesto y, en consecuencia, un Poder Judicial y Ministerios Públicos que quedan expuestos en una coyuntura extremadamente frágil y delicada. En este marco es necesario repensar el rol contramayoritario del Poder Judicial, un rasgo -tan criticado- que podría ser hoy su mayor fortaleza.

Pienso en un Estado que tiene problemas en el equilibrio de los poderes debido al avance firme y sostenido del Poder Ejecutivo y a los problemas políticos que tiene el Poder Legislativo para cumplir su misión. De esto se deriva, necesariamente, que el rol del Poder judicial podría/debería ser esencial y transformador.

Sin embargo, la brecha entre el sistema judicial y la realidad social se ensancha cada vez más. La descontextualización de muchos fallos, en los que muchas veces se confunde reproche jurídico con juicio moral, es una expresión concreta de esa distancia. La falta de interpretación, por parte de los jueces, de los problemas reales de las personas sobre cuyos derechos deciden, termina muchas veces en un recorte antes que en su consagración.

La salud, en particular, se ha convertido en un ámbito de litigiosidad recurrente. Las

demandas se multiplican: medicamentos, prestaciones, discapacidad, salud mental. El sistema cruce, y quienes deben garantizar prestaciones muchas veces especulan o bloquean su acceso.

La respuesta judicial suele ser insatisfactoria: amparos ordinarios, denegación de cautelares y demoras inaceptables; todo ello a pesar de que “la protección jurisdiccional de los DESC es la consecuencia de que existan derechos genuinos y no meras expectativas de derechos, promesas o esperanzas, y de que converja también, y seriamente, su contrapartida jurídica: deberes auténticos” (García Ramírez 2003, 131).

III. La creciente vulnerabilidad de las personas asistidas

La situación social de aquellas personas que representamos es cada vez más crítica: pobreza estructural, discriminaciones múltiples, ausencia de redes de contención, deterioro de la salud mental, violencias y, muy evidentemente, sobrecarga en las mujeres debido al rol de cuidadoras que culturalmente se nos asigna. También se advierte mayor cronicidad de los casos -sobre todo en discapacidad-, frustración por la falta de resultados y el enojo de los consultantes, quienes lo despliegan sobre los trabajadores y trabajadoras del MPD.

En muchos casos, incluso la comunicación primaria se vuelve un desafío. Esto no es un tema menor, porque genera una mayor demanda de tiempo, de por sí escaso, y -consecuentemente- mucho desgaste en los y las integrantes de las defensorías.

IV. Sobrecarga estructural y desequilibrio interno

La expansión del trabajo en materia de DESCA ha afectado la organización interna de las defensorías, generando una notoria despro-

porción entre lo penal y lo no penal. Además, hay que tener en cuenta que muchas dependencias hoy atienden la defensa de los derechos de imputados, víctimas, casos no penales de todo tipo y representación complementaria de niños, niñas y adolescentes, todo ello con escasos recursos humanos y materiales. La falta de implementación de defensorías específicas para las víctimas en algunas jurisdicciones agrava esta sobrecarga. Trabajar hacia el interior de las dependencias es imprescindible: hay que cuidar a quienes cuidan.

Paradójicamente, quizá las respuestas provengan de la reorganización de las Defensorías prevista para afrontar el nuevo proceso penal adversarial; un rediseño que estaba ya previsto en la ley 27149 y cuya efectivización podría realizarse aún antes de la implementación específica del Código Procesal Penal Federal en las jurisdicciones en las que aún no está en marcha. Ello, puesto que nada impide dicha renovación con miras a equilibrar el trabajo en virtud de los números reales de cada área y dependencia.

Hay mucho trabajo por hacer, repensar estrategias, priorizar objetivos, acercarnos a la sociedad civil, las universidades y, sobre todo, no perder de vista que detrás de cada expediente hay una persona que necesita una solución concreta.

Habrá que tener en cuenta, también, que el trabajo de las defensorías, en última instancia, será intentar acortar la brecha entre el ser y el deber ser, entre una realidad agobiante y el sistema normativo.

V. Retos y propuestas para la defensa pública en DESCA

Para fortalecer la defensa pública en esta área será imprescindible, en primer lugar, la reorganización de nuestros recursos, que son finitos. Hay que superar, además, la barrera histórica de pensar la defensa pública como

defensa penal; nuestras estadísticas así lo imponen.

Además de eso, propongo aquí algunas pautas concretas que nos pueden permitir asumir el desafío.

a. Superar lo que yo llamo el 'litigio bobo', que consiste en actuar siempre igual frente a problemas distintos. Nuestra misión es solucionar algunos de los problemas de las personas y, para eso, el derecho es nuestra gran herramienta. Hay que reflexionar seriamente y racionalizar los recursos para litigar de modo tal que se pueda lograr ese objetivo y efectivamente brindar soluciones a cada problema en particular.

b. Pensar estratégicamente frente a situaciones estructurales. Esto lo señalo en relación con la posibilidad de utilizar los procesos colectivos, pero también teniendo en cuenta que en algunos casos las consecuencias de los procesos pueden tener un efecto de "frazada corta" que, insisto, debemos tener presente al pensar el caso.

Asimismo, no hay duda de que los DESCA tienen una dimensión individual y colectiva; sin embargo, el proceso colectivo debe ser evaluado con mucho cuidado: hay que hacer un análisis costo-beneficio antes de iniciar lo y evaluar cuándo realmente será eficaz para transformar realidades.

c. Responsabilidad institucional al litigar. No debemos contribuir a la desvirtuación del sistema de justicia; por el contrario, debemos litigar con prueba suficiente, con orden, evitar depender solo de cautelares y llevar los casos hasta el final, solo por mencionar algunas cuestiones.

d. Construcción de redes. Esto incluye a) delimitar competencias con las Defensorías Pùblicas provinciales y, así, evitar que nuestros representados sean rehenes de la *multiventanilla*; b) articular con organismos de los Poderes ejecutivos provinciales y municipales, en particular con secretarías de derechos

humanos y organismos del área social; c) coordinar con organismos que tienen que ver con nuestra tarea: PAMI, Migraciones, Anses, entre otros (en mi experiencia, siempre es posible encontrar personas con las cuales trabajar con objetivos comunes y obtener soluciones). Existe una gran fragmentación en el sistema de asistencia a las personas, y es nuestro deber contribuir a su operatividad.

e. En el particular caso de niñas, niños y adolescentes, la articulación con otras áreas será fundamental para evitar la múltiple intervención que se está dando sobre este colectivo.

f. Trabajo interno cohesionado. Hacia el interior de las defensorías, defensores y defensoras debemos trabajar codo a codo con empleados y funcionarios, que cada uno se sienta parte de la institución y de un objetivo común. La cohesión es imprescindible para la calidad del trabajo que sale de cada dependencia. Cada defensoría es un equipo de trabajo, no una suma de individualidades. Asimismo, advierto mucha fragmentación entre criterios aplicados por distintas dependencias, aún entre las que comparten la misma jurisdicción. Este aspecto se debe trabajar a nivel institucional.

La función de los integrantes de las defensorías requiere algunas cualidades personales imprescindibles además del conocimiento técnico, como empatía y paciencia. Los equipos técnicos pueden ser de fundamental importancia en el abordaje de los casos, los abogados tenemos mucho que aprender de las otras profesiones que nos acompañan.

g. Escucha activa y atención personalizada. El contacto de calidad con quienes vienen por asesoramiento y ayuda es fundamental y también se traducirá en una mejor calidad de trabajo. Necesito recalcar aquí que debido al momento de crisis que atraviesa nuestro país y el desamparo que se padece, las personas llegan agobiadas y cansadas a nuestras dependencias y, a veces, cuesta encontrar el camino

de comunicación adecuado. Sin embargo, es nuestra función persistir hasta lograrlo.

VI. Reflexiones finales

¿Cuánto podemos hacer desde la defensa pública? No hay duda de que al abogar por la vigencia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales estamos construyendo ciudadanía, y es mucho lo que se puede lograr en ese sentido.

Sin embargo, tenemos límites internos y externos sobre los que debemos reflexionar permanentemente puesto que son esencialmente dinámicos. Tanto la realidad en la que se inscribe nuestra tarea como la experiencia que hemos adquirido en los últimos años de crisis debe ser aprovechada para lograr gestionar mejor los conflictos.

Sirven aquí las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Ruano Torres vs El Salvador” -perfectamente aplicables a los procesos no penales-, “nombrar a un defensor de oficio con el sólo objeto de cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica, por lo que es imperante que dicho defensor actúe de manera diligente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evite así que sus derechos se vean lesionados y se quebreante la relación de confianza”. Esto es un desafío que nos interpela a diario. No podemos mirar para otro lado.

Bibliografía

Andreu-Guzmán, Federico y Courtis, Christian. 2008. “Comentarios sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”. En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de ju-*

nio de 2008: 51-60. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Azzi, Patricia. 2008. "Acción de la Defensa Pública en el acceso a la salud". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008*, 297-308. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

García Ramírez, Sergio. 2003. "Protección Jurisdiccional Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En: *Cuestiones constitucionales*, 9: 131. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

García Ramírez, Sergio. 2008. "Derechos humanos de los niños y adolescentes". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008*, 327-354. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Maurino, Gustavo. 2008. "Acceso a la justicia de los excluidos (en lo social, cultural y económico)". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008*, 141-146. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Medina Quiroga, Cecilia. 2008. "Género y Acceso a la Justicia". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de*

la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008, 237:246. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Reynoso, Andrés. "Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios y su contenido". En: *Los desafíos del litigio en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, 21-50. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=20> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Tuliano, Romina. "La justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional y su impacto en la jurisprudencia local". En: *Los desafíos del litigio en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, 21-50 <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=20> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

LEY DE DERECHOS Y GARANTÍAS DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Ley 27372

Disposiciones generales.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.
sancionan con fuerza de

Ley:

LEY DE DERECHOS Y GARANTÍAS DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Capítulo I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 1º - Las disposiciones de esta ley son de orden público.

ARTÍCULO 2º - Se considera víctima:

- a) A la persona ofendida directamente por el delito;
- b) Al cónyuge, conviviente, padres, hijos, hermanos, tutores o guardadores en los delitos cuyo resultado sea la muerte de la persona con la que tuvieren tal vínculo, o si el ofendido hubiere sufrido una afectación psíquica o física que le impida ejercer sus derechos.

Capítulo II

Principios rectores

ARTÍCULO 3º - El objeto de esta ley es:

- a) Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos, en especial, el derecho al asesoramiento, asistencia, representación, protección, verdad, acceso a la justicia, tratamiento justo, reparación, celeridad y todos los demás derechos consagrados en la Constitución Nacional, en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de los que el Estado nacional es parte, en los instrumentos legales internacionales ratificados por ley nacional, las legislaciones provinciales y los ordenamientos locales;
- b) Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas, así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar delitos y lograr la reparación de los daños conculcados;

Las Defensorías Públicas de Víctima: su rol en el fortalecimiento del acceso a la justicia de las víctimas en situación de vulnerabilidad

Inés Jaureguiberry¹

Abogada (UNLP). Defensora Pública de Víctima con asiento en la provincia de Buenos Aires (MPD). Master en Derecho (LLM Yale Law School). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos, con orientación en Justicia Penal y Delitos Complejos (Universidad de Bolonia). Diploma de Postítulo en Mujeres y Derechos Humanos (Universidad de Chile). Es investigadora (UBA) y docente de grado y de posgrado (UBA-UP-Unicen).

I. Introducción

En el año 2017 se sancionó la Ley 27.372 de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos. Entre otras cuestiones, la norma modificó² la ley del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (en adelante, MPD), al incorporar en su art. 37 ter la figura del Defensor/a Público/a de Víctima (en adelante, DPV).

Los y las DPV tienen a su cargo la asistencia técnica y el patrocinio jurídico de las víctimas de delitos en los procesos penales, en atención a la especial gravedad de los hechos investigados y siempre que la limitación de recursos económicos o situación de vulnerabilidad hicieran necesaria la intervención del MPD. De este modo, la legislación creó una nueva magistratura en el marco del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, con el fin de garantizar el derecho de las víctimas de delitos a la asistencia jurídica en condiciones de igualdad.

En función de las dificultades que pueden enfrentar las víctimas de delitos que no cuentan con recursos económicos suficientes y/o que se encuentran en situación de vulnerabilidad para proporcionarse su propia represen-

¹ Agradezco la valiosa colaboración prestada por Jimena Vittor para la elaboración de este artículo.

² Art. 36 de la ley 27.372.

tación letrada en el marco del proceso penal, el art. 11 de la Ley 27.372 les reconoce el derecho de recibir *gratuitamente* el patrocinio jurídico cuando así lo soliciten para ejercer sus derechos y, en su caso, para querellar.

Estas novedades continúan el camino trazado por la jurisprudencia de la Corte IDH sobre las obligaciones estatales en materia de tutela judicial efectiva en favor de víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares, pues tiende a garantizar el acceso de las víctimas a mecanismos de asistencia especializada para facilitar el acceso a los órganos encargados del sistema de administración de justicia³.

II. Hacia un acceso a la justicia en condiciones de igualdad

Con anterioridad a la Ley 27.372, distintas reformas normativas habían avanzado en el reconocimiento de derechos a las víctimas de delitos. Desde su derecho a recibir información sobre el proceso judicial, pasando por la posibilidad de disponer ajustes razonables al mismo⁴ para proporcionarles un trato más digno, respetuoso y evitar su revictimización, hasta su participación -más o menos limitada, según el caso- en distintos mecanismos de resolución alternativa del conflicto, lo cierto

es que desde hace varias décadas el reconocimiento de derechos de las víctimas en el proceso penal atraviesa un proceso de profundización paulatina (Jaureguiberry, 2024). En particular, la posibilidad de que las víctimas tengan participación en el proceso penal a través del carácter de querellante -lo cual implica un rol activo, con posibilidad de aportar elementos de convicción, acusar y en general llevar adelante una pretensión autónoma de la acusación pública- existe en nuestra legislación desde hace muchos años⁵.

Sin embargo, al requerirse patrocinio letrado para su ejercicio, prontamente se advirtió un desbalance entre aquellas víctimas que cuentan efectivamente con recursos y posibilidades de proporcionarse su representación jurídica particular y quienes no poseen los medios para ello. Este desequilibrio se traduce en un limitado o ineficaz acceso a la justicia cuando se trata de personas con carencia de recursos económicos y/o situación de vulnerabilidad.

Producto de ello, en nuestro país y en la región, distintos organismos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y dependencias del sistema de administración de justicia, comenzaron a ofrecer servicios de asistencia y

3 Ver, por ejemplo, Corte IDH, caso “Bulacio vs. Argentina”, 18/9/2003, párrs. 114 y 115; caso “Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala”, rta. 24/11/2009, párr. 120; caso “García Ibarra vs. Ecuador”, 17/11/2015, párr. 132, entre otros; “Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas” rta. 19/11/15, párr. 142, y Caso “Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y costas”, rta. el 21/11/2018, párr. 203, entre otras.

4 En esta línea, por ejemplo, entendemos las reformas procesales que disponen la recepción de ciertos testimonios con el dispositivo de Cámara Gesell, o la posibilidad de requerir que las personas imputadas no estén presentes en el acto de la declaración, asegurándose su control y participación desde salas contiguas o por medios tecnológicos, entre otras.

5 El Código Procesal Penal conocido como “Código Obarrio” -Ley 2372-, sancionado en 1888, en sus arts. 170 y ss. tenía previsiones sobre la figura del particular querellante como la persona particularmente ofendida por delito con posibilidad de promover y estimular el proceso penal. El Código Levene -Ley 23.984-, de 1991, conservó la figura del querellante particular (arts. 82 a 86) y realizó algunas incorporaciones de interés como los derechos de los testigos y las víctimas (art. 79 a 81). No obstante, estos últimos se limitaban al reconocimiento de algunas prerrogativas como la de ser informado del estado de la causa y de la situación del imputado. En el año 1998, la CSJN reconoció en “Santillán” (Fallos 321:2021) el derecho de la parte querellante de llevar adelante su pretensión punitiva, aún ante el desistimiento de la acusación por parte del Ministerio Público Fiscal.

patrocinio gratuito de víctimas. La Defensa Pública en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial, no fue ajena a este proceso.

Debido a su trato frecuente con personas en situación de vulnerabilidad en el marco de sus funciones de defensa de personas acusadas de delitos y/o de tutela de derechos de personas con discapacidad y menores de edad, las defensorías oficiales se encontraron históricamente en una posición privilegiada para tomar pronto conocimiento de los delitos sufridos por sus asistidos/as. En otras palabras: personas privadas de libertad, personas alojadas en establecimientos de salud mental, niños, niñas y adolescentes o sus familiares, frecuentemente recurren a sus defensores de confianza, provenientes de la defensa pública, a fin de solicitar orientación y acompañamiento jurídico en aquellos delitos de los que resultaban víctimas. Correlativamente, los hechos usualmente conllevan patrones de violencia institucional, deficiencias estatales, participación de funcionarios públicos, existencia de organizaciones criminales, etc., que despiertan interés institucional por tratarse de cuestiones que trascienden el interés individual y permiten visibilizar desigualdades estructurales o problemáticas jurídicas más amplias. Por ello, la Defensa Pública comenzó a asumir, en primer término, el patrocinio de casos particulares y, más adelante, decidió la institucionalización de este servicio en programas específicos dentro de las funciones constitucionales que le son propias.

III. Antecedentes en el Ministerio Público de la Defensa de la Nación

Si bien la idea de incorporar la defensa de víctimas en la estructura del MPD suele considerarse novedosa y muchas veces rupturista, esta solución ya había sido propuesta por Julio Maier (1991, 35-52):

El Derecho de protección a la víctima debe avanzar, sobre todo, en la creación de un servicio, parecido al de la defensa oficial o, quizás, aprovechándolo, que sirva a la asistencia de las víctimas cuyos recursos económicos no son suficientes para ejercer los derechos que les competen. Lograr un resultado cuantitativo en este ámbito provocará, seguramente, cambios cualitativos del sistema.

En el año 1999, el MPD concedió por primera vez patrocinio jurídico gratuito a dos víctimas que, en el marco de una causa judicial, así lo habían requerido por no poder solventar económicamente un abogado de la matrícula⁶. A tal fin, se les designó un Defensor Oficial para llevar adelante su asistencia. Como fundamentos para avalar esta decisión, la Resolución DGN N° 559/1999, que concedió el patrocinio, consideró que el derecho penal “debe tutelar los bienes jurídicos que hacen al interés social y los concretos de la víctima en condiciones de igualdad, ya que el delito no es sólo una lesión a un bien abstracto, sino que lo es al derecho concreto del particularmente ofendido o de la víctima”. Asimismo, agregó que el Ministerio Público Fiscal representa a la sociedad y no a la víctima y que en los delitos de acción pública la víctima debe tener patrocinio letrado, pues de lo contrario se puede ver afectado su derecho de acceso a la justicia y de defensa en juicio en condiciones de igualdad. Por ello, consideró que los magistrados del MPD deben patrocinar legalmente como parte querellante a quienes lo solicitan por razones debidamente justificadas y que no puedan solventar asistencia jurídica particular. A partir de entonces, distintas resoluciones del MPD asignaron patrocinio jurídico gratuito a víctimas de delitos para constituirse

6 Cfr. Res. DGN N° 559/1999.

como querellantes, que por su falta de recursos y condición de vulnerabilidad no podían acceder a un patrocinio privado.

Ante la falta de avances normativos e institucionales en la materia, y la ausencia de mecanismos que cubrieran esta evidente necesidad por parte de otros organismos, la Defensoría General de la Nación en el año 2007 dispuso la creación de la Oficina de Quereellas⁷ con el fin de centralizar el análisis de los pedidos, optimizar los recursos y asegurar la mayor igualdad posible en las decisiones referidas al otorgamiento de patrocinio jurídico gratuito para querellar. En 2008, la Resolución DGN N° 1883 cambió la denominación de esta oficina, que pasó a llamarse "Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos"⁸.

En el año 2018, ya sancionada la Ley 27.372, se dictó la Resolución DGN N° 1459/2018, que dispuso el procedimiento de intervención del MPD para los casos de patrocinio jurídico y representación en juicio de víctimas de delitos, hasta la implementación y puesta en marcha de las Defensorías Públicas de Víctima en todas las jurisdicciones del país. Paralelamente a este proceso, se crearon en el ámbito del MPD otros programas enfocados en el patrocinio a víctimas de delitos en particular.

Así, en el año 2012, a partir de un convenio marco de cooperación entre el MPD, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo Nacional de las Mujeres⁹, se creó el Proyecto Piloto de Asistencia y Patrocinio Jurídico Gratuito a Víctimas de Violencia de Género, con el objeto de asistir y patrocinar víctimas de violencia de género en casos de competencia de la Justicia Nacional o Federal

de la CABA. Si bien este programa no estaba destinado al patrocinio en causas penales, marcó un importante antecedente en la asistencia gratuita de víctimas. Luego, en 2021, por Resolución DGN N° 219, se dispuso la creación del "Programa de Asistencia y Patrocinio Especializado en Violencia de Género".

Respecto a las víctimas del delito de trata de personas, por Resolución DGN N° 993/2014 se creó un Programa de Asesoramiento y Patrocinio específico para ampliar los niveles de cobertura de servicio respecto de grupos de víctimas que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad, haciendo eco de los compromisos asumidos por el Estado Argentino al ratificar la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos y las leyes 26.364 y 26.842. Como función principal se le asignó centralizar y sistematizar todo requerimiento de intervención que se relacione con su competencia. Además, se prevé la posibilidad de prestar asesoramiento y patrocinio a las víctimas de manera excepcional cuando los defensores ad hoc que se desempeñen en las dependencias del país donde tramite el caso no puedan asumir tal función. Con el dictado de la Ley 27.372 y la puesta en funcionamiento de las Defensorías Públicas de Víctima, en el año 2021 se recondujo como "Programa de Asesoramiento y Promoción de Derechos de las Víctimas del Delito de Trata de Personas" y se redefinieron sus funciones como organismo de asistencia técnica a las DPO y DPV en la temática de trata de personas.

IV. Modalidades de intervención

La creación de las Defensorías Públicas de Víctima tiende a garantizar el derecho a la asistencia y patrocinio jurídico gratuito en procesos penales que tramiten ante el fuero federal, siempre que concurran determinados

7 Cfr. Res. DGN N° 2026/2007.

8 Cfr. Res. DGN N° 1883/2008.

9 Cfr. Res. DGN N° 1095/2012 y Res. DGN N° 1186/2012.

presupuestos (arts. 11 y 37 de la ley 27.149, según Ley 27.372). La interpretación conjunta de los arts. 11 de la Ley 27.372¹⁰ y 37 ter de la Ley 27.149 asignan dos funciones primordiales a las DPV: la asistencia técnica a víctimas para el ejercicio de sus derechos, por un lado, y el patrocinio jurídico para querellar, por el otro.

La asistencia técnica para el ejercicio de derechos se brinda a víctimas que por cualquier motivo no desean asumir el rol de querellante, pero sí tienen interés en contar con asesoramiento especializado sobre sus derechos. Esta función conlleva, por un lado, informar a la persona víctima acerca de sus derechos y el estado de las actuaciones y, por otro lado, realizar presentaciones para el ejercicio de los derechos que se le reconocen autónomamente en su carácter de víctima. Entre éstas, pueden identificarse: pedir medidas de protección para la víctima y/o sus familiares¹¹; solicitar audiencia para que la víctima sea oída por parte del órgano jurisdiccional; requerir el resguardo o la restitución de efectos; expresar su voluntad respecto a la extinción o suspensión del proceso y sobre medidas de coerción del imputado, entre otras; y, especialmente, solicitar la revisión de la desestimación, archivo, sobreseimiento o aplicación de un criterio de oportunidad. También es posible realizar solicitudes respecto a modalidades especiales de declaración de la víctima o plantear la necesidad de contar con

personas de su confianza o profesionales que la asistan en ese acto procesal. En la etapa de ejecución, dado que la normativa le reconoce el derecho a expresar su opinión con carácter previo a ciertas decisiones, la DPV puede encauzar la opinión de las víctimas que asista cuando éstas no quisieran o no pudieran hacerlo personalmente, así como denunciar incumplimientos respecto de pautas de conducta o condiciones para la vigencia de los institutos otorgados.

La otra modalidad de intervención de las DPV es el patrocinio jurídico gratuito de la víctima en carácter de querellante y/o actor civil en el proceso penal. Esta modalidad incluye las tareas anteriormente mencionadas y adiciona el plus de intervenir como parte procesal propiamente dicha, llevando adelante la pretensión de la víctima de forma independiente a la acusación del MPF. En este carácter, entonces, las DPV pueden presentar elementos de convicción y producir pruebas¹², solicitar medidas de coerción, realizar ofrecimientos y convenciones probatorias, alegar en juicio en ejercicio de pretensiones punitivas y reparatorias, participar de mecanismos de conciliación y reparación integral, solicitar la ejecución de sentencia, interponer recursos ordinarios y extraordinarios y participar durante la etapa de ejecución de la pena. También se puede desistir, en todo o en parte, de la acusación y el rol de querellante. En cuanto a la acción civil en el marco del proceso penal, las DPV pueden cumplir con todos los pasos propios, en el marco de la regulación de las normas procesales vigentes.

A fin de determinar el tipo de intervención en un caso concreto se recaba la voluntad de la víctima. Ello se verifica en una entrevista inicial en la que se informa a la persona requirente los derechos que la asisten en su

10 “La víctima tiene derecho a recibir gratuitamente el patrocinio jurídico que solicite para ejercer sus derechos, y en su caso para querellar, si por sus circunstancias personales se encontrare imposibilitada de solventarlo”. En este texto queda implícito el derecho de la víctima a recibir asesoramiento jurídico gratuito y a querellar, siendo ambas modalidades una opción que dependerá de la voluntad que la persona requirente y de la instancia procesal que se transite.

11 Principalmente las medidas de protección del art. 5 inc. d) de la Ley 27.372 y las medidas preventivas urgentes del art. 26 de la Ley 26.485

12 En el esquema propuesto por el CPPF, todas las partes cuentan con facultades de producción probatoria.

calidad de víctima, las características del proceso penal en general, el estado de las actuaciones y los alcances e implicancias de cada modalidad de actuación. Nada impide que en el curso del proceso se modifique el tipo de actuación, con las restricciones procesales del caso. Recabada la voluntad de quien solicita el patrocinio, comienza el procedimiento de evaluación del caso.

V. Presupuestos y requisitos de intervención

El Decreto Reglamentario de la Ley 27.372, Nº 421/2018, en su art. 11, dispone que el servicio de patrocinio jurídico gratuito será brindado por la Defensoría General de la Nación en los delitos de competencia federal (inc. b) y en los delitos de competencia ordinaria de la Justicia Nacional en la CABA hasta tanto finalice el proceso de transferencia de la competencia correspondiente (inc. c). Asimismo, establece que los requisitos de admisibilidad que habilitarán la prestación de este servicio “serán determinados en cada caso por el organismo, oficina o institución que tenga a su cargo la proporción del patrocinio jurídico gratuito, conforme a los protocolos de admisión que elaboren a tal fin”, los cuales deberán ser comunicados a toda la población, con especial énfasis en las asociaciones de víctimas. Con el fin de establecer parámetros adecuados para la ponderación de estos requisitos, la Defensora General de la Nación, Dra. Stella Maris Martínez, dictó la Resolución DGN Nº 984-2021, que reglamenta las condiciones de intervención de las DPV.

Es importante aclarar que el requerimiento de intervención de una DPV debe realizarse respecto de una *causa penal* que tramite o deba tramitar en el fuero federal de la jurisdicción ante la que actúe la dependencia. Es decir, si bien las Defensorías Públicas de Víctima tienen asiento en las provincias y la

CABA, no actúan ante la justicia ordinaria de éstas -debido a las mandas de los arts. 5, 121, 122, 129 y ccts. de la Constitución Nacional-, con excepción de la justicia nacional hasta que se efectivice el traspaso correspondiente, ni tampoco en causas federales civiles, contenciosas administrativas ni de otro carácter.

V.1. Voluntad de la víctima

Como primer requisito de actuación es necesario que la solicitud de intervención sea realizada por la *victima*. El artículo 2 de la ley 27.372 considera víctima a aquella persona ofendida directamente por el delito. En los casos en los que el resultado del delito fue la muerte de la persona o si la misma sufrió una afectación psíquica o física que le impide ejercer por sí sus derechos, se entiende como víctima a su cónyuge, conviviente, padres y/o madres, hijo/as, hermanos/as, tutores/as o guardadores/as.

Este presupuesto de intervención involucra la voluntad expresa de la víctima de obtener asistencia técnica o patrocinio jurídico gratuito. Las leyes 27.149 y 27.372 no prevén la representación en ausencia (de la persona víctima) ni la intervención como representación promiscua o de mera legalidad de la DPV.

En contadas ocasiones, este requisito ha sido flexibilizado ante situaciones extraordinarias que ponían en crisis el acceso a la justicia de la víctima. Por ejemplo, en el marco de una causa en la que se investigaban hechos de violencia institucional con participación de funcionarios públicos, y que derivaron en que la víctima permaneciera durante varias semanas en un coma farmacológico, la DPV asumió intervención excepcional ante la imposibilidad concreta de que los familiares directos asumieran su representación. En el caso, se consideró especialmente la necesidad de resguardar el interés de la víctima en las medidas de prueba a producirse y para proteger su de-

recho a la intimidad. La intervención fue asumida *ad referendum* de la voluntad de la víctima directa en caso de recuperar la conciencia. En efecto, una vez que ello sucedió, y previo el dictamen de peritos sobre la posibilidad de la misma de decidir sobre su representación letrada, la víctima convalidó la actuación de la DPV y solicitó la continuidad de su intervención, requiriendo específicamente patrocinio para querellar, que le fue brindado. Salvo estos casos excepcionalísimos, la actuación de las DPV requiere contar con la voluntad de las víctimas directas o, en su caso, indirectas¹³.

Tampoco se encuentra prevista la actuación de oficio ni por decisión de otros organismos, sea que la misma pretenda ser dispuesta por funcionarios del Poder Ejecutivo, miembros del Ministerio Público Fiscal o del Poder Judicial. Esto se debe a la independencia y autonomía funcional que posee el MPD, en función de las cuales no se encuentra sujeto a instrucciones o directivas de órganos ajenos a su estructura (art. 2 de la Ley 27.149).

La provisión de patrocinio jurídico gratuito por parte de las DPV no es automática, sino que requiere de un proceso de evaluación casuístico en el cual se determine que se encuentran presentes los requisitos legales y reglamentarios que habilitan la prestación del servicio y, por tanto, responde a un tipo de intervención autónoma de la defensa pública.

Otra de las razones por las cuales constituye requisito esencial contar con la voluntad de la víctima atiende a su reconocida condición de sujeto de derecho dentro del proceso penal,

en tanto la Ley 27.372 ha reconocido los derechos y las garantías de las víctimas de delitos y ha establecido como principio rector la no revictimización. Desde esta perspectiva, una representación asumida de oficio, sin atender a la voluntad e intereses de la persona, no sólo no se encontraría justificada, sino que incluso podría vulnerar ese principio. Cada individuo transita el proceso penal de modo singular, de modo que no puede presumirse su interés ni tampoco asumir una representación por fuera de su voluntad.

Cuando la víctima de un delito es una persona menor de edad, debe tenerse en cuenta su capacidad progresiva a los fines de determinar si puede requerir por sí la intervención de una DPV o si la solicitud debe ser realizada por sus representantes (progenitores/as, guardadores/as o tutores/as) o por los Defensores de Menores en su carácter de representantes complementarios (art. 43 de la Ley 27.372). Para ello será fundamental realizar un análisis respetuoso de los derechos que le son reconocidos a niñas, niños y adolescentes (NNyA) en la normativa internacional y local, en particular de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley 26.061 y el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. En cuanto a las personas adolescentes (menores de edad de 13 a 18 años, cfr. art. 25 de CCyCN), resulta esclarecedor el art. 677, segundo párrafo, del CCyCN cuando establece que “se presume que el hijo adolescente cuenta con suficiente autonomía para intervenir en un proceso conjuntamente con los progenitores, o de manera autónoma con asistencia letrada”.

Sobre la diferenciación de las funciones de las DPV y la figura del Defensor de Menores, la Resolución DGN N° 327/2022 establece:

En todos los supuestos relativos a NNyA víctimas de delitos, debe diferenciarse la intervención complementaria y obligatoria del/de la defensor/a público/a de me-

13. Según el art. 2 de la ley 27.372, “(s)e considera víctima: a) A la persona ofendida directamente por el delito; b) Al cónyuge, conviviente, padres, hijos, hermanos, tutores o guardadores en los delitos cuyo resultado sea la muerte de la persona con la que tuvieren tal vínculo, o si el ofendido hubiere sufrido una afectación psíquica o física que le impida ejercer sus derechos”. Las identificadas en el inciso a) son víctimas directas y las del inciso b), víctimas indirectas.

nores de la asistencia técnica que pueda requerirse al/a la defensor/a público/a de víctimas [...] Sobre ello, cabe señalar que la actuación de un/a integrante del MPD no sustituye la intervención que pueda corresponderle al otro. Por esta razón, resulta una buena práctica que si el/la defensor/a público/a de menores, en el marco de la gestión del caso, recaba la voluntad del/ de la NNyA víctima o su representante legal de contar con una asistencia técnica en el proceso penal, ponga en conocimiento tal circunstancia al/a la defensor/a público/a de víctimas o a la Defensoría General de la Nación, según la jurisdicción, para que se realice la evaluación de procedencia de conformidad con las disposiciones reglamentarias (Cfr. Resoluciones DGN N° 1459/18 y RDGN-2021-984-E-MPD-DGN#MPD).

V.2. Limitación de recursos económicos y/o situación de vulnerabilidad

Otro de los requisitos establecidos por ley para habilitar la asistencia técnica o el patrocinio jurídico gratuito es la limitación de recursos de la víctima para afrontar los gastos del proceso. Al respecto, la res. DGN N° 984/2021 estableció un parámetro fijo e imparcial para determinar la capacidad económica de la persona que requiere la intervención: que su ingreso mensual no supere el monto obtenido de la suma de dos salarios mínimos vitales y móviles (SMVM).

El SMVM es el monto mínimo de remuneración total que percibe un trabajador mensualizado que cumple una jornada legal a tiempo completo. Esta cifra la determina y actualiza periódicamente el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Además de los ingresos mensuales, debe tenerse en cuenta el grupo

conviviente del solicitante, si posee personas a su cargo, y los demás ingresos y gastos del grupo familiar, como también si existen intereses contrapuestos entre esas personas.

Para el caso en que los ingresos excedan el umbral antes indicado, la reglamentación permite evaluar un requisito adicional de admisibilidad: que la víctima se encuentre a través de “una particular situación en la que se conjuguen condiciones de vulnerabilidad y la imposibilidad de acceso a la justicia, que en la práctica operen como barreras para el reaseguro de derechos fundamentales”. En este punto resultan de aplicación las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, en las cuales se exemplifican distintas condiciones que hacen a la situación de vulnerabilidad de una persona, entre ellas la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a otras diversidades étnico-culturales, la migración, la condición de refugio, el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad.

A fin de poder evaluar el cumplimiento de este requisito, las DPV pueden requerir una declaración jurada de ingresos y bienes a quienes requieran su asistencia, acompañada de la documentación que la respalde. Esto constituye una carga que deberá cumplir el solicitante para que inicie el procedimiento de admisión de su caso. Asimismo, puede ser útil el libramiento de oficios a entidades de registro de bienes personales y otros afines, con el objeto de corroborar la capacidad económica de quien requiere el patrocinio.

V.3. Especial gravedad de los hechos investigados

Otro de los requisitos de intervención expresamente contemplados en las leyes 27.372 y 27.149 (art. 11 y 37 ter) es la especial gra-

vedad de los hechos investigados. Al respecto, la Res. DGN N° 894/2021 indica que a los fines de determinar si un hecho posee el carácter de *especialmente grave* se deberá tener en cuenta el bien jurídico afectado, la magnitud del daño causado, la complejidad en la investigación de los hechos y la trascendencia institucional del suceso denunciado. Esto último será analizado de conformidad con las misiones y funciones del Ministerio Público de la Defensa.

En este punto resulta de interés una pauta adicional que establece la reglamentación citada en cuanto establece que podrán considerarse de relevancia “aquellos casos en los que un patrón de impunidad indique que solamente la intervención del Ministerio Público de la Defensa, en el marco del proceso penal, aparezca como un remedio a una situación compleja”. Aquí pueden encuadrarse casos en los que el delito denunciado no resulta de gravedad considerado individualmente, pero se estima que la representación de víctimas pueda causar un cambio social o jurídico relevante que exceda el interés singular. Al respecto resuenan decisiones dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴ en las cuales ha declarado la responsabilidad internacional por violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permiten vislumbrar altos índices de impunidad en la investigación y sanción de los mismos. En estos casos, la intervención del MPD para garantizar el acceso a la justicia de las

víctimas puede contribuir a la prevención a fin de evitar la repetición de hechos similares.

V.4. Legitimación para querellar

En las oportunidades en que las víctimas requieren el patrocinio jurídico para constituirse como querellantes, adicionalmente deberá evaluarse si el/la requirente reúne los requisitos establecidos en las normas procesales vigentes. En este punto es importante aclarar que las leyes procesales suelen reconocer legitimación para querellar a asociaciones, organismos o instituciones que no reúnen el carácter de víctima en el sentido del art. 2 de la ley 27.372. En efecto, nuestro país cuenta con una amplia tradición de reconocimiento de legitimación colectiva por parte de organismos de derechos humanos, agrupaciones ambientales y, más recientemente, organismos públicos¹⁵ que pueden contar con un interés para asumir un rol en el proceso, pero en rigor no son víctimas directas ni indirectas del delito investigado.

Por ello, es importante aclarar que el servicio de patrocinio jurídico gratuito brindado por las DPV es un derecho reconocido a víctimas en sentido estricto, ya sean directas o indirectas, y que deben carecer de recursos o encontrarse en situación de vulnerabilidad.

V.5. Formalidades y tiempo del proceso de evaluación

Respecto a las formalidades y plazos del procedimiento de evaluación de casos, la normativa legal y reglamentaria no contiene previsiones. Sin embargo, el procedimiento se realiza de la manera más breve posible, a fin de efectivizar cuanto antes el acceso a la

14 Ver fallos de la Corte IDH en los casos “Bueno Alves Vs. Argentina”, “Torres Millacura y Otros Vs. Argentina” (punto 2 de la parte dispositiva del fallo), “Bulacio Vs. Argentina” (párrafo 115) y “Gutiérrez y familia Vs. Argentina” (párrafo 99). De igual modo, la Corte IDH ha expresado su preocupación en relación a los altos índices de impunidad en los hechos de violencia de género en “López Soto y otros vs. Venezuela”, “González y otras vs. México”, “Azul Rojas Marín y otras vs. Perú” y “Vicky Hernández vs. Honduras”, entre otros.

15 Como la Unidad de Información Financiera, la Secretaría de Derechos Humanos u organismos de recaudación tributaria (AFIP, ARCA).

justicia de las personas víctimas de delitos. Los tiempos variarán en razón de la celeridad con que el requirente cumpla con sus cargas, la rapidez de los órganos jurisdiccionales para otorgar el acceso al expediente y la complejidad del caso en concreto, entre otros aspectos.

La Resolución N° 984-2021 no establece formalidad alguna de la decisión adoptada por la DPV. De acuerdo a las particularidades del caso, se realiza verbalmente o por escrito y siempre con expresión de motivos, a fin de garantizar su revisión en caso de solicitarse.

V.6. Cese de la prestación de servicio

De los requisitos de intervención antes desarrollados pueden deducirse los casos en los cuales se da el fin o la suspensión de la actuación de la DPV. En primer término, la mejora en la fortuna o el fin de la situación de vulnerabilidad de la persona asistida hace cesar la intervención del Ministerio Público de la Defensa. Luego, si la víctima desea sustituir la intervención de la DPV por el patrocinio de un letrado particular, finaliza la actuación en tanto la Ley 27.149 en el art. 5 inc. "c" dispone que la intervención del Ministerio Público de la Defensa es supletoria, y por lo tanto no existen supuestos de co-patrocinio. Además, la posibilidad del asistido de constituirse con un patrocinio privado puede ser un indicio de que su capacidad económica ha mejorado.

Asimismo, si la víctima manifiesta su voluntad de no continuar con la asistencia o patrocinio de la Defensa Pública, aún si no se presenta con un/a abogado/a de su confianza, cesa la actuación la DPV. Lo mismo sucede si la persona asistida manifiesta su voluntad de concluir su intervención en el proceso penal. En este caso previamente se le informan a la víctima las consecuencias que ello puede acarrear en el proceso penal. Si luego de ello reafirma su falta de interés en las actuaciones, se hace saber esa voluntad al órgano jurisdiccional.

Otro caso de suspensión de intervención se da en el supuesto de pérdida del contacto con la víctima. En estos casos, es importante evaluar el tipo de mandato brindado a la DPV, las razones presumibles de la pérdida de contacto y la naturaleza de los actos procesales que deben desarrollarse. En muchos casos, la pérdida prolongada de contacto permite presumir la falta de interés de la víctima en participar del proceso, lo que justifica el cese de intervención.

Por último, la incompetencia del fuero federal hace finalizar la actuación a las DPV, sin perjuicio de la derivación del caso al organismo local competente si lo hubiera.

V.7. Procedimiento de revisión

En caso de denegación de la prestación del servicio por parte de la DPV, o cuando se produzca el cese de aquella, se debe informar al requirente los motivos por los cuales no procede o continúa el patrocinio. En el supuesto de que el/la solicitante disienta con los fundamentos del rechazo, puede pedir la revisión de la decisión y aportar toda la documentación y los argumentos que entienda necesarios para fundamentar una solución diferente¹⁶. Ante el pedido de revisión, los antecedentes del caso, junto con un informe sobre las causales de rechazo, son elevados a consideración de la Defensoría General de la Nación, que mediante un acto administrativo convalida o rectifica la decisión adoptada por la DPV.

VI. Esquema y desafíos

Las DPV ejercen sus funciones en todas las etapas del proceso penal: investigación, juicio, instancias recursivas ordinarias, extraordinarias y etapa de ejecución de la pena. Como la Ley 27.372 creó un cargo de DPV por cada provincia y uno por la Ciudad Au-

¹⁶ Art. IV. e) de la Resolución 984-2021.

tónoma de Buenos Aires, las dependencias actúan ante todos los organismos jurisdiccionales de la provincia o CABA en la que se desempeñan (jueces con funciones de instrucción/garantías, juicio, revisión/apelación, juicio y ejecución) así como ante los órganos con funciones de casación (Cámara Federal de Casación Penal) y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Este particular diagrama de intervención provoca una evidente disparidad entre las DPV, pues la organización de la justicia federal en la Argentina en base a jurisdicciones federales no es uniforme, como tampoco son homogéneos la conformación poblacional, la extensión territorial, el nivel de litigiosidad ni la presencia de causales que activan la jurisdicción federal. A modo de ejemplo: a la vez que existen provincias con escasa población, bajos niveles de conflictividad penal federal y reducidos organismos jurisdiccionales de competencia federal, otras provincias enfrentan la situación inversa. El caso más paradigmático es el de la provincia de Buenos Aires, que reúne cuatro jurisdicciones federales completas (más un juzgado dependiente de la jurisdicción de Rosario), que a su vez reúnen algunos de los distritos más litigiosos del país, con múltiples causales de competencia federal (en su territorio se asientan los complejos carcelarios y unidades penitenciarias federales más numerosos del país, el principal aeropuerto internacional, existencia de fronteras, jurisdicción marítima y portuaria, bases militares y establecimientos de las fuerzas armadas, el mayor número de universidades nacionales, por mencionar sólo algunos) y la mayor densidad poblacional de la Argentina -más de diecisiete millones y medio de personas, según el censo 2022-.

Desde esta perspectiva, sin dudas se presenta como un desafío establecer mecanismos que aseguren la igualdad en la prestación del servicio por parte de las DPV independiente-

mente del lugar en que ocurran los hechos sufridos por las personas damnificadas, así como también garanticen la viabilidad del funcionamiento de las dependencias y adecuadas condiciones de prestación del servicio de defensa.

VII. Casos de intervención frecuente

El universo de causas en las que se brinda asistencia y patrocinio a víctimas por parte de las DPV es amplio y diverso. Algunos de los delitos de competencia federal más frecuentes que afectan a personas víctimas y en los que efectivamente vienen interviniendo las DPV son la trata de personas y los delitos vinculados a hechos de violencia institucional.

Respecto a la trata de personas, lejos de constituir un conjunto homogéneo de causas, los hechos resultan variados, con múltiples factores a tener en cuenta a la hora de su abordaje. Así, por ejemplo, las DPV han patrocinado hasta la fecha a numerosas víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual (Salta, Tucumán, Chaco, Tierra del Fuego, Neuquén y PBA). También actúan y han actuado en diversos casos de trata de personas por parte de organizaciones coercitivas del tipo secta, cultos religiosos u organizaciones con supuestos fines espirituales (DPV Salta, Neuquén, PBA). Estas últimas se presentan como un fenómeno creciente en los últimos años. Se relacionan con organizaciones que tienden a la captación, dominio y explotación laboral y/o sexual de las víctimas mediante la fachada de cultos religiosos y/o espirituales (iglesias, cultos umbanda, cultos de inclinaciones yoguistas, etc.) y se caracterizan por la explotación de gran número de personas durante períodos prolongados (incluso décadas), llegando a afectar la totalidad de los aspectos de la vida (escolaridad, desempeño laboral, sexualidad, relaciones sociales, etc.). Este tipo de intervenciones suele revestir altísima complejidad, no sólo por la extensión

de los procesos sino también por la cantidad de víctimas asistidas con intereses variados, número de personas imputadas con distintos niveles de responsabilidad, la existencia de un gran cúmulo de bienes y activos, el carácter de los hechos y los derechos afectados y los desafíos en la reparación del daño.

Respecto a las causas de trata de personas con fines de explotación laboral, las DPV han patrocinado víctimas en situaciones muy diversas: hechos verificados en establecimientos agrícolas (Chaco, PBA, Salta), industriales (ladrilleras DPV Jujuy, textiles DPV PBA), entre otros.

En cuanto a las causas de violencia institucional, las DPV intervienen en la asistencia técnica de víctimas de homicidios, torturas, apremios ilegales, lesiones leves, graves o gravísimas, abusos sexuales, coacción, entre otros (PBA, Neuquén, Salta, Catamarca, Chaco, Jujuy, Tucumán). La mayoría de estos casos se corresponden a hechos sucedidos en establecimientos de privación de libertad como complejos y unidades penitenciarias, alcaidías, establecimientos de salud mental y centros de alojamiento de NNyA en conflicto con la ley penal. El papel de la Defensa Pública es esencial en estos casos, pues suele ser la vía de denuncia más rápida y eficaz, al canalizarse a través de las DPO o Defensorías de Menores e Incapaces, quienes suelen tener pronto conocimiento de los hechos.

Entre los casos de intervención de las DPV por violencia institucional, también se destacan los vinculados a hechos cometidos por fuerzas de seguridad en el marco de operativos de represión o formación. Sobre el primero, un caso paradigmático de represión a una comunidad mapuche es patrocinado por la DPV de Neuquén y, respecto al segundo, la DPV PBA patrocina -en un caso emblemático- a una persona que sufrió lesiones de altísima gravedad en el marco de un operativo de formación antidisturbios en la Armada en

la que también se investiga el encubrimiento por parte de cargos jerárquicos de la fuerza.

Asimismo, las DPV también patrocinan actualmente víctimas en causas que investigan desapariciones de personas (Salta, PBA), muertes dudosas o lesiones por falta de atención de salud adecuada y casos de presuntos suicidios en los que pueden sospecharse la existencia de delitos (PBA, Neuquén, Salta, Chaco).

En los últimos años, se ha incrementado sostenidamente la demanda de patrocinio a las DPV por parte de víctimas de hechos de abuso sexual cometidos en el ámbito de las Fuerzas Armadas. La mayoría de los hechos poseen características comunes: mujeres, en la mayoría de los casos jóvenes, con escasa antigüedad en la Fuerza y en los escalones más bajos del escalafón, muchas de ellas en situación precaria o informal de trabajo, algunas incluso en condición de pobreza, la mayoría con hijos/as a su cargo. También son similares las condiciones de los ofensores: hombres cis de mayor edad que las víctimas, con carrera en la institución y en puestos de mayor jerarquía. Además, suelen compartir modalidades comisivas, al ser precedidos los hechos de acoso sexual laboral de larga data. En este contexto, que la víctima cuente con una defensa técnica gratuita es su única posibilidad de efectivizar su derecho de acceso a la justicia.

Más allá de los casos de trata de personas y violencia institucional, son frecuentes los casos de patrocinio a víctimas de delitos de tipo identitario, como apropiación, alteración y sustitución de identidad, principalmente de niños. En este sentido, se destaca la valiosa intervención de la DPV Neuquén en un caso en que una mujer pudo dar -gracias al cotejo de ADN solicitado por la dependencia- con el paradero de su hijo biológico que le había sido sustraído al momento de nacer, y que había sido gestado producto de un abuso sexual por parte de un miembro del ejército. Si bien la acción emanada de los hechos de abuso se-

xual se consideró prescripta, los mismos dieron lugar al primer juicio por la verdad en la jurisdicción de Neuquén, a partir de la intervención activa de la DPV.

Otro caso paradigmático, y de altísima trascendencia, es el patrocinio por parte de la DPV PBA de una mujer privada de libertad que convivía con su hija menor (4 años de edad) en una Unidad del Servicio Penitenciario Bonaerense, que fue egresada de la unidad y anotada falsamente como hija del marido de una celadora de la unidad, provocando que la niña conviviera durante 13 años como supuesta hija de la mujer penitenciaria y su esposo. En este gravísimo caso, en el que se encuentran en juego diversas líneas de interés institucional del MPD, el juez de instancia dispuso el sobreseimiento del imputado, decisión que fue revertida por la cámara de apelaciones a instancias de un recurso presentado por la DPV PBA, instando a la continuidad de la investigación.

En cuanto a delitos vinculados a estupefacientes, si bien se suelen considerar por fuera de la competencia de las DPV por “no tener víctimas”, ello no es así de acuerdo a la experiencia verificada hasta la fecha. En efecto, las DPV han intervenido en diversas causas patrocinando víctimas con vinculación directa a hechos de estas características. Así, por ejemplo, la DPV Salta patrocinó como querellante -desde la IPP, a lo largo del juicio y durante la etapa de revisión- al padre de la víctima del primer crimen vinculado al narcotráfico que se llevó a juicio en la jurisdicción Salta tras la implementación del CPPF a partir de 2019 (Caso Monges).

Por otra parte, la DPV PBA patrocina a familiares de las más de 30 personas fallecidas en el marco de la comercialización de cocaína adulterada (caso Puerta 8) y también a familiares de personas fallecidas por la aplicación de fentanilo contaminado en instituciones de salud públicos y privados (causa Fentanilo). Al momento de esta publicación,

las víctimas fallecidas identificadas son más de 50, ascendiendo a cinco las patrocinadas por la DPV, más dos solicitudes que se encuentran en evaluación.

Por último, hay causas de intervención menos frecuentes, pero no por ello menos importantes. A modo de ejemplo, las DPV intervienen o han intervenido asistiendo y patrocinando víctimas en causas vinculadas al descarrilamiento de un tren (del que resultaron heridas varias personas), secuestros extorsivos, usos de documentos falsos que derivaron en afectaciones a la identidad y patrimonio de las víctimas, desobediencia de órdenes judiciales, casos de violencia digital y delitos cometidos por medios tecnológicos, entre otros. En estos últimos, las DPV han realizado planteos novedosos que llevaron, por ejemplo, a la pronta preservación de datos contenidos en redes sociales y aplicaciones, de manera autónoma al Ministerio Público Fiscal y el órgano jurisdiccional.

VIII. Conclusión. La inserción de las DPV en el Ministerio Público de la Defensa. Una defensa del modelo adoptado por la ley 27.149

Desde diciembre de 2020 y hasta la fecha de la presente publicación, han sido habilitadas y puestas en funcionamiento nueve DPV, en las provincias de Buenos Aires, Salta, Neuquén, Chaco, Tierra del Fuego, La Pampa, Tucumán, Catamarca y Jujuy.

Tal como surge de la síntesis realizada en el apartado anterior, las causas en las que intervienen las DPV patrocinando a víctimas de delitos corresponden en su enorme mayoría a procesos que investigan a ofensores que revisten la calidad de funcionarios públicos o actúan en cumplimiento de funciones estatales y usualmente poseen poder jerárquico o de subordinación sobre la víctima (delitos vinculados a violencia institucional y los de

delitos contra la integridad sexual cometidos en las Fuerzas Armadas). En otros casos, se trata de delitos cometidos por organizaciones criminales (trata de personas y organizaciones de narcotráfico) y delitos que fueron históricamente cometidos con la aquiescencia, tolerancia o inacción del Estado (como los relacionados a la identidad, apropiación de niños o la trata de personas con fines de explotación laboral rural).

Desde esta perspectiva, la inserción de las DPV en la estructura del MPD cobra absoluto sentido. El MPD no sólo posee amplia experiencia y experticia en la asistencia de intereses particulares y en la garantía de acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad, sino también porque es un órgano constitucional que posee la estructura y facultades suficientes para actuar con solidez y equilibrar la desigualdad de poderes, encausando formalmente los intereses de personas y sectores sociales que muchas veces son desoídos en el sistema de administración de justicia.

Adicionalmente, las víctimas que cuentan con la asistencia y el acompañamiento de un organismo público destinado a luchar por la defensa de sus derechos tienen a su alcance un cúmulo de recursos que no pueden ser brindados por un patrocinio particular. Si bien el Estado podría haber optado por cualquier modelo de provisión de patrocinio jurídico gratuito (por ejemplo, a través de convenios con colegios de abogados o universidades, o bien con estudios jurídicos que realicen acciones pro bono), lo cierto es que -tal como quedó demostrado- los delitos de competencia federal usualmente investigan la responsabilidad de funcionarios estatales u organizaciones criminales de gran poder y recursos. En este esquema, el contar con el respaldo institucional del MPD permite la actuación independiente y autónoma de las DPV y brinda a víctimas y defensores un reaseguro frente a posibles represalias de las personas investi-

gadas o denuncias intimidatorias que tiendan a disminuir o entorpecer la defensa de los intereses de las víctimas. En el mismo sentido, la posibilidad que ofrece el MPD de contar con equipos interdisciplinarios, cuerpos de peritos y consultores técnicos, y programas y comisiones altamente especializados (Programa contra la violencia institucional, Comisión de temáticas de género, Programa de trata, PRAC, por mencionar sólo algunos) coadyuva a brindar a las víctimas un servicio de defensa de calidad e integral.

El artículo 17 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149 dispone: “Se garantiza la autonomía e independencia técnica de quien gestione casos de la Defensa Pública. Los integrantes del Ministerio Público de la Defensa procuran canalizar las indicaciones del asistido o defendido en la búsqueda de la solución que más lo favorezca, actuando según sus criterios profesionales”. En el desarrollo de su tarea, las DPV se guían por el interés predominante de la persona asistida y resguardan el deber de confidencialidad.

Este rol no es suplido por la actuación del Ministerio Público Fiscal, que desempeña otra función en el proceso penal en función de criterios de política criminal diseñada de modo general, y representa los intereses de la sociedad. Estos intereses no siempre son coincidentes con los intereses singulares de las víctimas, y en ocasiones pueden incluso ser contrapuestos.

En algunos casos, la actuación de las DPV otorga un impulso adicional -y muchas veces exclusivo- a la acusación, especialmente en delitos respecto de los cuales se advierten patrones persistentes de impunidad u obstáculos estructurales para su investigación (causas de violencia institucional, por ejemplo). En otros casos, el interés predominante del asistido no se vincula a la pretensión punitiva, sobre la que puede estar centrado el MPF, sino a la garantía del derecho a la reparación.

En los años transcurridos desde su puesta

en funcionamiento, las DPV han sido pioneras en el reconocimiento del derecho a la restitución y reparación de los daños causados por el delito. Esto se ha verificado ya sea en instancia de juicio oral como mediante la aplicación de institutos como el juicio abreviado, la conciliación y la reparación integral. También se han logrado interesantes y novedosas medidas cautelares tendientes a garantizar la subsistencia y/o fortalecer la autonomía de las víctimas durante el transcurso de la causa penal y hasta el logro efectivo de las reparaciones. En un número importante de estos casos, las medidas fueron requeridas en el proceso única y exclusivamente por las DPV, lo que evidencia que el accionar del MPF no sustituye el rol de las primeras, ni garantiza necesariamente el interés de las víctimas involucradas.

Por otra parte, el tipo de intervenciones evidencian la relevancia institucional de llevar adelante la asistencia integral de las personas en situación de vulnerabilidad, como personas privadas de libertad, NNyA, víctimas de violencia de género o damnificados por el actuar de organizaciones criminales. Con la provisión del patrocinio especializado, se da cumplimiento a las mandas de la Corte IDH referidas a las obligaciones de información y asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares, y contribuye a cumplir el deber de debida diligencia reforzada en la investigación, prevención, sanción y erradicación de este tipo de hechos.

El camino recorrido demuestra que las DPV han llegado para cubrir una necesidad persistente de las víctimas de delitos, y para contribuir a una mayor humanización del proceso penal y a lograr la mejor solución del conflicto. En este sentido, la experiencia transitada permite afirmar que las DPV pueden servir de modelo a otros países de la región y el mundo que busquen avanzar en el reconocimiento y garantía del acceso a la justicia de las víctimas en situación de vulnerabilidad.

Bibliografía

- Jaureguiberry, Inés. 2024. "Título III. La víctima". En: *Sarrabayrouse, Eugenio C. (Dir), Código Procesal Penal Federal Comentado y Concordado*, Tomo 1, p. 511 y ss. Editores del Sur.
- Maier, Julio B. 1991. "La víctima y el sistema penal". En: *Revista Jueces para la Democracia* Nro. 12 1/1991, pág. 35-52. España.



La importancia de los peritos en el sistema adversarial: desafíos y perspectivas para la Ciudad de Buenos Aires a diez años de la Ley 27.149

Lic. Vanesa Maero Suparo

Jefa del Departamento de Psicología del Cuerpo de Peritos y Consultores Técnicos de la Defensoría General de la Nación

I. Introducción

Desde la sanción de la Ley N° 27.149 en 2015, Argentina ha transitado un camino de transformación en su sistema de justicia penal, orientado a la adopción de un modelo acusatorio con principios fundamentales que buscan garantizar mayor transparencia, celeridad, imparcialidad y respeto por los derechos de las partes. Este proceso, que aún está en plena implementación en diversas jurisdicciones, implica cambios profundos en la estructura y funcionamiento de los órganos judiciales, en la forma de producir y valorar la prueba, y en la participación de los actores en el proceso penal.

Uno de los aspectos centrales en esta transformación es el rol de las personas expertas, cuya función en el sistema adversarial resulta crucial para garantizar la objetividad, la especialización y la independencia del poder judicial en la producción de pruebas técnicas. La profesionalización y autonomía de los peritos, además, representan un desafío que requiere de políticas públicas, recursos adecuados y una regulación clara, tanto a nivel nacional como local.

El sistema procesal penal adversarial (o acusatorio) se caracteriza por una rígida separación de funciones entre investigación y

juzgamiento, juicios orales y públicos, y el enfrentamiento equitativo de dos partes adversarias ante un tribunal imparcial. A diferencia del antiguo modelo inquisitivo o mixto, en el sistema adversarial tanto la fiscalía como la defensa presentan sus argumentos y pruebas de forma contradictoria, mientras que los jueces solo controlan el procedimiento y deciden, sin involucrarse en la construcción del caso de las partes. Uno de sus principios rectores es la igualdad de armas, es decir, el acusado es considerado un sujeto de derechos en paridad de condiciones con la acusación. Junto con la publicidad, la oralidad y la inmediación, el principio de contradicción garantiza que toda prueba sea sometida al debate y al escrutinio de ambas partes antes de ser valorada. En suma, el sistema acusatorio busca juicios más ágiles, transparentes y justos, donde la defensa y la fiscalía litigan en pie de igualdad ante un juez que ya no investiga, sino que arbitra el proceso (Díaz Pucheta 2017, 3).

En Argentina, la transición hacia modelos adversariales ha sido un proceso sostenido durante las últimas décadas, tanto a nivel provincial como federal. La reforma constitucional de 1994 otorgó al Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) independencia funcional y autarquía financiera, sentando bases institucionales para una defensa pública más sólida. Desde entonces, múltiples reformas procesales -inspiradas por estándares interamericanos sobre el debido proceso- incorporaron los principios de igualdad de armas, contradicción y publicidad en distintos códigos de procedimiento. En el orden federal, el nuevo Código Procesal Penal Federal (CPPF, art 9, 2019) establece expresamente un sistema adversarial moderno, con la investigación exclusivamente a cargo de los fiscales y audiencias orales para la discusión de las pruebas. Sin embargo, la implementación efectiva de este código ha sido escalonada. Inicialmente se aplicó en Salta y Jujuy (2019),

luego en otras jurisdicciones federales durante 2022-2024, y se ha programado su próxima entrada en vigencia en la justicia federal con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el transcurso de 2025. De hecho, a partir del 10 de noviembre de 2025 se prevé que todas las causas penales económicas nuevas en CABA tramiten ya bajo el CPPF adversarial, sumándose posteriormente los restantes fueros penales.

Este cambio de paradigma procesal en Justicia Federal de CABA presenta importantes desafíos institucionales y políticos. Por un lado, exige que los organismos judiciales adapten su infraestructura, tecnología y personal a un esquema de litigación adversarial. Por otro lado —y centralmente para el objeto de este trabajo—, demanda que el Ministerio Público de la Defensa cumpla un rol estratégico para garantizar los derechos de las personas imputadas bajo las nuevas reglas del proceso acusatorio. El acceso efectivo a la justicia requiere asegurar una igualdad real de armas entre las partes (Martorelli, 2017). En la práctica, esto significa que la defensa pública debe contar con recursos comparables a los de la acusación para investigar los hechos, producir prueba autónoma y confrontar las evidencias de la fiscalía. En CABA, donde el MPD tendrá que litigar en un entorno plenamente adversarial, cobra especial relevancia el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, entre ellas su Cuerpo de Peritos y Consultores Técnicos e Investigadores.

II. El sistema adversarial y su próxima vigencia en la Justicia Federal de CABA

La adopción del sistema adversarial en la justicia penal implica un rediseño profundo del proceso. En lugar de expedientes escritos y jueces investigadores, se pasa a audiencias orales donde las partes -fisca-

lía y defensa- presentan y controvertien las pruebas ante un juez que garantiza el respeto de las reglas. En este modelo, cada parte construye su “teoría del caso” y aporta sus propias pruebas, mientras que el juez actúa como un árbitro neutral que resuelve sobre la admisibilidad de la evidencia y finalmente dicta sentencia en base a lo debatido en el juicio. Los principios de inmediación (el juez presencia directamente la prueba en la audiencia) y contradicción (cada parte puede refutar la evidencia contraria mediante contra-examen o contra-argumentos) son esenciales. A su vez, la exigencia de igualdad de armas conlleva que la defensa tenga las mismas oportunidades de proponer pruebas y argumentos que la acusación, sin desventajas impuestas por el diseño procedural (Díaz Pucheta, 2017). Tal como lo resume Rúa (2009), en el sistema acusatorio:

- 1) La Jurisdicción Penal se encuentra en poder de Tribunales Populares; 2) la persecución penal está a cargo de una persona física, no un órgano estatal; 3) el acusado es un sujeto de derechos que se encuentra en igualdad de condiciones con la parte acusadora (“igualdad de armas”); 4) existe una separación entre la función acusatoria y la decisoria; 5) el procedimiento consiste en un debate público, oral, continuo y contradictorio; y 6) las pruebas son valoradas de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

En Argentina, el sistema adversarial a nivel federal entró en vigor de forma progresiva. La Ley 27.063 (sancionada en 2014) introdujo un Código Procesal Penal Federal acusatorio, aunque su implementación se postergó y regionalizó mediante sucesivas normas. Recién a partir de 2019 comenzó a aplicarse gradualmente (iniciando por Salta y Jujuy), y durante 2022-2024 se extendió a distritos como Rosario, Mendoza, General Roca, Comodoro Rivadavia,

entre otros¹. En diciembre de 2024, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 188/24, el Poder Ejecutivo impulsó retomar y acelerar el cronograma de puesta en marcha del CPPE, facultando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH) a fijar fechas para las jurisdicciones pendientes. Fue así que se estableció la entrada en vigencia del sistema acusatorio en la justicia federal con sede en CABA a partir de noviembre de 2025. En particular, la Resolución 530/2025 del MJyDH dispuso que todas las causas que se inicien en el fuero Penal Económico de CABA desde el 10 de noviembre de 2025 tramitarán con el nuevo código adversarial². Es previsible que, seguidamente, el resto de los fueros penales federales (y nacionales) de la Ciudad Autónoma adopten el sistema, culminando la tan postergada reforma procesal en la Capital Federal.

La pronta vigencia del modelo acusatorio en CABA ha instalado dudas respecto a la capacidad del sistema de justicia local para implementarlo y sostenerlo. El desafío no es menor: requiere reestructurar órganos, capacitar personal y asegurar recursos materiales suficientes para las nuevas prácticas. En tal sentido, el Procurador General interino de la Nación, Eduardo Casal, advirtió en mayo de 2025 que “sin recursos no puede haber sistema acusatorio”³, señalando graves falencias de infraestructura y personal en la justicia federal porteña para hacer frente a la inminente reforma.

1 Comunicado de la Procuración General de la Nación. Balance de las acciones institucionales para la implementación del sistema acusatorio durante 2024. Recuperado en [Balance de las acciones institucionales para la implementación del sistema acusatorio durante 2024 | Fiscales.gob.ar](https://www.mujh.gob.ar/2024/05/21/balance-de-las-acciones-institucionales-para-la-implementacion-del-sistema-acusatorio-durante-2024/)

2 Véase Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Resolución N.º 143/2025, Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de marzo de 2025.

3 Comunicado al Ministro de Justicia, citado en Diario Judicial. Disponible en el artículo “Sin recursos no puede haber sistema acusatorio”.

En este contexto, es crucial destacar el rol del Ministerio Público de la Defensa. La defensa pública es un pilar fundamental para garantizar el derecho al debido proceso y al acceso a la justicia de las personas acusadas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad. La propia Asamblea General de la OEA ha reconocido que los defensores públicos oficiales son actores esenciales para asegurar las garantías judiciales (OEA, CJI/RES. 226, 2016)⁴. Por ello, ha instado a los Estados a fortalecer a las defensorías públicas, dotándolas de independencia, autonomía funcional y recursos suficientes para cumplir eficazmente su misión. Es en este contexto donde la próxima implementación del sistema adversarial en CABA pone a prueba ese compromiso: el MPD deberá estar preparado institucionalmente para litigar de igual a igual con el Ministerio Público Fiscal en los nuevos procesos.

III. Igualdad de armas, contradicción y producción autónoma de prueba: el rol estratégico de la Defensa Pública

El principio de igualdad de armas es un corolario del derecho a la defensa y a un juicio justo reconocido en instrumentos internacionales (por ejemplo, en el Art. 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Supone que la defensa tenga las mismas posibilidades que la acusación para presentar, producir pruebas, interrogar testigos y peritos, y hacer valer sus argumentos ante el juez. En la práctica, esta igualdad requiere algo más que meras garantías formales y declarativas: exige equiparar las capacidades investigativas y técnicas de la defensa con las del

aparato acusador estatal. Si la fiscalía cuenta con agentes de investigación, fuerzas policiales, laboratorios forenses, cuerpos periciales y otros recursos para investigar el delito, la defensa debe contar con medios a la altura para contrarrestar esa evidencia o producir la propia. De lo contrario, la balanza procesal se inclina estructuralmente en contra del imputado, minando la premisa adversarial de dos partes en pie de igualdad.

Aquí entra en juego la noción de producción autónoma de prueba por la defensa. En un sistema inquisitivo tradicional, la investigación (y muchas veces la prueba pericial) es monopolio de jueces y/o del Ministerio Público Fiscal, dejando a la defensa en un rol reactivo y dependiente de la prueba “oficial”. En cambio, el sistema acusatorio promueve que la defensa pueda investigar activamente los hechos, recopilar evidencias a su favor y ofrecer peritajes de parte que complementen o impugnen los presentados por la fiscalía (Binder, Cape & Namoradze, 2015). En otras palabras, el defensor no solo argumenta en derecho, sino que también produce prueba: entrevista testigos, solicita documentos, realiza inspecciones o recreaciones, y recurre a peritos expertos para analizar elementos técnicos del caso.

El principio de contradicción se articula de manera directa con lo expuesto previamente. La contradicción implica que toda prueba presentada por una parte debe poder ser confrontada, discutida y eventualmente refutada por la contraparte, antes de ser valorada por el juez. Respecto de la prueba pericial, la contradicción reviste especial importancia debido a la naturaleza técnica de este medio de prueba. La fiabilidad de un peritaje aumenta si puede ser examinada y cuestionada en juicio, ya sea mediante el contra-examen al perito de la parte contraria o mediante la presentación de peritajes independientes o de parte. Al respecto, la contradicción y el carác-

4 “Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas” fue aprobado por la Comisión Jurídica Interamericana (CJI) de la OEA durante su 89º Período Ordinario de Sesiones, celebrado en Río de Janeiro en octubre de 2016. El acto formal es la Resolución CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16).

ter testimonial de la prueba pericial resultan fundamentales para su correcta valoración (Calahorrano Latorre, 2022). En definitiva, el perito ejerce su función como testigo especializado, aportando al proceso una opinión técnica cuya exposición a las preguntas de ambas partes constituye una garantía esencial de objetividad, imparcialidad y rigor científico.

Sin embargo, garantizar la contradicción efectiva de la prueba pericial suele requerir que la defensa cuente con sus propios peritos o expertos consultores. Si solo existieran peritos designados por tribunales o fiscalías y la defensa careciera de asesoramiento técnico, difícilmente podría rebatir conclusiones científicas complejas. Esta asimetría tradicional llevó en muchos casos a que los informes de peritos provenientes del poder judicial fueran sobrevalorados en detrimento de los peritajes de parte, asumiendo que la vinculación contractual con una de las partes supone automáticamente una falta de objetividad o ética profesional, que resta calidad y fiabilidad al informe (Vázquez 2022,14). Las causas de esta situación suelen vincularse a restricciones presupuestarias y estructurales: si la defensa pública no cuenta con un plantel robusto de peritos o fondos para contratar expertos privados, su capacidad de producir informes periciales propios será muy limitada. En consecuencia, la contradicción de la prueba científica se resiente y con ella la efectividad de la defensa técnica.

El sistema acusatorio coloca al Ministerio Público de la Defensa frente a importantes desafíos en relación a la producción de prueba de expertos y la capacitación de las personas defensoras. Contar con equipos técnicos multidisciplinarios, especialmente peritos de diversas especialidades que asesoren a los defensores y produzcan informes técnicos cuando sea necesario es un elemento clave. En este sentido, fortalecer los equipos periciales ya existentes, equiparar los salarios

con otras agencias periciales, garantizar la autonomía técnica, la capacitación y actualización continua son algunos de retos frente al sistema adversarial.

El trabajo interdisciplinario entre defensores públicos altamente capacitados y peritos de parte que actúan de forma coordinada permite a la Defensa Pública construir estrategias probatorias consistentes y sostener controversias científicas de calidad en juicio, reforzando así el principio de igualdad de armas entre la acusación y la defensa. Para López Puleio (2013, 13), este principio “supone la perfecta igualdad de las partes. Para eso, la defensa tiene que tener la misma capacidad y poderes de la acusación; entonces, el imputado debe estar asistido por un defensor en situación de competir con el acusador público”.

Cabe destacar que estas ideas no son únicamente aspiraciones teóricas, sino que se encuentran respaldadas por estándares internacionales de derechos humanos y buenas prácticas. Los *Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas* adoptados por la OEA (CJI/RES. 226, 2016) subrayan la importancia de la independencia y la autonomía funcional, financiera y técnica de las defensorías públicas, reconociendo que solo así pueden brindar un servicio eficaz. Asimismo, instan a los Estados a asegurar que los defensores públicos puedan desempeñar sus funciones libres de injerencias y con respeto pleno a sus intervenciones en el proceso. Traducido al terreno de la prueba pericial, esto implica que la defensa tenga la facultad de proponer expertos y de acceder a los medios probatorios técnicos en condiciones no inferiores a la contraparte acusadora. También las Naciones Unidas, en sus *Principios y Directrices sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal* (ONU, 2012), han establecido que la asistencia letrada debe incluir acceso a otros servicios de apoyo (intérpretes, investigadores, peritos) para garan-

tizar una defensa adecuada, especialmente en casos complejos o que involucren prueba científica. En decir, tanto la doctrina especializada como los estándares internacionales coinciden en que sin una defensa pública fortalecida en lo técnico-científico, la promesa del sistema acusatorio queda incompleta.

IV. Origen y evolución del Cuerpo de Peritos del MPD

La creación de un cuerpo pericial propio dentro del Ministerio Público de la Defensa en Argentina fue un hito innovador a nivel regional. La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Ley 27.149, establece en su art. 38 que el MPD “contará con cuerpos técnicos especializados, propios y autónomos, que asistirán a los defensores públicos para garantizar la defensa técnica adecuada de las personas sometidas a proceso”.

Históricamente, la defensa pública debía litigar con muy escasos recursos técnicos propios, dependiendo de los peritajes producidos por los auxiliares de la justicia (como el Cuerpo Médico Forense de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) o, en el mejor de los casos, contratando peritos de parte de manera ad-hoc. Esta situación colocaba a la defensa en evidente desventaja, dado que los informes de peritos provenientes del poder judicial tendían a gozar de mayor credibilidad ante los jueces, bajo la presunción de imparcialidad y objetividad dado su origen, en desmedro de las pericias de parte que presentara la defensa. La necesidad de contar con expertos propios y concretar el principio de igualdad de armas motivó a las autoridades de la defensa pública a generar una capacidad pericial, permanente e integrada en su estructura.

Los orígenes del Cuerpo de Peritos y Consultores Técnicos en investigadores del MPD se remontan al año 2008, momento en el cual la Defensora General de la Nación, Dra. Stella

Maris Martínez, puso en marcha un proyecto piloto a fin de incorporar profesionales técnicos al ámbito de la defensa. Inicialmente se trató de esfuerzos pioneros aislados: ese año se sumaron a la DGN un médico clínico (Dr. Jorge Enrique Cliff), un psiquiatra forense (Dr. Ezequiel Mercurio) y una psicóloga (Lic. Ana María Cabanillas), quienes comenzaron a asesorar a los defensores públicos y producir los primeros informes periciales de parte dentro de casos penales (Mercurio, 2025).

Tras esos primeros hitos aplicados, en un principio, a la materia penal, la iniciativa de producir prueba pericial propia se extendió también al ámbito civil y de familia. Los defensores públicos que actúan como tutores, curadores o representantes de niños, niñas y adolescentes, y personas con discapacidad comenzaron a requerir informes técnicos en casos complejos (evaluaciones psicológicas, socioambientales, médicas, etc.). Esto llevó a incorporar nuevos especialistas al proyecto: en 2011 se sumaron psiquiatras en las áreas de Curadurías y Tutorías y, gradualmente, más profesionales de psicología, psiquiatría y medicina general durante 2011-2012, aunque todavía sin una estructura formalmente consolidada. Ante el crecimiento de las solicitudes y el volumen de trabajo, quedó en evidencia la necesidad de institucionalizar formalmente el cuerpo de peritos de la defensa, dotándolo de una planta estable, reglamentos y jerarquías definidas.

El paso decisivo vino en 2013, cuando la Defensoría General de la Nación dictó la Resolución DGN N° 349/13, que creó oficialmente el Cuerpo de Peritos y Consultores Técnicos del MPD, adscripto a la Secretaría General de Política Institucional. Esta resolución estableció la estructura básica del Cuerpo, definiendo sus objetivos -brindar asistencia técnico-científica a los defensores públicos en todo el país- y autorizando la dotación de cargos profesionales necesarios. Se conformaron de-

partamentos por especialidad (Departamento de Psicología, Departamento de Psiquiatría y Departamento de Medicina General) bajo la coordinación de un responsable general. Desde el inicio se previó un enfoque multidisciplinario, incorporando también trabajadores sociales, dado que muchas problemáticas de los asistidos por la defensa requieren un abordaje integral jurídico, psicológico y social (Mercurio, 2025; Maero Suparo, 2020). Esta formalización administrativa permitió dotar de estabilidad laboral a los peritos y sentó las bases para expandir el servicio pericial de la defensa pública de manera planificada. A partir de entonces, el desarrollo y fortalecimiento de este cuerpo pericial pasó a ser una política institucional del MPD.

En los años subsiguientes, el Cuerpo de Peritos del MPD continuó expandiéndose en tamaño, disciplinas y alcance geográfico. Inicialmente concebido para asistir en casos penales y luego civiles en Buenos Aires, su crecimiento permitió descentralizar servicios hacia las regiones del país. Se crearon equipos interdisciplinarios de peritos en varias jurisdicciones federales como La Plata, Córdoba, Salta, Mendoza y Rosario, integrados típicamente por un psicólogo/a, un médico clínico y un trabajador social, entre otros profesionales, según las necesidades de cada región. De esta forma, defensores públicos de distintos puntos del país comenzaron a contar con acceso más directo a peritos sin depender exclusivamente de la sede central en Capital Federal.

También se incorporaron nuevas disciplinas y especialidades a medida que fueron surgiendo requerimientos específicos. Por ejemplo, se añadió un Área Contable con contadores públicos para asistir en causas que involucran análisis financieros o patrimoniales. Del mismo modo, en 2022 se creó un Equipo Interdisciplinario de Ejecución Penal, enfocado en cuestiones técnicas en la fase de ejecución de sentencia (v.gr. evaluaciones de

tratamiento penitenciario, informes criminológicos, etc.) y un equipo pericial especializado en el área informática.

Actualmente, el Cuerpo de Peritos y Consultores Técnicos cuenta con profesionales de psicología, psiquiatría, medicina general, trabajo social, contabilidad, y mantiene convenios de cooperación para laboratorios forenses y otras pericias especializadas cuando el caso lo amerita. La Coordinación General del Cuerpo (con sede en la Defensoría General) centraliza la gestión y distribución de casos, mientras que los departamentos por especialidad aseguran estándares de calidad técnica en los informes. Según datos institucionales recientes, el plantel estable supera la treintena de peritos a nivel nacional, complementados por consultores externos puntuales cuando se requieren saberes no cubiertos internamente (por ejemplo, genética forense, ingeniería, balística, etc.). En suma, en poco más de una década, el MPD ha logrado construir un modelo propio de cuerpo pericial público, pionero en la región, que sirve de apoyo técnico-científico a la defensa en una amplia gama de asuntos.

Vale la pena resaltar los logros cualitativos asociados a esta evolución. La presencia de peritos de la defensa ha contribuido a equilibrar debates probatorios en casos complejos, aportando perspectivas alternativas a las de los peritos provenientes del Poder Judicial. Ha incentivado, también, una mayor profesionalización de los defensores públicos en materia probatoria, al trabajar en equipo con expertos y familiarizarse con conceptos técnicos. En términos políticos, la existencia del Cuerpo de Peritos del MPD visibiliza un compromiso institucional con la garantía de defensa efectiva: transmite a la sociedad la idea de que los más vulnerables no enfrentan en soledad el peso del aparato punitivo, sino que cuentan con un Estado que también les provee ciencia y técnica para defender sus derechos.

Este cuerpo técnico se compone de profesionales sólidamente formados, cada uno con especializaciones de posgrado en sus respectivas disciplinas —psicología, psiquiatría, medicina general, trabajo social, etc.— lo que garantiza un enfoque verdaderamente interdisciplinario. La mayoría de sus integrantes ejerce, además, la docencia en universidades públicas y privadas, participa activamente en actividades académicas y se actualiza de forma continua para sostener los más altos estándares de calidad técnica. Los informes periciales elaborados por este cuerpo se ajustan a los lineamientos internacionales de las prácticas forenses y respetan los estándares incorporados en la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa, con una perspectiva centrada en los derechos humanos, la protección de personas con discapacidad y un enfoque interseccional de género.

Este compromiso ético y técnico se refleja en la creciente valoración de sus dictámenes, citados y destacados en numerosas sentencias y resoluciones de relevancia (por ej.: “Cardozo Subía, Raúl Roberto s/ tentativa de contrabando agravado” del Tribunal Oral en lo Federal Criminal N° 1 de Salta, de julio de 2020, y el posterior acuerdo de solución amistosa del Estado argentino ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, de abril de 2022; también el fallo “CPE N° 575/2018/32/1 E., A.G. s/incidente de falta de acción” del Juzgado Nacional en lo Penal Económico N° 7; entre otros). El modelo adoptado por el Cuerpo de Peritos del MPD constituye hoy una referencia regional sobre cómo la ciencia y la técnica pueden ponerse al servicio de la defensa pública para garantizar la igualdad de armas y la tutela judicial efectiva de colectivos históricamente vulnerados. No obstante, junto a estos avances, persisten desafíos importantes que condicionan el pleno desarrollo de esta política (Mercurio, 2025).

V. Desafíos actuales del Cuerpo de Peritos y la necesidad de su fortalecimiento institucional

A pesar de su consolidación normativa y de los notables avances alcanzados, el Cuerpo de Peritos del Ministerio Público de la Defensa enfrenta desafíos que deben ser atendidos para asegurar su eficacia, más aún ante la inminente implementación del sistema adversarial en la justicia federal con sede en CABA. Uno de los principales retos identificados es la insuficiente jerarquización y reconocimiento laboral, lo que dificulta atraer y, más aún, retener a profesionales altamente calificados, situación muy crítica en áreas técnicas especializadas. Resulta evidente -y más aun considerando la alta especialización que exige el próximo sistema adversarial- que el Cuerpo de Peritos debe ser fortalecido de manera adecuada en términos de recursos técnicos y humanos: ampliando su dotación, garantizando estabilidad y promoviendo instancias permanentes de capacitación y actualización técnica.

Otro desafío es la disponibilidad oportuna de los peritajes. A medida que más jurisdicciones adoptan el proceso acusatorio, con plazos más breves y control judicial de la investigación, la defensa pública debe responder con rapidez en la producción de contrapruebas. Esto exige que el Cuerpo de Peritos cuente con personal y recursos suficientes y especializados para cubrir la demanda en tiempo real. Si un defensor público requiere, por ejemplo, un informe psiquiátrico o psicológico alternativo durante la etapa de investigación preparatoria, el Cuerpo debería poder asignar expertos de inmediato, de modo de no retrasar el caso ni debilitar la estrategia técnica.

Actualmente, en determinadas regiones o disciplinas, se observa una carga de trabajo especialmente elevada debido a la brecha que se ha generado en los últimos años entre los plantelos periciales del Poder Judicial y los equipos

técnicos de la defensa. Esta desproporción surgió cuando los magistrados —reconociendo la importancia de contar con respaldo de las ciencias, especialmente en el área de salud mental— promovieron una expansión significativa de profesionales dentro del Cuerpo Médico Forense y otras agencias judiciales, sin que esta ampliación fuera acompañada por un crecimiento proporcional de peritos en la defensa pública. Esta asimetría se refleja con particular impacto en el equipo de salud mental, donde psiquiatras y psicólogos trabajan de forma conjunta, y la demanda técnica supera ampliamente la capacidad disponible.

Frente a este escenario, resulta imperativo fortalecer de manera planificada la dotación de peritos en las disciplinas más requeridas y/o establecer convenios ágiles con entidades externas para casos puntuales, asegurando siempre la independencia técnica del peritaje de la defensa. Asimismo, es esencial sostener la capacitación continua y específica para el litigio adversarial: un perito de la defensa no sólo debe elaborar su informe con rigor, sino también presentar sus conclusiones con claridad y solidez ante el tribunal, resistiendo el contrá-examen de la fiscalía. De ahí que la inversión en entrenamientos conjuntos de peritos y defensores -mediante simulacros de juicio y prácticas de oralidad- sea clave para consolidar un trabajo en equipo que refuerce la contradicción efectiva y la igualdad de armas.

En cuanto al marco normativo, otro punto a considerar es la plena implementación de disposiciones que permitan a la defensa igualdad en el acceso a fuentes de prueba. El MPD ya cuenta con algunos investigadores e incluso laboratorios propios incipientes (Resolución DGN N°868/25), pero su desarrollo deberá acompañarse con el del Cuerpo de Peritos para cubrir todo el espectro: desde la recolección de evidencia material en el campo hasta el análisis pericial especializado. En términos institucionales, podría evaluarse a futuro la

creación de una Dirección de Investigación Defensorial robusta, que integre investigadores y peritos bajo una misma coordinación, optimizando recursos y evitando duplicaciones. Ello coincide con los estándares internacionales que exigen a los Estados financiar, junto con la asistencia letrada, todos los servicios de apoyo necesarios, incluidos peritos y personal técnico especializado (Naciones Unidas 2012, Directriz 12, párr. 62).

Los estándares internacionales de derechos humanos refuerzan la legitimidad de estas demandas de fortalecimiento. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en diversas oportunidades, ha señalado que el derecho a la defensa adecuada implica que el Estado garantice las condiciones para ejercerla, lo cual abarca no solo la designación de un abogado sino también los medios y recursos técnicos necesarios para preparar la defensa (CIDH 2013, párr. 52). La Asamblea General de la OEA, mediante la resolución *“Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de Acceso a la Justicia”* (2016), instó explícitamente a los Estados miembros a dotar a las defensorías públicas de los recursos humanos, financieros, técnicos y de infraestructura suficientes para cumplir su rol (OEA, CJI/RES. 226, 2016). Este llamado reconoce que, sin apoyo institucional, la figura del defensor público, por más dedicada que sea, no alcanza a equilibrar por sí sola la balanza frente al poder punitivo. En igual sentido, los Principios del Comité Jurídico Interamericano enfatizan la *importancia de la independencia, autonomía funcional, financiera y presupuestaria* de la defensa pública (OEA, CJI/RES. 226, 2016, Principios 2 y 3), condiciones sin las cuales difícilmente pueda haber igualdad de armas real. Fortalecer el Cuerpo de Peritos del MPD constituye una respuesta concreta y coherente con estas recomendaciones, ya que refuerza la autonomía técnica (experticia científica) de la defen-

sa pública y asegura los recursos presupuestarios necesarios para sostener un componente estratégico dentro de su estructura.

No debe perderse de vista que este esfuerzo de fortalecimiento institucional redunda directamente en la efectividad de la defensa de los más vulnerables. Son las personas de escasos recursos, sin acceso a peritos privados, quienes más dependen de que el Estado les provea una defensa técnica integral. En términos de derechos humanos, esto se conecta con el derecho a la igualdad ante la ley y a un juicio justo (CADH, art. 8; PIDCP, art. 14)⁵ ⁶. La eficacia de la defensa pública es también una medida de la calidad democrática e institucional de un país: una justicia penal equilibrada, que trate con respeto los derechos del acusado, fortalece el Estado de Derecho y previene errores judiciales (como condenas de inocentes por pruebas mal valoradas). Por ende, invertir en la defensa pública -incluyendo su cuerpo técnico- no es un gasto superfluo, sino una condición de posibilidad para la vigencia real de las garantías constitucionales en el proceso penal.

Finalmente, desde una perspectiva comparada e histórica, la creación del Cuerpo de Peritos del MPD argentino puede verse como parte de un movimiento más amplio de revalorización de las defensorías públicas en América Latina. Países como Chile, Colombia, Brasil, entre otros, han emprendido reformas para reforzar las capacidades de sus defensores estatales en el marco de la transformación acusatoria. Binder (2024) señala que una reforma integral del sistema penal

exige avanzar desde el fortalecimiento inicial de la fiscalía y la policía hacia una institucionalización sólida de la defensa pública, para así garantizar una justicia realmente equitativa y asegurar el equilibrio e igualdad de condiciones entre actores del proceso.

Así, en los últimos años se observa un consenso creciente en la región: la defensa pública debe ser tan fuerte como la fiscalía para que el sistema penal funcione equilibradamente. El caso argentino del MPD y su cuerpo pericial propio es un ejemplo notable, tomado como referencia por otras naciones que procuran instaurar oficinas de peritos en sus defensorías (de hecho, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas -AIDEF- promueve el intercambio de experiencias en este campo). Consolidar y perfeccionar este modelo es, por tanto, no solo una necesidad interna sino también un aporte a la construcción de estándares regionales de mejor justicia.

VI. Conclusiones

La inminente implementación del sistema adversarial en el ámbito de la justicia federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires plantea una oportunidad histórica para afianzar un proceso penal más equilibrado y respetuoso de los derechos humanos, pero también conlleva importantes desafíos. El Ministerio Público de la Defensa se encuentra en el centro de esa encrucijada: de su preparación y fortaleza dependerá en gran medida que la transición al nuevo sistema no implique una brecha de desigualdad entre acusación y defensa. Los principios de igualdad de armas, contradicción y producción autónoma de prueba no pueden quedar en meros enunciados; requieren condiciones materiales y organizativas que los hagan realidad en la sala de audiencias. En ese sentido, el Cuerpo de Peritos y Consultores Técnicos del MPD emerge como una herramienta institu-

5 Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica). Suscrita en San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

6 Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General, 16 de diciembre de 1966.

cional clave para materializar la igualdad de armas. Su existencia y desarrollo a lo largo de la última década han provisto a la defensa pública de un poder técnico-científico propio, elevando la calidad de la defensa y permitiendo controvertir con éxito pruebas de la acusación en numerosos casos. Esta experiencia acumulada será fundamental en el esquema adversarial ya vigente en CABA, donde cada parte deberá sustentar su caso con sus pruebas frente a un juez neutral.

En el plano normativo y político, es menester que las autoridades tanto del Poder Judicial como del Ejecutivo tomen conciencia de que, sin una defensa pública robusta, la reforma acusatoria puede fracasar o derivar en nuevas inequidades. Así como se han asignado recursos para nuevas fiscalías o capacitaciones de jueces, debe proveerse apoyo suficiente a la Defensoría en este proceso. Lo contrario equivaldría a instaurar un sistema “cojo”, donde una pierna (la acusadora) es más fuerte que la otra (la defensora), dificultando la marcha equilibrada de la justicia. Las voces de organismos internacionales son claras al respecto: invertir en defensa pública es invertir en justicia y derechos humanos. El Estado argentino tiene obligaciones internacionales de garantizar el derecho a la defensa adecuada y el acceso a la justicia, lo que conlleva proporcionar los medios necesarios para que el MPD cumpla su mandato constitucional.

La implementación del sistema adversarial en CABA no debe verse solo como un cambio procedural, sino como una oportunidad de fortalecimiento institucional. Para el Ministerio Público de la Defensa, es el momento de consolidar todo lo avanzado en estos años: su independencia, su identidad como “institución de defensa y protección de derechos humanos”, y particularmente su capacidad para producir prueba y conocimiento científico en favor de los vulnerables. El Cuerpo de Peritos del MPD es una concreción de esa

visión que garantiza derechos, y su potenciación redundará directamente en beneficios para los asistidos por la defensa pública. Un Cuerpo de Peritos fortalecido se traducirá en juicios más equilibrados, en decisiones mejor informadas (al contar el juez con dos versiones técnicas y no solo una) y en mayores garantías de justicia.

Referencias bibliográficas:

- Binder, A. M. 2024. “La reforma de la justicia penal: de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos”. En: *Francis - Yearbook of Legal Sciences and Humans Rights Tribute to Prof. Dr. Cândido Furtado Maia Neto* Vol. 1, 40–82.
- Binder, A., Cape, E., Namoradze, Z. 2015. *Defensa Penal Efectiva en América Latina: Resumen Ejecutivo*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales y otros. Disponible en <https://inecip.org/wp-content/uploads/INECIP-Defensa-Penal-Efectiva-en-Am%C3%A9rica-Latina-Resumen-Ejecutivo.pdf>
- Calahorrano Latorre, E. 2022. “Razonamiento probatorio sobre la admisibilidad de la prueba pericial en responsabilidad médica”. En: *Revista de Derecho* (Coquimbo. En línea), vol. 29, e3944. <https://orcid.org/0000-0003-0408-5737>
- Díaz Pucheta, S. 2017. “El Sistema Acusatorio en los procesos penales de América del Sur”. En: *Revista Argumentos*, Núm. 4, julio, pp. 1-19. Centro de Perfeccionamiento Ricardo C. Núñez.
- Duce, M. 2018. “Prueba pericial y errores del sistema de justicia penal: una aproximación empírica a las prácticas en el proceso penal chileno”. En: *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 223–262.

López Puleio, M. F. 2013. "El acceso a una defensa adecuada en el proceso penal: El acceso a un defensor penal y sus ámbitos especialmente críticos". En: *Revista Das Defensorías Públicas Do Mercosul*, (3), 7-50.

Maero Suparo, V. A. 2020. "Pericias psicológicas en la defensa pública: criterios técnicos y desafíos institucionales". En: J. Marquevich (Coord.), *Manual Argentino de Psicología Forense*. Buenos Aires: Editorial XXX.

Martorelli, J. P. 2017. "La prueba pericial: consideraciones sobre la prueba pericial y su valoración en la decisión judicial". En: *REDEA. Derechos en Acción*, Año 2 Nº 4, invierno.

Mercurio, E. 2025. "Cuerpo pericial de la defensa pública. Una garantía en el acceso a la justicia y en la defensa de los derechos humanos". En: *Revista de las Defensorías Públicas del MERCOSUR*, 12, 95-106. <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Revista-N12-REDPO-FINAL.pdf>

Rua, R.J. 2009. "El principio acusatorio y la necesidad de una reforma legislativa. Id SAIJ": DACC090075. Disponible en: <https://www.saij.gob.ar/doctrina/dacc090075-rua-principio-acusatorio-necesidad-una.htm>

Vázquez, C. (2022). *Manual de prueba pericial* (1ª ed.). Ed. Marcial Pons Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notas periodísticas

Diario Judicial. "Sin recursos no puede haber sistema acusatorio", del 09 de mayo de 2025. Disponible en <https://www.diariojudicial.com/news-100556-sin-recursos-no-puede-haber-sistema-acusatorio>

Normativa

Asamblea General de la OEA. 2016. Resolución AG/RES. 2887 "Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia".

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2013. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44.

Decreto N.º 118/2019 T.O. 2019. *Código Procesal Penal Federal*. Boletín Oficial de la Nación.

Defensoría General de la Nación. 2013. Resolución DGN N.º 349/13. Creación del Cuerpo de Peritos y Consultores Técnicos.

Ministerio Público de la Defensa de la Nación. 2015. Ley Orgánica Nº 27.149.

Naciones Unidas. 2012. *Principios y Directrices sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal* (A/RES/67/187).

Organización de los Estados Americanos, Comisión Jurídica Interamericana. 2016. *Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas*. CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16).

Fallos

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2008). Fallo "Mercedes, M. s/ rec. de casación" (voto de Fayt y Zaffaroni).



CONSEJO FEDERAL DE DEFENSORES Y ASESORES GENERAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



El fortalecimiento institucional de la Defensa Pública y el sistema democrático. Los nuevos desafíos ante los cambios de paradigmas

Ariel Alice

Abogado (Universidad de Belgrano). Defensor General de la Provincia de Río Negro. Coordinador del Consejo Federal de Defensores y Asesores General de la República Argentina.

I. Los cambios de paradigmas

Los tiempos actuales se encuentran signados por un extraordinario tránsito entre paradigmas, que nos obliga a reposicionarnos y reentrarnos para poder observar el mundo a partir de esos nuevos marcos conceptuales y, desde allí, poder operar de manera más eficaz y eficiente.

En contraposición al *paradigma de la simplificación* (Morin 1990, 89) -al que muchos consideran el paradigma de las bases de la modernidad-, en la actualidad el paradigma epistemológico de las ciencias naturales y de las ciencias sociales es el denominado *paradigma de la complejidad*, que nos conduce a asumir el principio de incertidumbre y la diversidad. Ello, nos exige asimismo el desafío de generar acciones de mayor diálogo, articulación, consenso e inclusión, y dejar atrás la mirada reduccionista, insular y de gestión bajo comportamientos estancos, propios del paradigma del pensamiento científico y del denominado *paradigma disyuntor de la modernidad* (Morin 1997, 3), que reduce, aísla, divide y excluye.

Por su parte, el tránsito del paradigma de la *era industrial* a la *era de la información y del conocimiento* (Covey 2005, 29) o incluso hacia la denominada *era conceptual* (Pink, 2008),

también nos conduce en términos organizacionales, a dejar atrás los sistemas rígidos, cerrados, estáticos y piramidales, para comenzar a pensar en sistemas dúctiles, abiertos, dinámicos y horizontales, a la par que ya no tanto en términos de jerarquías sino de *redarquías* (Márquez, 2011), todo lo cual impacta en materia de trabajo en equipo, liderazgos, empatías, sinergias, mejora constante, entre otras cuestiones.

En nuestro ámbito jurídico y a partir de la época de posguerra, el importante tránsito del denominado *paradigma del Estado de Derecho Legal* (EDL) hacia el *paradigma del Estado de Derecho Constitucional* (EDC; Zagrebelsky 1995, 21 y ss.), ya nos condujo también a repensar nuestra forma de operar el Derecho a partir de sus nuevos rasgos y características (Vigo 2016, 188 y ss.), tales como: i) la crisis de la clásica concepción de soberanía de los Estados, a partir de la cual -y conforme lo sostiene Peter Haberle- existe un *ius commune constitucionale* (Vigo 2015, 34), o bien -en palabras de Jünger Habermas- *un patriotismo constitucional* acorde a los principios emanados de los derechos fundamentales que se encuentran en nuestras constituciones; ii) una nueva concepción de los Derechos Humanos, que ya no se crean sino que se reconocen y se exigen en términos de concreción y eficacia, para poder cumplir con la pretensión dworkiniana de que se “los tomen en serio”, dejando atrás la concepción de ser una mera concesión o una restricción estatal de no intromisión en la libertad individual; y iii) la exigencia de una democracia sustancial y no meramente procedural que solo opera bajo el poder omnímodo de las mayorías, para dar paso al compromiso constitucional del respeto irrestricto de los derechos intangibles de las minorías (Amaya 2012, 214), sin violar el “coto vedado” (Garzón Valdez) o la esfera de lo no decidible (Ferrajoli) de los derechos fundamentales, so perjuicio de la invalidez jurídica

y de la responsabilidad jurídica internacional estatal (Vigo 2016, 192).

II. Principio de igualdad y no discriminación. Su relación con el sistema democrático

El citado marco contextual es transicional e inédit y su característica más identitaria, transversal y prospectiva se encuentra, probablemente, en la exigencia de una nueva reconfiguración del *principio de igualdad*. Este principio, desde su originaria matriz individualista, liberal, formal y abstracta, demuestra ser en la actualidad notablemente ineficaz para dar respuestas a los conflictos emergentes. En tal sentido, y si bien en el EDC existe un *desbordamiento de los derechos humanos* a todo el ordenamiento jurídico (Pérez Luño, 1993), lo cierto y concreto es que, desde su propia construcción, a partir de un piso estructural de desigualdades y asimetrías preexistentes, tres cuartas partes de la humanidad no tienen reconocidos ni garantizados sus derechos y la separación entre la teoría y la práctica que se da al interior de los estados constitucionales de derecho occidentales, se agudiza en los países del sur, donde se manifiesta este abismo entre lo que se dice y lo que se hace de forma más evidente (Sánchez Rubio 2015, 186).

El fenómeno de la *exclusión social* se postula entonces como uno de los grandes problemas del mundo contemporáneo y las crecientes desigualdades al interior de los Estados—que se suman a las que existen entre los propios Estados-, permiten pensar que el código *exclusión/inclusión* va a ser, del mismo modo que lo fue la división de clases en el siglo XIX, uno de los principales instrumentos para entender los sistemas sociales del presente (Luhmann 1995, 129–150). El fenómeno ha tenido mayor atención en el contexto latinoamericano debido a las profundas ex-

clusiones sociales, étnicas y raciales históricas ya preexistentes, y su relevancia crece a lo largo y a lo ancho del mundo, en la medida que también en otros lugares como Estados Unidos o Europa la *exclusión social* está aumentando de modo alarmante y comienza a postularse como el principal fracaso del *Estado de Bienestar* (Cigüela Sola 2015, 130).

Así, y ante la notable insuficiencia, inoperancia o ineeficacia del principio de igualdad y de no discriminación, emergen nuevas concepciones tales como el *principio del grupo desaventajado*, el *principio de no sometimiento o no exclusión* (Saba 2005, 137) o el principio de *igualdad como emancipación* (Ramírez 2000, 61), como así también la imperiosa necesidad de reformular las herramientas tradicionales del derecho (Sagües 2018, 129), con la pretensión de la realización de una igualdad real y concreta, pero, además de ello, crítica, contextual y situada. Es decir, una igualdad que no solo se aborde como principio de no discriminación individual, sino también aquellas profundas *desigualdades estructurales o colectivas* de la región, cuyos grupos en situación de vulnerabilidad merecen una *protección especial o diferenciada*¹.

III. El fortalecimiento institucional de la Defensa Pública y el sistema democrático-constitucional

A partir de la reforma constitucional del año 1994, el Estado Argentino ha dejado atrás su originaria matriz constitucional individualista y liberal (Sagües 2025, 46) para pasar a ser un Estado de Derecho Constitucional (EDC) y Social. De esta manera y en consecuencia, se generó una natural tensión entre el modelo liberal y la democracia social, en la medida que

1 Cf. Corte IDH, caso “Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil”, Sentencia del 20 de octubre del 2016, Serie C, No. 318.

la primera piensa desde lo individual y la no intervención o neutralidad estatal y la segunda lo hace desde el conjunto, el bien común y la intervención del Estado, especialmente respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad o minoritarios (Amaya 2022, 56); es decir, los *sujetos de tutela constitucional preferente* (Sagües 2025), que son, precisamente, las personas asistidas por la Defensa Pública, institución que busca garantizar su acceso a la justicia y su tutela judicial efectiva².

Por tal razón, en el extraordinario contexto de cambios de paradigmas ya citado, el art. 75 inc. 23 de nuestra Constitución Nacional -que impone al Poder Legislativo el deber de dictado de leyes que establezcan acciones positivas (*affirmative actions*) o de discriminación inversa³- resulta, a mi modo de ver, el mandato constitucional más relevante del siglo XXI respecto no solo del principio de igualdad y de no discriminación, sino también respecto del art. 120 de la misma Carta Magna, la Defensa Pública y su fortalecimiento institucional, que se encuentran, a su vez, estrechamente ligados al fortalecimiento del sistema democrático. El vínculo entre el principio de igualdad y de no discriminación y el sistema democrático es de tal relevancia y calado, que la Carta Democrática Interamericana –Carta de Lima del 2001– ya lo ha asumido expresamente⁴.

2 Cf. 100 Reglas de Brasilia. Acordada 5/09. CSJN.

3 Art. 75 inc. 23 (1er. Párr.): “Corresponde al Congreso: Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

4 Carta Democrática Interamericana, art. 9: “La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción

La cuestión, así planteada, alcanza aún mayores dimensiones en nuestra región latinoamericana, que se caracteriza por ser la de más desigualdad del planeta y en particular, en países como Argentina, donde existen graves índices de pobreza infantil con impacto en el *derecho al desarrollo* de amplios sectores sociales. Mientras ello ocurre, los distintos gobiernos lejos de generar aquellas acciones en favor de esos grupos, incrementan las diversas formas de desigualdad e intolerancia y, con ello, claro está, un mayor debilitamiento del sistema democrático. Por tal razón, cuando el Estado incumple con su deber constitucional de dictar políticas públicas hacia esos *sujetos de tutela constitucional preferente*, ello no solo afecta los derechos individuales, sino que tiene *impacto sistémico* (Hennig Leal 2025, 36), en la medida que no solo se perpetúa e incrementa la desigualdad y la discriminación ya existente, sino que también se genera lo que en países como EE.UU. se ha dado en llamar el *descontento democrático* (Sandel 2023, 271 y ss.), que pone en jaque al propio sistema.

Nuestra Corte Suprema de Justicia también ha asumido no solo que el logro de la igualdad social y económica de los grupos en situación de vulnerabilidad está estrechamente asociado al incremento de la igualdad a nivel de participación política, sino que la vulnerabilidad genera tanto el deber del Estado de brindar un enfoque protector diferencial y transversal a todo el ordenamiento jurídico como el deber de prestar asistencia de calidad, especializada y gratuita⁵.

y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

5 CSJN, Fallos 346:84, “Quinyu Li” (voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y disidencia parcial del juez Rosatti) y CSJN, Fallos: 343; 264 y Fallos: 343:411. En Sagües (2025, 86).

La Defensa Pública es entonces de tal relevancia para el robustecimiento del sistema democrático, que cuanto mayor sea la igualdad y la no discriminación social mayor será su consolidación y es por ello que su fortalecimiento institucional y su plena autonomía funcional y presupuestaria será esencial, conforme que ya fuera reconocido incluso por diversos pronunciamientos internacionales⁶.

IV. Los desafíos de gestión

Desde el Consejo Federal de Defensores y Asesores Generales de la República Argentina se vienen promoviendo y fortaleciendo los procesos autonómicos de la Defensa Pública de todas las provincias argentinas⁷, a los fines de garantizar la igualdad, acceso y tutela efectiva de derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, sin dejar de considerar que en nuestro país, y conforme nuestro sistema federal de gobierno, conviven veinticinco sistemas de justicia⁸ y una igual cantidad de sistemas de control de constitucionalidad debido al sistema de control difuso.

De conformidad a ello, en un país tan rico,

6 Cf. Resoluciones de la Asamblea General de la OEA: AG/RES 2656 XLI-0/11 “Garantías para el Acceso a Justicia de los Defensores Públicos Oficiales”; AG/RES 2714 XLII-0/12 “Defensa Pública Oficial como garantía de Acceso a Justicia de las Personas en condiciones de vulnerabilidad”; AG/RES 2801 XLIII-0/13 “Hacia la autonomía de la Defensa Pública Oficial como garantía de Acceso a Justicia”; AG/RES. 2821 XLIV-0/14 “Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la Justicia”, y la reciente AG/RES 2887 XLVI-0/2016 punto ix).

7 En la actualidad, la amplia mayoría de las provincias tienen estructuras funcionales independientes o bien con algún grado de autonomía, solo quedando con estructuras dependientes las provincias de Buenos Aires (en proceso autonómico), Catamarca, Misiones y Formosa.

8 Se corresponden a los sistemas de las 23 provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el sistema nacional.

vasto y diverso como la República Argentina, la concientización de la importancia del diálogo, la inclusión y la integración también nos conduce al desafío de saber armonizar nuestras diferencias para construir grandes complementos. Sin ello, ninguna organización o institución puede ser efectiva en los tiempos actuales ni tampoco puede ser sostenible a lo largo del tiempo, como tampoco puede serlo ningún país democrático.

A partir, entonces, de la asunción del paradigma de la *complejidad* y también del paradigma de la *era de la información y del conocimiento* y de la *era conceptual*, emerge el desafío institucional de promover diversas acciones de diálogo, articulación y consensos, a los fines de operar en el marco de los mismos, de manera eficaz y eficiente (Palma 2015, 5). Tales desafíos no solo debemos construirlos desde adentro hacia afuera, sino también desde abajo hacia arriba; es decir, a partir de gestiones horizontales, mediante el máximo esfuerzo dialógico y de cooperación (Palma 2021, 5-6), con el objeto de alcanzar el bienestar organizacional y la mayor cohesión institucional, tanto interna como externa y, con ello, un servicio público de calidad y excelencia en todo el país. La capacitación permanente y el intercambio de experiencias regionales, como así también la divulgación de actividades y de la importancia del servicio y del rol de la Defensa Pública en el sistema democrático, también resultan actividades determinantes a tales fines.

El camino del diálogo y la articulación también debe imperar con las distintas agencias del Poder Ejecutivo –en materia de niñez, salud mental, sistema carcelario, etc.– y también del Poder Legislativo, fomentando la interinstitucionalidad y la interdisciplinariidad, para coadyuvar desde los distintos roles, enfoques y perspectivas institucionales, a la optimización de los recursos públicos y a la eficacia sistémica e integral de la tutela de

derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, como el eje central de servicio, convocante y común.

Sin perjuicio de las distintas acciones dialógicas en espacios no jurisdiccionales, las acciones judiciales, tanto individuales como colectivas (acciones colectivas o de clase y litigio estructural), también serán, en su caso, aquellas que permitirán alcanzar, en el marco epocal de tránsitos de paradigmas y también en términos de eficacia y eficiencia, una mayor igualdad y no discriminación.

Nos esperan tiempos difíciles, pero también grandes saltos evolutivos de nuestras sociedades contemporáneas y debemos utilizar nuestras voces para servir a aquellos que no la tienen o quienes la tienen silenciada, discriminada, sometida o excluida, para facilitar nuevos encuentros institucionales y contribuir, con ello, al fortalecimiento del sistema democrático.

Bibliografía

Amaya, Jorge. 2012. *Control de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Astrea.

Amaya, Jorge. 2022. “La democracia en Argentina entre profecías y fracasos”. En: *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*. Amaya, Jorge; Luca Mezzetti (coordinadores). Buenos Aires: Astrea.

Cigüela Sola, Javier. 2015. “Derecho Penal y Exclusión social – La Legitimidad del castigo del excluido”. En: *Isonomía*, Nro. 43, octubre 2015, p. 129-150

Covey, Stephen. 2005. *El 8vo. Hábito*. Buenos Aires: Paidós.

Hennig Leal, Mônica Clarissa. “Minorías, grupos vulnerables, grupos en situación de vulnerabilidad y su relación con la discriminación estructural”. En: *La protección de*

grupos vulnerables y la superación de la discriminación estructural. Mônia Clarissa Hennig Lea, Harmut Rank y Felipe Franco (Editores). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Márquez, Marcelo. 2011. *Liderazgo, gestión de equipos y redarquía.* Neuquén: La Heredadura.

Morin, Edgar. 1990. *Introducción al pensamiento complejo.* Barcelona: Gedisa.

Morin, Edgar. 1997. "La unidualidad del hombre". En: *Gazeta de Antropología*, Nro.13-199 <http://hdl.handle.net/10481/13575>.

Palma, Luis María. 2015. "Los Desafíos de la Justicia – Participación, Reforma y Nuevos Modelos". En: *Desenvolvimento & Sustentabilidade. Desafíos e Perspectivas*, Oksandro Gonâlvez, Daniel Wunder Hachen e Ana Claudia Santano (Coordenadores, p. 393-415. Curitiba: Editora Ithala.

Palma, Luis María. 2021. "Justicia, Innovación y Eficiencia. Avances y Perspectivas" En: *elDial.com, Suplemento de Nuevas Tecnologías e Inteligencia Artificial*, 16 de septiembre de 2021.

Pérez Luño, Antonio. 1993. *El desbordamiento de las fuentes del derecho.* Sevilla: Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia.

Pink, Daniel. 2008. *Una nueva mente.* Ilustrae.com

Ramírez, Silvina. 2000. "Diversidad cultural y sistema penal; necesidad de un abordaje multidisciplinario". En: *Pensamiento Jurídico* Nro. 13, julio de 2000.

Saba, Roberto. 2005. "(Des) igualdad estructural". En: *Revista Derecho y Humanidades* Nro.11, p. 123-147.

Sagües, María Sofía. 2018. "Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico". En: *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad en los DESCA en la jurisprudencia interamericana el caso del campo y los nuevos desafíos.* Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazi y Rogelio Pantoja Flores (editores), p. 132. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Sagües, María Sofía. 2025. "La protección de grupos vulnerables en el orden constitucional argentino: de las pautas normativas a la jurisdicción tuitiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". En: *La protección de grupos vulnerables y la superación de la discriminación estructural*, p. 45-91. Mônia Clarissa Hennig Lea, Harmut Rank y Felipe Franco (Editores). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Sánchez Rubio, David. 2015. "Derechos Humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada". En: *Campo Jurídico-V. 3, Nro. 1-p.181-213.*

Sandel, Michael. 2023. *El descontento democrático - En búsqueda de una filosofía pública.* Buenos Aires: Penguin Random House.

Vigo, Rodolfo. 2015. *Interpretación (Argumentación) jurídica Interpretación en el estado de derecho constitucional.* Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.

Vigo, Rodolfo. 2016. *Iusnaturalismo y Neoconstitucionalismo.* México: Porrúa.

Zagrebelsky, Gustavo. 1995. *El derecho dúctil.* Madrid: Trotta.

□ SECCIÓN III □

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES



Litigio estratégico ante los sistemas internacionales de protección: el rol del Ministerio Público de la Defensa

Mariano Fernández Valle

Abogado y Magister en Derecho, con orientación en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (UP). Docente de “Derechos Humanos y Garantías” y de “Género y Derechos Humanos” (UBA). Responsable del Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos de la Defensoría General de la Nación y del Equipo de Actuación ante la Corte Suprema de Justicia del mismo organismo

Natalia M. Luterstein

Abogada (UBA). Magister en Derecho Internacional Público (The London School of Economics and Political Sciences) y Doctora en Derecho (UBA). Docente de “Derecho Internacional Público” (UBA). Prosecretaria Letrada con funciones en el Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos de la Defensoría General de la Nación

I. Introducción

El litigio ante instancias internacionales es una estrategia que ha reportado una utilidad creciente a nivel regional cuando los Estados incurren en violaciones de derechos y no las remedian a través de sus mecanismos internos. Distintos actores particulares, organizaciones no gubernamentales e incluso instituciones públicas han asumido la función de representar víctimas ante esos sistemas de protección, tanto en el ámbito interamericano como universal. La Comisión Interamericana (CIDH) y la Corte Interamericana (Corte IDH) en el primer sistema referido, así como los comités de Naciones Unidas en el segundo, progresivamente han adoptado decisiones que no sólo impactan en los casos concretos sino también en ámbitos domésticos, como ser la legislación y las políticas públicas.

En este contexto general, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina (MPD) forma parte de las instituciones que cuentan con la atribución de ejercer la representación de víctimas ante esas instancias internacionales de protección. Esta atribución se deduce de su carácter de organismo verda-

deramente autónomo de cualquier otro poder del Estado (art. 120, Constitución Nacional), además de haber sido reconocida explícitamente en la Ley N° 24.946 del año 1998 (art. 51.v) y, luego, a través de la Ley N° 27.149 del año 2015 (art. 35.x). Finalmente, se trata de una facultad que hace a su cometido central de defender los derechos humanos y de garantizar el acceso a la justicia.

Este trabajo detalla la experiencia de litigio internacional del MPD. A ese fin, en el siguiente apartado se presentan las características elementales de los procedimientos regulados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y en el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH). Luego, se ofrecen datos que dimensionan la labor del Ministerio Público de la Defensa en la tramitación de causas supranacionales, se mencionan algunas vías de resolución utilizadas y los resultados obtenidos. Por último, se ofrecen conclusiones.

II. Breves apuntes sobre los sistemas internacionales de protección

La República Argentina forma parte de dos importantes sistemas de protección internacional de derechos humanos: el Sistema Interamericano y el Sistema Universal. Ambos sistemas, entre otras funciones dirigidas a la protección de derechos humanos, cuentan con procedimientos de resolución de controversias entre personas y Estados por la afectación de disposiciones convencionales.

En lo que a este trabajo atañe, el Sistema Interamericano regula un mecanismo de peticiones, a través del cual los peticionarios o víctimas pueden remitir denuncias sobre presuntas afectaciones de derechos humanos en el orden interno¹. Para ello, se puede invocar la

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), así como otros instrumentos del SIDH como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura o la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Este trámite se inicia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde debe atravesar diferentes etapas para alcanzar una resolución sobre el fondo. En ese marco, pueden abrirse espacios dirigidos a una “solución amistosa” del pleito, que de ser exitosa deberá ser homologada y supervisada por la CIDH. En adición, existen dispositivos cautelares para atender a situaciones de urgencia, gravedad y daño irreparable.

Cuando la Comisión Interamericana emite una decisión favorable sobre el fondo, en ella declara las violaciones de derechos y realiza recomendaciones al Estado. Las autoridades públicas cuentan con un plazo para reaccionar a estas recomendaciones, que frecuentemente es prorrogado. Si no existe voluntad de cumplimiento, o no se registran avances relevantes en ese sentido, la CIDH puede someter el caso a la Corte IDH en procura de justicia. El Estado también cuenta con la atribución de someter causas a la Corte IDH luego de la resolución de la CIDH. Ante la Corte IDH, se inicia un juicio propiamente dicho que, de resultar positivo a la demanda, declara la responsabilidad internacional, ordena medidas de reparación y las supervisa².

-trámite ante la Corte IDH-.

2 Para mayor información sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, véase Lagos, C. y Lacramptette, N., “Los sistemas Internacionales de protección” en Lacramptette, N. (ed.), *Derechos Humanos y Mujeres: teoría y práctica*, Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2013, pp. 86-101; Fuchs, M. C., Rank, H. y Barboza López, M. (eds.), *Comentario al Procedimiento ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2023.

1 Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 44-51 -trámite ante la CIDH- y 61-69

En el Sistema Universal existen trámites con algunas notas emparentadas, que se conocen como procedimientos de comunicaciones individuales. Cada Comité de monitoreo de tratados de Naciones Unidas suele contar con alternativas de ese tipo, dirigidas a analizar comunicaciones de personas o grupos de personas que alegan haber sufrido violaciones de derechos contenidos en el tratado que el organismo controle. Estos procedimientos, al igual que el regulado por el SIDH, exigen agotar previamente los recursos internos de los Estados, junto con otros requerimientos de admisibilidad y competencia. Los Comités no son órganos jurisdiccionales ni tribunales, pero emiten dictámenes que resuelven las peticiones a la luz del tratado involucrado y realizan recomendaciones a los Estados³.

III. El litigio del MPD

Como se señaló en la introducción, el MPD tiene atribuciones constitucionales y legales para representar víctimas ante instancias internacionales de derechos humanos. La forma de asumir esas facultades tuvo variaciones reglamentarias a lo largo de los años⁴, pero ha mantenido un criterio transversal basado en la intervención en situaciones de especial interés para la defensa pública, que

pudieran favorecer el desarrollo de estándares de protección amplios y la adopción de medidas de carácter general para prevenir o reparar violaciones de derechos humanos.

Es decir, en el ámbito internacional, la institución no interviene con los mismos criterios que en el derecho interno ni frente a toda solicitud de patrocinio. De acuerdo con la reglamentación actual, sólo lo hace frente a aquellas que revistan un especial interés, por la naturaleza de las cuestiones que comprendan, por los remedios que permitan y por las características de vulnerabilidad de las personas afectadas. Para evaluar estos extremos, asistir en la toma de decisión y gestionar los eventuales casos internacionales, el MPD cuenta con un área de colaboración específica, el *Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos*, que tiene reconocimiento normativo expreso (Ley 27.149, art. 10, inc. i.5).

Si bien la competencia del MPD no aparece limitada temáticamente, las causas tramitadas se refieren, principalmente, a violaciones a las garantías judiciales y al debido proceso (en especial, derecho a ser oído, derecho de defensa, presunción de inocencia, derecho al recurso y revisión integral); a la integridad y la libertad personales; a la igualdad y no discriminación y a la tutela judicial. Esta intervención, por lo general, continúa aquella que se ha conducido en el ámbito local sin remedio efectivo. Mediante ella, se pretende obtener justicia en el caso particular, promover una cultura jurídica de derechos humanos, generar estándares útiles y procurar medidas generales de no repetición.

III.1. El litigio ante el Sistema Interamericano

El litigio ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha marcado la actividad central del MPD en ámbitos supranacionales. Desde la primera denuncia remitida a la Co-

3 Para mayor información sobre el Sistema Universal de Derechos Humanos, véase Lagos, C. y Lacrampette, N., “Los sistemas Internacionales de Protección”, en Lacrampette, N. (ed.), Derechos Humanos y Mujeres: teoría y práctica, Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2013, pp. 70-81 y Bregaglio, Renata, “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos”, en Bandeira Galindo, G.R., Urueña, R. y Torres Pérez, A. (eds.) Protección Multinivel de Derechos Humanos, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 91-129.

4 En la actualidad se regula a través de la Resolución de la Defensoría General de la Nación (Res. DGN) N° 1285/2017. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/acerca-del-programa>

misión Interamericana en el año 1999⁵ hasta la fecha, se han litigado más de 50 casos ante el SIDH. También se han activado, en contadas ocasiones, los dispositivos cautelares ante situaciones graves, urgentes y con posibilidad de daño irreparable.

III. 1.1 Actuaciones ante la Comisión Interamericana

Como se adelantó, ante el Sistema Interamericano toda petición se inicia en la CIDH y, por sus extensos tiempos procesales de admisibilidad y fondo, se sustancia allí durante muchos años. Ello genera diferentes obstáculos para el desarrollo del litigio institucional, como ser el desaliento de las presuntas víctimas, la pérdida de contacto con aquellas, su fallecimiento y las dificultades para hallar sucesores, entre otros. Ese tiempo de trámite se suma al transcurrido en la gestión doméstica e incluso se extiende con posterioridad si tiene resolución favorable en la CIDH y es remitido a la Corte Interamericana, donde inicia su propio derrotero procesal hasta obtener una sentencia, la que luego es supervisada en su cumplimiento.

Sin embargo, la Comisión posee competencias propias y no es un mero tránsito obligado hacia la Corte Interamericana. Es decir, pueden obtenerse en esta instancia formas de resolución del conflicto que incluso eviten que el trámite avance hacia otras etapas. En

la experiencia del MPD, tanto la vía de la solución amistosa (art. 48.f y 49, CADH) como la del cumplimiento de recomendaciones de los informes de fondo (art. 50 y 51, CADH) han resultado idóneas para salvaguardar los derechos de las víctimas, para repararlas en sus dimensiones personales y para obtener medidas generales de no repetición.

Respecto de las soluciones amistosas, pueden servir como ejemplos los casos “Chaves”⁶ y “Ramos Rocha”⁷ patrocinados por el organismo. En el primero, se denunciaron estereotipos y afectaciones de derechos en perjuicio de una mujer y de su padre, sucedidas en un proceso penal donde fueron condenados a la pena de prisión perpetua. A través de la solución amistosa se logró la commutación de las penas y su libertad, junto con medidas de asistencia a la familia y de capacitación de funcionarios sobre las temáticas de género involucradas⁸. En el segundo caso, sobre afectaciones al debido proceso en un trámite penal de usurpación, el desalojo de una familia vulnerable y la consecuente violación de sus derechos sociales, por la vía de la solución amistosa se acordaron acciones de asistencia a la familia y la transmisión en propiedad de una vivienda para todo el grupo, entre otras⁹. Se suma a ese detalle lo convenido en “M.B.L. y familia”¹⁰, relacionado con violaciones al de-

6 CIDH, Informe 102/14, Solución Amistosa, Caso N° 12.710, Chaves y Chaves (Argentina), 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/arsa12710es.pdf>

7 CIDH, Informe 197/20, Solución Amistosa, Caso N° 13.011, Ramos Rocha y familia (Argentina), 12 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/arsa12710es.pdf>

8 CIDH, Informe 102/14, Solución Amistosa, Caso N° 12.710, cit.

9 CIDH, Informe 197/20, Solución Amistosa, Caso N° 13.011, cit.

10 Se trata de la Petición 553-19, “M.B.L. y familia”, en

5 Se trata de la denuncia del señor Fernández Prieto, que fue remitida a la Comisión Interamericana el 30 de julio de 1999 y será tratada posteriormente en este trabajo. Para un análisis específico del trabajo del MPD en este caso, véase Fernández Valle, Mariano y Luterstein, Natalia “Tarda en llegar: historia del caso Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina” en *Poder de Policía y Control Judicial. A propósito del caso Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2021, pp. 11-25.

bido proceso (en especial, al plazo razonable), a la tutela judicial y a la propiedad en perjuicio de una joven con una severa discapacidad, donde se acordaron medidas asistenciales y una indemnización, todavía en trámite de cumplimiento.

Estas tres experiencias muestran la utilidad de la solución amistosa para peticiones concretas, la flexibilidad de las medidas de reparación que pueden lograrse en ese espacio y la aptitud de aquellas para trascender a la situación individual.

También los “acuerdos de cumplimiento” de informes de fondo han dado buenos resultados. Como se dijo, la Comisión Interamericana resuelve los casos a través de informes de fondo preliminares (art. 50, CADH), que luego pueden resultar definitivos sin intervención de la Corte IDH (art. 51, CADH). En esos informes se presenta el análisis jurídico de la Comisión y, de existir resolución favorable a la denuncia, se declaran las violaciones de derechos, se establecen recomendaciones a modo de reparación y se otorga un plazo al Estado para cumplirlas. En ese escenario, los acuerdos de cumplimiento entre las partes han sido una herramienta importante para el MPD.

Puede servir de ejemplo el precedente “Marcos Martín”¹¹, donde la Comisión Interamericana declaró la violación de las garantías judiciales de una persona condenada, en especial su derecho de defensa y de interrogar a los testigos. La CIDH encontró además una afectación a la libertad personal como conse-

trámite ante la Comisión Interamericana. El 18 de octubre de 2023 se suscribió un acuerdo de solución amistosa con autoridades estatales, que aún está en trámite de aprobación vía decreto del Poder Ejecutivo de la Nación y de cumplimiento, pasos obligados antes de una eventual homologación de la CIDH a través del procedimiento del artículo 49 de la CADH.

11 CIDH, Informe 268/21, Caso 12.681, Informe de Fondo (publicación), Marcos Alejandro Martín (Argentina), 5 de octubre de 2021.

cuencia de esa condena viciada y realizó recomendaciones al Estado, como ser la revisión del proceso penal y una reparación integral para la víctima, incluida una indemnización. Ante la voluntad de cumplimiento del Estado, se suscribió un acuerdo que, entre otras medidas, dispuso la actuación de un tribunal arbitral para determinar el monto indemnizatorio y su pago efectivo, lo que finalmente sucedió. Una suerte similar siguió el caso “Guarino”, donde ante un informe de fondo favorable de la CIDH se suscribió un acuerdo de cumplimiento, que permitió una indemnización del daño material e inmaterial sufrido por la víctima por la violación de su derecho a recibir una sentencia motivada¹².

Existen muestras adicionales, todavía en trámite. Es la situación de la causa “Pazo”¹³, donde la suscripción de un acuerdo de cumplimiento permitió poner en vigencia la disposición del artículo 366, inciso f, del Código Procesal Penal Federal¹⁴, que a su vez habilitó

12 CIDH, Informe 17/25, Caso 12.704, Informe de Fondo (publicación), Ramón Nicolás Guarino (Argentina), 20 de marzo de 2025.

13 Se trata del Caso 13.062, “Gonzalo Diego Pazo”, con informe preliminar de la CIDH (art. 50, CADH). El 31 de agosto de 2022 se suscribió un acuerdo de cumplimiento con autoridades estatales, que aún está en trámite de aprobación por decreto del Poder Ejecutivo de la Nación antes de una eventual homologación de la CIDH. Mediante ese acuerdo se cumplió con la recomendación de la CIDH de revisar la condena impuesta y se dispuso la creación de un tribunal arbitral para fijar una indemnización por la violación del derecho a la doble instancia judicial (art. 8.2.h, CADH).

14 CPPF, artículo 366, inciso f: “Procedencia. La revisión de una sentencia firme procede en todo tiempo y únicamente a favor del condenado, por los motivos siguientes: (...) f. Se dicte en el caso concreto una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o una decisión de un órgano de aplicación de un tratado en una comunicación individual”. Este artículo se puso en vigencia como resultado del proceso de diálogo con el Estado en “Pazo”. Su primera utilización fue, precisamente, en beneficio del propio peticionario. Véase Cá-

la revisión de la condena impuesta al peticionario, así como establecer un procedimiento de indemnización que aún no fue satisfecho. Es, asimismo, la situación de “S.P.I.”¹⁵. Allí, a partir de las violaciones al debido proceso declaradas por la CIDH respecto de una mujer condenada a prisión perpetua, y de los estereotipos de género que atravesaron su trámite penal, se firmó un acuerdo con las autoridades provinciales que contempló la conmutación de esa pena y la concesión de una alternativa habitacional. Se incluyó el desarrollo de protocolos y de capacitaciones para la investigación y juzgamiento no discriminatorio de conflictos que involucran a mujeres imputadas de delitos¹⁶.

En definitiva, puede verse en estas experiencias que la CIDH cuenta con atribuciones propias y con mecanismos de control de sus decisiones que son de utilidad cuando existe voluntad de cumplimiento estatal, permiten acortar tiempos de trámite en beneficio de las víctimas y evitan la rediscusión del caso ante la Corte IDH. Numerosos casos del MPD continúan tramitando ante la CIDH en la etapa de fondo sobre temas sensibles para la defensa pública, como ser la proporcionali-

mara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, Sala 2, CCC 105854/1998/TO1/3, n° 105.854/1998/TO1/3, “Pazo, Gonzalo Diego s/recurso de revisión”, 15 de junio de 2022.

15 Se trata del Caso 13.121, “S.P.I”, con informe preliminar de la CIDH (art. 50, CADH). El 16 de noviembre de 2021 se suscribió un acuerdo de cumplimiento con autoridades de la provincia de Neuquén, jurisdicción donde trámitó la causa penal. Con posterioridad, se suscribió un acuerdo de cumplimiento definitivo con el Estado Nacional, dirigido al establecimiento de una indemnización. Este último acuerdo se encuentra en trámite de aprobación, mientras que el primero está en proceso de satisfacción integral.

16 Véase Decreto del Poder Ejecutivo de la provincia de Neuquén, DECTO-2022-848-E-NEU-GPN, 2 de mayo de 2022.

dad de las penas¹⁷, los derechos de los jóvenes en conflicto con la ley penal, la prohibición de tortura¹⁸ y las garantías judiciales en diferentes ámbitos¹⁹. También se ha explorado el uso de medidas cautelares con éxito (art. 25, Reglamento CIDH), como muestran las causas “Asunto F. y familia” dirigida a prevenir e investigar formas de violencia policial²⁰ y “Comunidad indígena Qom”, sobre la protección de sus integrantes, líderes y familias²¹.

III. 1.2 Actuaciones ante la Corte Interamericana

El MPD ha patrocinado casos ante la Corte Interamericana, que permitieron visibilizar ejes problemáticos para la defensa pública en el ámbito local. Estas causas, por el diseño propio del SIDH, llegan a la Corte IDH luego de muchos años de trámite ante la Comisión Interamericana y cuando las recomendaciones de ese organismo no fueron debidamente atendidas por el Estado.

17 CIDH, Informe 111/2019, Caso N° 13.802, 7 de junio de 2019; CIDH, Informe 136/2019, Caso N° 13.857, 14 de agosto de 2019; CIDH, Informe 415/2021, Caso N° 14.846, 31 de diciembre de 2021.

18 CIDH, Informe 179/2020, Caso N° 14.033, 6 de julio de 2020.

19 CIDH, Informe 31/2018, Caso N° 13.594, 4 de mayo de 2018; CIDH, Informe 415/2021, Caso N° 14.846, 31 de diciembre de 2021; Informe 417/2021, Caso N°. 847, 31 de diciembre de 2021.

20 CIDH, Asunto F. y familia respecto de Argentina (MC-700-15). La medida cautelar es patrocinada en conjunto con el Servicio Público de la Defensa Penal de la provincia de Santa Fe y se encuentra vigente.

21 CIDH, Comunidad Indígena Qom Navogoh “La Primavera” (Argentina) (MC -404-10). La medida cautelar fue patrocinada en conjunto con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y se levantó en 2022, tras más de diez años de vigencia. Véase CIDH, Resolución N° 20/2022, 3 de mayo de 2022.

El caso “Mendoza y otros vs. Argentina”²² fue el primero en ser llevado íntegramente por el MPD en la Corte IDH. El 14 de mayo de 2013 el tribunal interamericano dictó su sentencia, donde identificó violaciones del debido proceso contra jóvenes en conflicto con la ley penal y, en concreto, concluyó que la imposición de penas perpetuas a menores de edad es contraria a la Convención Americana. Entre otras medidas de reparación, ordenó la prohibición de aplicar estas penas a hechos cometidos por niños, niñas y adolescentes, así como la revisión de las existentes; la reforma del sistema penal juvenil para adecuarlo a los estándares internacionales de especialidad, *última ratio*, máxima brevedad y revisión periódica; y la modificación del sistema recursivo contra el fallo condenatorio para asegurar una revisión integral. Si bien fue posible avanzar en el cumplimiento de diferentes dimensiones reparatorias, la adecuación normativa del régimen penal juvenil representa una de las grandes deudas que persisten, pese a las intimaciones de la Corte IDH y de nuestra propia Corte Suprema²³. Esta situación afecta a todos los menores de edad en conflicto con la ley penal del país²⁴.

Por su parte, “Fernández Prieto y Tum-

beiro vs. Argentina” fue resuelto por la Corte IDH el 1 de septiembre de 2020²⁵. Este precedente es de una relevancia trascendental para la defensa pública, no sólo por la temática involucrada y su vigencia, sino porque se trata de la primera denuncia remitida por el MPD ante el Sistema Interamericano. La Corte IDH estableció la violación de los derechos a la libertad personal, a la vida privada, a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la no discriminación por la detención ilegal y arbitaria de las víctimas. Como consecuencia, ordenó al Estado ajustar a la CADH las normas que permiten detener, efectuar registros de vehículos o requisas personales sin orden judicial, así como diseñar planes de capacitación para la Policía, el Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial. También exigió sistematizar datos sobre detenciones y requisas, entre otras acciones que aún se encuentran insatisfechas²⁶.

El 24 de marzo de 2023 la Corte Interamericana resolvió “Álvarez vs. Argentina”²⁷, patrocinado por la defensa pública. Allí, determinó que fueron vulnerados los derechos de un imputado a designar un abogado de su elección, a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, a interrogar a los testigos presentes en el tribunal y a la presunción de inocencia.

22 Corte IDH, Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf

23 Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación, A., C. J. s/ homicidio en ocasión de robo, portación ilegal de arma de fuego de uso civil s/juicio s/ casación, 31 de octubre de 2017.

24 Para un panorama actualizado, véase: Lauría Masaro, M., Alonso, S., Piza, E., Pizzi, L. Bajo Gisondi, E., Novillo Saravia, I. y Oliva, J.F., Penas de Larga Duración en el Régimen Penal Juvenil. La jurisprudencia posterior al Caso “Mendoza y otros vs. Argentina”, Estudios sobre Jurisprudencia, Ministerio Público de la Defensa de Argentina, Buenos Aires: 2024.

25 Corte IDH, Caso Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_411_esp.pdf

26 Corte IDH, caso “Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina”. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/fernandez_prieto_y_tumbeiro_04_10_22.pdf

27 Corte IDH, caso “Álvarez vs. Argentina”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_487_esp.pdf

La Corte además concluyó que en la fase de impugnaciones del fallo condenatorio fueron afectados los derechos a la defensa técnica eficaz, a recurrir ante un tribunal superior y a la protección judicial. Entre las reparaciones, la Corte dispuso que se asegure al damnificado la posibilidad de presentar un recurso de revisión contra la sentencia condenatoria, lo que ocurrió a fines de 2023 y se encuentra en trámite²⁸. Con relación a la garantía del doble conforme, se dispuso que debía entrar en vigencia el artículo 358 del Código Procesal Penal Federal²⁹, a fin de adecuar el régimen recursivo a los estándares internacionales, lo cual tuvo lugar el 19 de junio de 2024³⁰ y opera en beneficio de todo condenado sometido a esa jurisdicción.

Existe otra variedad de casos en trámite ante la Corte Interamericana, que aún no tiene resolución. El 28 de mayo de 2023 se sometió a su jurisdicción “Lynn vs. Argentina”, sobre la afectación de derechos de un detenido en un trámite disciplinario en la cárcel, en el que no se respetaron las garantías básicas del debido proceso ni se dispuso la intervención de la defensa. A la par, allí se discute la falta de revisión judicial de la sanción disciplinaria impuesta y de sus efectos en la ejecu-

ción de la pena. En la actualidad se encuentra en la etapa contenciosa, sin resolución del tribunal³¹. Además, están en trámite en la Corte IDH tres causas gestionadas por el MPD que involucran afectaciones al derecho a recurrir el fallo condenatorio y a la protección judicial efectiva, entre otras³². Al mismo tiempo se gestiona ante la Corte IDH, sin resolución aun, el caso “Pancia vs. Argentina”, donde el MPD denunció afectaciones al debido proceso del imputado, en particular la falta de autonomía de la defensa pública y los límites a la revisión de sentencias recaídas en juicios abreviados³³.

IV. El litigio ante los sistemas de protección de Naciones Unidas

Si bien no son novedosos, los sistemas de comunicaciones individuales de Naciones Unidas han sido históricamente menos utilizados en el litigio internacional promovido desde el país³⁴. El Sistema Interamericano

28 Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, Sala II, “Álvarez, Guillermo Antonio s/ recurso de revisión” (CCC 128960/2011/EP1/9), 26 de agosto de 2024.

29 Este artículo reemplaza el artículo 456 del Código Procesal Penal de la Nación, que regulaba el recurso de casación de manera incompatible con los estándares internacionales. A través de una resolución de fecha 26 de noviembre de 2024, la Corte IDH consideró cumplida la orden de reparación de adecuación normativa con la entrada en vigencia del artículo 358 del Código Procesal Penal Federal.

30 Resolución N° 186/2024 del Ministerio de Justicia de la Nación de 19 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/30953/0/20240624?busqueda=1>

31 La nota de la CIDH con la remisión del caso ante la Corte Interamericana puede verse en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2023/ar_12.672_nderes.pdf. La audiencia pública ante la Corte IDH se encuentra disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwK95nx1tI4>

32 Se trata de los casos “Parpaglione y otros vs. Argentina”, sometido a la jurisdicción de la Corte IDH el 12 de julio de 2024 y en el que el MPD asiste a dos presuntas víctimas; “Aguirre vs. Argentina”, sometido a la jurisdicción de la Corte IDH el 6 de agosto de 2024 y “Cejas vs. Argentina”, sometido a la jurisdicción de la Corte IDH el 16 de diciembre de 2024. Las notas de remisión de la CIDH pueden verse en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pc/demandas.asp?Year=2024>

33 El caso fue sometido a la Corte IDH el 14 de enero de 2025. La nota de remisión de la CIDH puede verse en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/Corte/2025/AR_13.063_NdeREs.PDF

34 A modo ilustrativo, se indica la cantidad de dictámenes (de fondo o de discontinuación) publicados con relación a la República Argentina: (i) Comité CEDAW:

hace parte de una idiosincrasia jurídica más desarrollada en nuestro ámbito, mientras que el Sistema Universal, en cuanto a sus procedimientos quasi jurisdiccionales, ha sido objeto de un análisis más acotado. Por otro lado, es menos clara la obligatoriedad jurídica que genera en los actores locales lo decidido en esas instancias, lo que representa un desafío adicional en el litigio. Sin embargo, la experiencia del MPD en este espacio demuestra su valor y efectividad para la protección de derechos e, incluso, para la obtención de medidas de no repetición de alcance general.

Uno de los patrocinios paradigmáticos de la institución es el de “Olga del Rosario Díaz vs. Argentina” ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)³⁵. Allí se denunció al Estado por no haber actuado con una debida diligencia para prevenir graves hechos de violencia que casi terminan con la vida de una mujer. El 23 de octubre de 2019 se firmó un acuerdo de solución amistosa, que fue aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional³⁶. El Estado reconoció su responsabilidad internacional y se comprometió a adoptar acciones en favor de la víctima: un ofrecimiento público de disculpas, el pago de una indemnización, la asistencia integral y garantías de no repetición. Estos compromisos fueron satisfechos, el Comité dio por cumplido el acuerdo de solución amistosa y

dos dictámenes; (ii) Comité de Derechos Humanos: 14 dictámenes; (iii) Comité contra la Desaparición Forzada: 1 dictamen; (iv) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: 1 dictamen; (v) Comité de los Derechos del Niño: 6 dictámenes; (vi) Comité contra la Tortura: 3 dictámenes; (vii) Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: 1 dictamen.

35 CEDAW, Comunicación N° 127-2018.

36 El Decreto y el Acuerdo se encuentran disponibles en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233690/20200818>

ordenó el cese de la comunicación³⁷.

En una línea emparentada de efectividad puede incluirse el caso “Cardozo Subía”, patrocinado por el MPD ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD). La comunicación se presentó en favor de una persona con discapacidad intelectual que sufrió violaciones de sus derechos en un proceso penal seguido en su contra, donde fue absuelto luego de diecisiete meses de detención preventiva³⁸. Se denunciaron fallas en los dispositivos de detección de la discapacidad intelectual, la falta de implementación de los ajustes requeridos por la situación del imputado, la ausencia de condiciones de accesibilidad en el proceso penal y en el encierro penitenciario, y la atención inadecuada de su salud. El día 13 de abril de 2022 las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa donde el Estado argentino reconoció su responsabilidad internacional y comprometió medidas de reparación. El acuerdo fue aprobado el 2 de agosto de 2023 por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional³⁹ y, pese a los avances⁴⁰, todavía se encuentra en fase de ejecución.

37 Comité CEDAW, Comunicación N° 127/2018, Decisión de 6 de noviembre de 2023, CEDAW/C/78/D/127/2018.

38 CRPD, Comunicación N° 88/2021, “Cardozo Subía (Argentina)”.

39 El Decreto y el Acuerdo se encuentran disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-402-2023-387664/texto>

40 Entre ellos, la elaboración de una “Guía para la implementación de apoyos y ajustes razonables para personas con discapacidad intelectual privadas de libertad en establecimientos penitenciarios del SPF”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/norma812.pdf>. También se implementó un curso de capacitación para profesionales del Cuerpo Médico Forense de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que abarca temáticas de discapacidad intelectual en el sistema penal desde una perspectiva de derechos humanos.

Esas no han sido las únicas experiencias de litigio en Naciones Unidas. Puede destacarse la que se llevó adelante en “E. H. R. S. y otros” ante el Comité sobre los Derechos del Niño. Allí se denunciaron violaciones al interés superior de tres niños y a su derecho a ser oídos en el proceso de expulsión del país atravesado por su madre migrante. Se explicó que ese tipo de procesos afecta directamente a los niños, por lo que tienen derecho a expresar la forma en que la expulsión de sus padres impactará en sus vidas y en su cuidado. También se solicitó una medida provisional⁴¹ al Comité, dirigida a que no se ejecute la expulsión hasta tanto se resuelva sobre las alegaciones realizadas. El caso es un precedente importante en el patrocinio internacional del MPD, ya que en tiempos sumamente céleres se obtuvo la medida provisional referida y, por otra parte, con motivo de la denuncia internacional se abrió un espacio de diálogo con las autoridades estatales que permitió resolver la situación migratoria de la mujer sin necesidad de que avance la discusión en la instancia internacional, donde finalmente se archivó por falta de objeto⁴².

Existen otras comunicaciones en trámite, que sirven para ilustrar el tipo de litigio del MPD ante este sistema. En la actualidad, se gestiona en el Comité CEDAW un caso presentado en julio de 2020⁴³ por una situación de violencia de género que derivó en el homicidio de una mujer. Se centra en el incumplimiento del deber estatal de debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de

la violencia extrema contra las mujeres, así como en la denuncia de estereotipos en su gestión. También en el Comité CEDAW trama una comunicación presentada el 11 de mayo de 2023, por falta de debida diligencia en el proceso de separación de una niña de su medio familiar por hechos de abuso sexual y por la deficiente investigación de aquellos⁴⁴.

Por último, tramita una comunicación ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se alega que el Estado vulneró los derechos de dos personas con padecimientos de salud mental, en el contexto de la ejecución de una sentencia judicial doméstica que reconoce el derecho a obtener dispositivos comunitarios de atención fuera de los hospitales neuropsiquiátricos en los que se encuentran⁴⁵. En especial, se denunciaron incumplimientos en ese proceso de ejecución que afectan los derechos al acceso a la justicia, a la libertad personal, a vivir en forma independiente, a ser incluido en la comunidad y a la atención de la salud de este colectivo.

V. Conclusiones

El trabajo del organismo en sede internacional permite extraer algunas conclusiones.

Por un lado, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación se ha convertido en un actor sumamente relevante en el litigio ante los sistemas internacionales, en particular en el ámbito interamericano. Esta relevancia puede medirse a través de diferentes indicadores: la cantidad de casos gestionados, su trámite exitoso ante las instancias procesales del sistema y los logros obtenidos en el ámbito de la no repetición.

En ese litigio se han logrado órdenes de carácter estructural en áreas medulares

41 Es la manera en la que los Comités de Naciones Unidas llaman a los dispositivos cautelares.

42 Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/85/D/90/2019, 4 de noviembre de 2020. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F85%2FD%2F90%2F2019&Lang=en

43 Comité CEDAW, Comunicación N° 175-2021.

44 Comité CEDAW, Comunicación N° 233/2025.

45 CRPD, Comunicación N° 101/2022.

para la labor de la defensa pública como la libertad personal (adecuación normativa del régimen de detenciones y requisas), la imposición y ejecución de penas (adecuación normativa del régimen penal juvenil y prohibición de penas perpetuas a menores de edad) y las garantías de revisión contra el fallo condenatorio (adecuación normativa de los regímenes procesales recursivos). Se han obtenido salvaguardas adicionales como la capacitación de agentes institucionales, el establecimiento de registros públicos y la difusión de estándares. Al mismo tiempo, ese litigio ha permitido reparar a las víctimas en diferentes dimensiones personales: la restitución (por ej., posibilidad de revisión de procesos penales viciados), la satisfacción (por ej., pedido de disculpas públicas, medidas habitacionales), la indemnización (sumas de dinero por daño material e inmaterial), la rehabilitación (por ej., acceso a tratamientos médicos y psicológicos, opciones de formación o acompañamiento especializado).

Avances en la misma línea se intentaron ante los mecanismos de comunicaciones individuales de Naciones Unidas. Si bien más desatendido en la idiosincrasia local, el uso del Sistema Universal demostró posibilidades de éxito en situaciones concretas, incluso con tiempos de trámite inferiores a los del Sistema Interamericano.

El trabajo del MPD en el litigio internacional ha sido pionero, se desarrolla hace más de 25 años y se complementa con otras actividades de promoción, difusión e intervención ante órganos internacionales. También representa una experiencia útil para otras defensorías públicas provinciales del país que están dando pasos en igual sentido. La defensa pública, además, ha ganado un importante terreno en la asistencia internacional a nivel regional, como muestra el desarrollo de la Asociación Interamericana de Defensorías

Públicas (AIDEF) y su dotación de defensores interamericanos para casos tramitados ante la CIDH y la Corte IDH⁴⁶.

En definitiva, la misión del MPD es la garantía de acceso a la justicia y de protección de derechos humanos, lo que ciertamente no se circunscribe sólo al ámbito local.

⁴⁶ La AIDEF ha celebrado Acuerdos de Entendimiento con la Corte IDH y con la CIDH a través de los cuales se regula la intervención del cuerpo de Defensores Públicos Interamericanos en los casos que tramiten ante dichos órganos de protección del SIDH cuando los/as peticionarios/as no cuentan con un/a abogado/a.



Corte IDH



SEMINARIO

IMPACTO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DEFENSA PÚBLICA



La Defensoría General de la Nación en el contexto internacional

Sebastián Van Den Dooren

Abogado (UBA). Secretario Letrado de la Defensoría General de la Nación, coordinador del Área de Relaciones Institucionales en el Ámbito Internacional de la Defensoría General de la Nación¹.

I. Introducción

Las defensorías públicas de la región latinoamericana se han fortalecido notablemente en las dos últimas décadas. Los factores que generaron esa consolidación tuvieron como pilar, entre otros, el intercambio de experiencias y la cooperación mutua entre las instituciones públicas y las asociaciones ligadas a la defensa.

Desde el comienzo de su gestión al frente de la Defensoría General de la Nación (DGN), la Dra. Stella Maris Martínez fue consciente de la importancia de estrechar esos vínculos para lograr un objetivo claro: instalar la noción de *autonomía* y de *independencia* de las defensorías públicas como instituciones indispensables para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, no solo en el interior de cada uno de los países sino también ante los organismos internacionales de derechos humanos.

Una mirada retrospectiva de este desarrollo nos permitirá observar que esa visión de la Dra. Martínez, acompañada de manera progresiva por sus pares latinoamericanos, rindió sus frutos. Hoy en día la defensa pública se ha afianzado como una institución fundamental dentro de los sistemas de justicia nacionales e internacionales, despejando dudas acerca de su carácter esencial para la consecución del de-

¹ Cabe mencionar que también integran esta Área María Luz Ramírez, Jorge A. Izaguirre Germain, Gonzalo Huarte Petite y María de los Milagros Valenzuela.

recho humano fundamental de acceso a la justicia, sin el cual el ejercicio pleno de los derechos y las garantías no sería más que un ideal.

La Dra. Martínez participó de manera activa en la creación de tres espacios regionales actualmente consolidados: la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) -fundada en 2003-, la Reunión Especializada de Defensores Públicos del MERCOSUR (REDPO) y el Bloque de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (BLODEPM) -ambos en 2004-; en todos ha jugado un papel central en su conducción. Con relación a la AIDEF, ejerció el cargo de Coordinadora General en dos períodos (2006-2008 y 2020-2022) y el de Secretaria General en seis períodos (2010-2012, 2012-2014, 2014-2016, 2016-2018, 2022-2024 y 2024-2026). En el BLODEPM ejerció diversos cargos: la Coordinación General en dos períodos 2005-2007 y 2017-2019), la Secretaría General en tres períodos (2009-2011, 2011-2013 y 2015-2017) y la Tesorera en dos períodos (2021-2023 y 2023-2025). Desde 2011, la DGN ejerce el cargo, a través del Área de Relaciones Institucionales en el Ámbito Internacional, de Secretaría Administrativa de la REDPO.

II. AIDEF

El objetivo principal de la AIDEF es establecer un sistema permanente de coordinación y cooperación interinstitucional de las Defensorías Públicas y de las Asociaciones de Defensores Públicos de las Américas y el Caribe que apoye el fortalecimiento institucional de las Defensorías Públicas y propenda a su independencia y autonomía funcional. Todo esto en un marco de defensa de la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías reconocidas en las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto In-

ternacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A continuación, se detallan las principales acciones y los logros de la AIDEF.

II. 1. Reglas de Brasilia

En 2008, la Defensora General participó, en representación de la AIDEF, en el proceso de redacción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas en el seno de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. En esa oportunidad impulsó la incorporación de las personas privadas de su libertad entre la nómina de personas en situación de vulnerabilidad. A su vez, la Dra. Martínez fue designada integrante de la Comisión de Seguimiento que tiene por finalidad monitorear la aplicación de las Reglas.

Cabe señalar que estas Reglas, actualizadas en el año 2018 en el marco de la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana en Quito, no se limitan a establecer unas bases de reflexión sobre los problemas del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sino que también recogen recomendaciones para los órganos públicos y para los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento. Dicho de otra forma, se refieren a la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de estas personas.

II. 2. Defensoría Pública Interamericana

Sobre este tema, véase el artículo “La Defensoría Pública Interamericana. Garantía el acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, firmado por Rosario Muñoz y quien escribe estas líneas en este volumen.

II. 3. OEA

Desde el año 2011, a instancias de la DGN a través de las gestiones realizadas por el Área Internacional con la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería y con la Misión de nuestro país ante la OEA, la Asamblea General de ese organismo emite [resoluciones](#) anuales sobre el rol de la defensa pública en el acceso a la justicia. Hasta el momento, se han aprobado trece.

Entre otros aspectos, las resoluciones recomiendan a los Estados miembros que ya cuentan con el servicio de asistencia letrada gratuita que adopten acciones tendientes a que los defensores públicos oficiales gocen de independencia y autonomía funcional. Asimismo, alientan a los Estados que aún no cuentan con la institución de la defensa pública a que consideren la posibilidad de crearla en el marco de sus ordenamientos jurídicos. No cabe duda que esto representa un avance indiscutible para la defensa pública de los Estados de la región².

Cabe destacar que estas resoluciones instruyen a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA (CAJP) a que incorpore en el plan de trabajo del período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA del año siguiente los temas que aborda cada una de ellas. En tal sentido, a partir de 2012, todos los años de manera ininterrumpida el CAJP organiza una [sesión especial](#) que tiene lugar en la sede de la OEA en Washington DC donde participan los integrantes de la AIDEF, quienes exponen sobre las buenas prácticas y

los desafíos de las defensorías públicas sobre los temas específicos de cada resolución.

También en 2011, la AIDEF firmó el [Acuerdo de Cooperación General con la Secretaría General de la OEA](#), que tuvo por objetivo “establecer un marco regulatorio respecto a la creación de mecanismos de cooperación entre las Partes”. En tal sentido, el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA se comprometió, entre otras cuestiones, a colaborar con AIDEF en las actividades de capacitación a las y los defensoras/as públicos en temas que se relacionan con el sistema interamericano y sobre la manera de participar en los diversos mecanismos dentro de la organización. Ello permitió la realización de acciones de cooperación dirigidas a promover el acceso a la justicia.

Este acuerdo visibilizó el reconocimiento de los países del continente acerca del rol que desempeñan las defensorías públicas en la defensa de los derechos fundamentales de todas las personas. A su vez, constituyó un elemento importante dentro del Programa de Acceso a la Justicia que lidera el Departamento de Derecho Internacional.

Por último, en el marco del 89º Período Ordinario de Sesiones llevado a cabo en la ciudad de Rio de Janeiro en octubre de 2016, el Comité Jurídico Interamericano (CJI) adoptó por unanimidad la resolución CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16) mediante la cual aprobó el instrumento [Principios y Directrices sobre Defensa Pública en las Américas](#). El borrador de este documento fue impulsado por la DGN a través de las gestiones realizadas por el Área Internacional con el mencionado Departamento de Derecho Internacional de la OEA.

Allí se reconoce, entre otros puntos, que el trabajo de los Defensores Pùblicos Oficiales constituye un aspecto esencial para el fortalecimiento del acceso a la justicia y la consoli-

² Hasta 2014, las resoluciones eran exclusivas sobre la defensa pública. A partir del año 2016 cambió la metodología en vista a lograr una mayor economía en los distintos temas que aborda la OEA y que agrupa en lo que dio a llamar “resoluciones ómnibus” que versan sobre distintas cuestiones relativas a la promoción y protección de derechos humanos, entre las cuales se incluye un capítulo específico dedicado a la defensa pública.

dación de la democracia, la obligación de los Estados de eliminar los obstáculos que afecten o limiten el acceso a la defensa pública, de manera tal que se asegure el libre y pleno acceso a la justicia y la importancia de que la defensa pública cuente con independencia, autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria. Cabe destacar que los Principios y directrices constituyen un documento inédito para la región, en tanto que consolida los principios básicos de una Defensa Pública integral y autónoma, herramienta fundamental para la protección de los derechos humanos de todas las personas, en especial de aquellas más vulnerables.

II. 4. Otros documentos

En el ámbito de la AIDEF, a instancias de la DGN, se han redactado un gran número de documentos:

- 2013: [Parámetros de Medición de las Defensorías Públicas de la región](#). La redacción estuvo a cargo del Área Internacional de la DGN.
- 2014 y 2022: [Declaraciones de la AIDEF sobre políticas de drogas](#), presentada en el marco de dos ediciones de la Conferencia Latinoamericana y Argentina sobre Políticas de drogas
- 2016-2022: [Manual de Aplicación de las 100 Reglas de Brasilia](#), que recopila las buenas prácticas de las Defensorías Públicas del continente latinoamericano respecto de las Reglas de Brasilia con el fin de estimular el intercambio y fortalecer así la utilización y aplicación de este documento en nuestra tarea diaria. En virtud de la actualización de las Reglas de Brasilia en el año 2018, se elaboró una nueva versión de dicho manual. Ambas redacciones estuvieron a cargo del Área Internacional de la DGN.
- 2021: la AIDEF aprobó una [Declaración sobre Justicia Restaurativa en el sistema penal juvenil](#).

• 2021: la AIDEF se adhirió a lo [Principios sobre Entrevistas Efectivas para Investigación y Recopilación de Información](#), principios que, según el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Dr. Juan E. Méndez, tienen por objetivo poner fin a las prácticas acusatorias, coercitivas y otras acciones basadas en la confesión durante las investigaciones.

• 2022: La AIDEF suscribió la [Declaración Iberoamericana por el acceso a la justicia como elemento indispensable para afrontar las desigualdades a propósito del impacto del COVID-19](#), junto a la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP).

II. 5. Alianza de redes

La AIDEF forma parte de la Alianza Iberoamericana para el Acceso a Justicia, que está conformada por las redes vinculadas al acceso a la justicia de reconocimiento internacional: Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), World Justice Project (WJP), NAMATI, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (REDLAD), Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO).

En este marco, la AIDEF, junto con CJI, AIAMP, COMJIB e ILANUD, elaboró el do-

cumento [Reglas Comunes Iberoamericanas sobre Justicia Penal Juvenil](#), que tienen el propósito de promover el desarrollo, la incorporación e implementación de la justicia juvenil restaurativa en los países iberoamericanos. De esta manera, tienen como objetivo favorecer el uso de medidas alternativas, para que la privación de libertad sea el último recurso, y facilitar el acceso a la justicia para atender a los derechos y necesidades de los niños, niñas y adolescentes, de las personas víctimas y de la comunidad.

II. 6. Ciclo de Conferencias Magistrales sobre temáticas vinculadas a los derechos humanos

A instancias de la Dra. Martínez en el ámbito de la AIDEF, el Área Internacional ha organizado más de cincuenta conferencias, que son encuentros de capacitación y formación permanente que se realizan de manera virtual con la participación de las defensorías públicas de la región. Los ejes temáticos son variados: defensa con perspectiva de género, violencia institucional, derechos sexuales y reproductivos o protección de personas privadas de libertad y pueblos indígenas, entre otros.

II. 7. Proyecto sobre movilidad humana

La creación de la [Red Interamericana de Defensa de Personas en Contexto de Movilidad y su Protocolo de Actuación](#), en 2021, es el resultado de un proyecto desarrollado en el ámbito de la AIDEF con el apoyo del programa EUROSociAL+ de la Unión Europea. Cada Defensoría General de los países miembro de la Asociación cuenta con sus propios puntos focales dentro de la Red, que se encargan de facilitar el acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana que se encuentren en algún país de Latinoamérica. Esta cooperación es un verdadero

trabajo conjunto entre las entidades, que prevé la realización de acciones de colaboración y asistencia recíproca entre sus miembros, así como el intercambio de información y experiencias, la realización de capacitaciones y el desarrollo de actividades comunes. En este este marco, la AIDEF suscribió con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) un [Acuerdo marco de cooperación recíproca relativo a la Red Interamericana de defensa de personas en contexto de movilidad](#).

III. Reunión Especializada de Defensores Públicos del MERCOSUR (REDPO)

Creada por la Resolución GMC-RES Nº 12/04 del Grupo Mercado Común, la REDPO tiene por finalidad la coordinación y cooperación de las Defensorías Públicas Oficiales de los Estados Partes del Mercosur para coadyuvar en la defensa de las garantías reconocidas a la sociedad civil del Mercosur en las Constituciones Nacionales, los Tratados, la normativa Mercosur y las leyes de los Estados Parte. En tal sentido, la defensa pública reviste un importante rol en la consolidación del Estado democrático y social de derecho. A continuación, haremos un breve repaso de los principales logros.

III. 1. Recomendaciones del Consejo del Mercado Común del Mercosur

A lo largo de estos años, el Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur emitió, a instancias de la REDPO y elaborados por la Coordinación Nacional de Argentina (la propia DGN), cuatro recomendaciones vinculadas a la defensa pública. Estas recomendaciones resultan de suma trascendencia dado que los Estados Partes del Mercosur entienden prioritario avanzar hacia la plena independencia y autonomía de los sistemas de Defensa Pública Oficial, con el propósito de

garantizar el efectivo acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad. En efecto, recomiendan

promover y profundizar, de conformidad a los ordenamientos jurídicos internos, el modelo de Defensa Pública Oficial gratuita e integral en los Estados Partes, en el ámbito nacional, provincial, estadual y/o departamental, según corresponda; con órganos independientes, con autonomía funcional y autarquía financiera, a los fines de fortalecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad³.

III. 2. Mecanismo de colaboración

El Mecanismo directo de colaboración y asistencia recíproca entre las Defensorías Públicas Oficiales es un acuerdo interinstitucional que procura la colaboración y asistencia recíproca entre las Defensorías Públicas de los Estados Partes y Asociados. Tiene por objetivo favorecer la concertación de actividades y acciones, el intercambio de experiencias, la capacitación, así como la asistencia recíproca entre las Defensorías Públicas Oficiales para asegurar el acceso a la justicia.

III. 3. Revista

La Revista de la REDPO tiene por objetivo contribuir con la discusión técnica y científica de cuestiones jurídicas relevantes a la actuación de los defensores y defensoras públicas y a la integración de las defensorías públicas del Mercosur. Su primer número fue editado en octubre de 2010. Tiene una periodicidad anual, y, a la fecha, la revista

cuenta con doce volúmenes centrados en diferentes temáticas.

III. 4. Día Oficial de la Defensa Pública del MERCOSUR

Este día oficial fue establecido por la REDPO en 2007. Todas las delegaciones acordaron celebrar el día 22 de noviembre, en conmemoración a la fecha de la firma de la Convención Americana de Derechos Humanos.

III. 5. Relatorio

El Relatorio sobre la actuación de las Defensorías Públicas Oficiales del MERCOSUR en el área de Derechos Humanos de Derechos Humanos es una recopilación de datos producidos por las Coordinaciones Nacionales que integran la REDPO y tiene el objetivo de presentar un panorama del desempeño de las Defensorías Públicas Oficiales del Mercosur en el área de derechos humanos con el fin de compartir las experiencias, buenas prácticas e ideas implementadas por sus instituciones de defensas públicas.

III. 6. Ciclo de capacitación

En el marco del Memorando de Entendimiento entre los miembros de la REDPO, las delegaciones ofrecen capacitaciones virtuales en diferentes temáticas. En general, todos los países ofrecen como mínimo una capacitación anual.

III. 7. Compendio de normativa MERCOSUR sobre acceso a la justicia

Este Compendio, cuya elaboración fue coordinada por la DGN, es una guía para que las Defensorías Públicas orienten futuras presentaciones y trabajos en materia de acceso a la justicia. La compilación abarca no solo la nor-

³ MERCOSUR/CMC/REC. N° 01/12: "Defensa Pública Oficial autónoma e independiente como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad". Se puede acceder a las Recomendaciones en este [link](#).

mativa con relación directa al acceso a la justicia, sino también las regulaciones conexas que complementan la temática de la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.

IV. Bloque de Defensores Pùblicos Oficiales del MERCOSUR (BLODEPM)

El BLODEPM es una asociación civil integrada por instituciones de Defensa Pública y Asociaciones de Defensores Pùblicos que pertenecen a los Estados que integran el Mercosur, ya sea como parte o como asociado. A diferencia de la REDPO, del BLODEPM participan no sólo organismos estatales, sino también asociaciones de defensores.

El BLODEPM ha llevado a cabo distintas actividades y ha obtenido importantes logros para la Defensa Pública de la región y sus destinatarios. A continuación, se mencionan los más destacados.

IV. 1. Programa de intercambio

El Programa de intercambio entre Defensores/as Pùblicos/as consiste en la realización de una pasantía que tiene por objetivo fortalecer el modelo de la Defensa Pública Oficial del Mercosur a través del intercambio de experiencias y conocimientos sobre el funcionamiento del servicio de defensa pública de los países del Mercosur. La pasantía consiste en la visita de un grupo de defensores/as pùblicos/as de distintos países a uno en particular a fin de conocer la realidad de la defensa pública anfitriona: sus buenas prácticas, las formas de gestión y los desafíos afrontados a diario, como así también el Derecho local. De esta manera, la actividad cuenta con visitas a las Defensorías Pùblicas, a los tribunales, a audiencias judiciales, a charlas académicas, etc.

IV. 2. Escuela itinerante

La Escuela Itinerante del BLODEPM es una iniciativa que tiene por objetivo fortalecer institucionalmente a las Defensorías Pùblicas de los Estados del Mercosur mediante la capacitación. En cuanto a su funcionamiento, cada institución y asociación integrante del BLODEPM ofrece instructores expertos en distintas materias conforme a las necesidades planteadas por las demás. En este sentido, los capacitadores se trasladan al país que solicitó la formación en un tema específico a fin de dictar cursos intensivos destinados a sus defensores/as pùblicos/as.

IV. 3. Congresos y boletín de jurisprudencia sobre derechos humanos

Desde sus inicios, la AIDEF y el BLODEPM organizan congresos académicos periódicos, generalmente coincidentes con el cambio de sus autoridades, en los cuales se abordan temas que preocupan a las defensorías pùblicas de la Región. Es un espacio valioso para el intercambio de experiencias y de camaradería entre los/as defensores/as pùblicos/as.

Ambas asociaciones también confeccionan boletines anuales que agrupan la jurisprudencia relevante de los altos tribunales nacionales de los distintos países sobre la temática de derechos humanos.

V. Financiamiento externo

Además de la organización y participación en los diferentes foros internacionales, el Área Internacional de la DGN gestiona los proyectos con financiamiento de organismos internacionales, todos ellos orientados al fortalecimiento institucional y al acceso a la justicia.

V. 1. Programa EUROSociAL

EUROSociAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación del sector justicia. En este sentido, se han obtenido productos de gran relevancia para la defensa pública argentina y regional en las siguientes temáticas:

- Acceso a la Justicia de las personas privadas de libertad:
 - *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad y la Memoria Explicativa de la Guía*⁴;
 - *Manual de Monitoreo de Derechos Humanos en los Centros de Privación de Libertad por parte de las Defensorías Públicas: Visitas Generales y Manual de Monitoreo de Derechos Humanos en los Centros de Privación de Libertad por parte de las Defensorías Públicas: Entrevistas individuales*⁵;
 - *Manual de Ejecución de la pena privativa de libertad: una mirada comparada*⁶;
 - Proyecto de gestión organizacional en materia de ejecución de la pena⁷;

4<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6244-guia-regional-para-la-defensa-publica-y-la-proteccion-integral-de-las-personas-privadas-de-libertad-y-la-memoria-explicativa-de-la-guia-2013>

5<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6245-manuales-de-monitoreo-de-derechos-humanos-en-los-centros-de-privacion-de-libertad-por-partde-las-defensorias-publicas-visitasy-entrevistas-individuales-2014>

6<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/8-institucional/6247-manual-ejecucion-de-la-pena-privativa-de-libertad-una-mirada-comparada-2014>

7<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6248-proyecto-de-gestion-organizacional-en-materia-de-ejecucion-de-la-pena-2014-2015>

- *Manual Regional de Buenas Prácticas Penitenciarias*⁸.

- Acceso a la Justicia y atención integral a mujeres en conflicto con la ley penal:
 - *Manual Regional: las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública*⁹;
 - Proyecto de Modelo para la atención integral a mujeres privadas de su libertad. Red de derivación interinstitucional¹⁰;
 - *Mujeres imputadas en contextos de violencia o vulnerabilidad. Hacia una teoría del delito con enfoque de género*¹¹.
- Atención integral a víctimas de violencia institucional:
 - *Diagnóstico de la violencia institucional carcelaria y de los sistemas y buenas prácticas existentes para su respuesta y atención*¹²;
 - *Guía regional de actuación ante casos de violencia institucional*¹³, que fue implementada a nivel nacional¹⁴.

8<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6246-manual-regional-de-buenas-practicas-penitenciarias-2015>

9https://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Reglas_Bangkok.pdf

10<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6255-modelo-para-la-atencion-integral-a-mujeres-privadas-de-su-libertad-red-de-derivacion-interinstitucional-2015>

11<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6256-elaboracion-implementacion-y-difusion-de-estrategias-de-defensa-de-mujeres-infractoras-victimas-de-violencia-de-genero-o-en-situacion-de-vulnerabilidad-2017-2020>

12https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2018/03/5_Diagnostico-violencia.pdf

13<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6259-guia-regional-de-atencion-integral-a-victimas-de-violencia-institucional-en-las-prisiones-de-america-latina-y-su-diagnostico-preliminar-2018-2021>

14<https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6260-implementacion-a-nivel-nacional-de-la-guia-regional-de-atencion-integral-a-victimas-de-violencia-institucional-en-las-prisiones-de-america-latina>

- Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana¹⁵:
 - *Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana: Diagnóstico regional y buenas prácticas*¹⁶;
 - *Elementos para la constitución de la Red Interamericana de Defensa de Personas en contexto de Movilidad*;
 - *Modelo Regional de Defensa de Personas en Contexto de Movilidad*;
 - *Protocolo de Actuación de Solicitudes de Información en el marco de la Red Interamericana de Defensa de Personas en Contexto de Movilidad (AIDEF)*.
- Acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales:
 - *Guía de Buenas Prácticas de las DPOs en el abordaje de casos sobre DESCA*¹⁷.

V. 2. Embajada del Reino Unido

- Proyecto: *Mejorando la administración de justicia en casos de trata de personas para explotación sexual*;
- Jornada sobre Acceso a la información pública;
 - *Promoviendo estándares de transparencia activa y acceso a la información pública*.

na-2020-2021

15 <https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6262-red-y-guia-regional-para-asistencia-juridica-a-personas-migrantes-2020>

16 <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/09/15-ACCESO-A-LA-JUSTICIA.pdf>

17 <https://www.mpd.gov.ar/index.php/eurosocial/26-internacional/6265-asistencia-tecnica-para-la-realizacion-de-un-diagnostico-linea-de-base-y-hoja-de-ruta-para-la-promocion-del-acceso-a-la-justicia-en-materia-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-en-la-defensoria-general-de-la-nacion-en-argentina-2017-2021>

V. 3. Fondo Chile

- *Acceso a la justicia penal y en igualdad de condiciones de personas de pueblos indígenas*.

VI. Otros eventos

El Área Internacional de la DGN participó activamente en los comités de la organización de los siguientes eventos internacionales:

- *Segunda Conferencia Internacional sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal*, realizada en la ciudad de Buenos Aires entre los días 15 y 17 de noviembre de 2016, co-organizada por el Ministerio Público de la Defensa de Argentina, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y The International Legal Foundation.

- *III Foro Mundial de Derechos Humanos*, realizado en la ciudad de Buenos Aires entre los días 20 al 24 de marzo de 2023. El evento internacional consistió en el despliegue de una multiplicidad de actividad culturales, debates, plenarios, conferencias magistrales y demás propuestas provenientes de la sociedad civil, organizaciones internacionales, de gobierno, académicas, de investigación y afines, para la reflexión conjunta, el intercambio de experiencias, la articulación, la formación de redes y de movimientos.

VII. Consejo Federal de Defensores y Asesores Generales

Si bien no es un organismo internacional, cabe señalar que la Dra. Martínez es fundadora, junto con otros ex Defensores Generales de algunas provincias de nuestro país, del Consejo Federal de Defensores y Asesores Generales de la República Argentina. Es oportuno mencionarlo porque, al igual que

los foros internacionales, éste es un espacio que reúne a los representantes de máxima jerarquía en el ejercicio de la defensa pública en casi todo el territorio nacional –al día de hoy, al inverso de lo que sucedía al momento de su fundación (2006), son muy pocas las provincias que no integran este Consejo porque aún carecen de una figura de Defensor General–, con el objetivo de diseñar acciones que permitan avanzar en la senda del fortalecimiento institucional de la defensa pública y contribuir a su total emancipación respecto de otros Poderes del Estado.

VIII. Conclusión

Como pudo observarse, las actividades que realizan las defensorías públicas de la región latinoamericana, con la Defensoría General de la Nación como una de las principales impulsoras, ha instaurado a la defensa pública como una entidad pública esencial en los sistemas de justicia. Los organismos de derechos humanos y las agencias de cooperación ven nuestras instituciones como entidades que llevan adelante, en una estrecha colaboración, políticas y acciones comunes destinadas, tal como lo ha dicho la Asamblea General de la OEA en la primera resolución sobre defensa pública, a velar por “el fortalecimiento del acceso a la justicia y la consolidación de la democracia”¹⁸.

18 [AG/RES 2656 \(XLI-O/11\), “Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores públicos oficiales”](#).



Juez Toledo Padronich

Juez Flores Fernández López

Juez Ríos Gómez, Pérez Martínez

Juez Alberto Flores Vélez

La Defensoría Pública Interamericana. Garantía al acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Rosario Muñoz

Abogada (UBA). Defensora Pública Oficial ante los Tribunales Federales de Primera y Segunda Instancia San Martín.

Sebastián Van Den Dooren

Abogado (UBA). Secretario Letrado de la Defensoría General de la Nación, coordinador del Área de Relaciones Institucionales en el Ámbito Internacional de la Defensoría General de la Nación.

I.

La creación de la figura del/la Defensor/a Público/a Interamericano/a (DPI) en el ámbito de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) fue el resultado de conversaciones sostenidas, a partir de 2008, entre la Dra. Stella Maris Martínez –por entonces coordinadora General de la AIDEF– y el Dr. Sergio García Ramírez –por entonces presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)–, y luego continuadas con la Dra. Cecilia Medina –quien ejerció el cargo de presidenta de la Corte IDH en el período siguiente al del Dr. García Ramírez–.

En estas conversaciones, ampliamente compartidas en el seno de la AIDEF, se advertía una necesidad concreta: garantizar el acceso a la justicia interamericana de todas aquellas personas que se encontraban impedidas de una representación legal para afrontar el litigio ante el Tribunal regional.

Este impulso abrió una etapa de negociaciones entre la AIDEF y la Corte IDH y, más adelante, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La Asociación comenzó a estrechar sus vínculos con ambos organismos hasta que, finalmente y a partir de 2009, comenzaron a concretarse los acuerdos de entendimiento que trajeron a la escena del Sistema Inter-

ramericano de Derechos Humanos (SIDH) una figura novedosa, la de las y los DPI: defensoras y defensores públicos, abogadas y abogados plenamente legitimados para ejercer la representación jurídica ante la CIDH y ante la Corte IDH de presuntas víctimas independientemente de su nacionalidad, más allá de las fronteras de sus Estados y sin la necesidad de solicitarles a estos autorización alguna para tal misión.

En su conferencia dictada en las *Jornadas Patagónicas Preparatorias del III Congreso de la AIDEF* (marzo de 2008), el Dr. García Ramírez reflexionaba en torno a la defensa pública y al litigio en el SIDH en los siguientes términos:

[...] ustedes [defensoras/es públicas/os] están convocando la simpatía del Sistema Interamericano, y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos quiere corresponder a esa convocatoria e invocar también la solidaridad de los defensores públicos en una causa que nos une y que ahora nos reúne [...] Un Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos que hoy, fortalecido, pero no necesariamente seguro, tiende la mano a los defensores públicos y pide la mano de los defensores públicos para continuar unidos en la marcha que nos aguarda.¹

II.

Era evidente que un número considerable de presuntas víctimas necesitaba de un acompañamiento por parte de abogadas y abogados para que representen, de manera gratuita, sus peticiones y sus intereses con eficiencia desde el punto de vista técnico-jurídico y garanticen, de esta manera, un efectivo acceso a la justicia en los órganos del SIDH.

1 Esta Conferencia está reproducida en la Revista del Ministerio Público de la Defensa, Nro. 4 (2008), pp. 63-74.

Cabe sostener que los Acuerdos de entendimiento entre la AIDEF y los organismos del SIDH –que se mencionarán más adelante–, al crear la figura de las/os DPI salvaron una grave falencia en el sistema de justicia interamericano. En aquel momento (2008 y 2009), se comenzaba a evidenciar que la asistencia legal era cada vez más imprescindible debido a dos factores centrales: las especificidades procesales del trámite ante la CIDH y la Corte IDH y las complejidades jurídicas de los derechos humanos vulnerados. Una asistencia jurídica eficaz ante estos organismos requiere un conocimiento especializado en ambos aspectos: por un lado, de las normas y las prácticas que gobernan las instancias procesales del trámite y, por otro, de los estándares de derechos humanos emanados por las decisiones de la CIDH, las sentencias de la Corte IDH, las opiniones consultivas, la doctrina especializada en el derecho internacional e interamericano de derechos humanos, etc.

Hasta unos meses antes de la firma del Acuerdo Corte IDH-AIDEF (2009), la representación de las víctimas ante este tribunal era ejercida por la CIDH, salvo en los casos en que ellas podían sufragar los gastos de abogadas/os independientes o eran representadas por una organización de la sociedad civil.

En palabras de la ex jueza y ex presidenta de la Corte IDH, Cecilia Medina:

La idea de crear un cuerpo de defensores y defensoras públicas –que no fue mía– me convenció principalmente tras advertir que la CIDH era órgano decisor y contraparte en distintas etapas de un mismo proceso. En efecto, la CIDH, antes de la reforma del Reglamento de la Corte IDH del año 2009 representaba a la víctima ante esta Corte y era, consiguientemente, la contraparte del Estado. Así, en primer lugar, investigaba la conducta del Estado, determinaba si era responsable por la vulneración de uno

o más derechos humanos y luego emitía sus recomendaciones. Al enviar el caso a la Corte IDH, se transformaba en contraparte. Esto, en mi opinión, era contrario a principios básicos de derecho.²

Por su parte, el Secretario Ejecutivo de la Corte IDH, Pablo Saavedra (2022), sostuvo que en el año 2009

[s]e habían identificado una serie de problemas, que resumo de la siguiente manera: en aquellos casos donde la víctima no tenía un abogado que los representara era, según el Reglamento [de la Corte IDH], la CIDH quien ejercía esa función; en los casos con múltiples víctimas donde algunas tenían abogados y otras no lo tenían, la CIDH representaba a estas últimas. El costo del litigio ante la Corte IDH lo seguía solventando la CIDH.

De esta manera, se empezó a cuestionar este andamiaje sobre el cual se había construido este sistema: son dos partes contra una, dado que la CIDH jugaba un doble rol, el del interés público interamericano y la defensa de las víctimas. A partir de eso tuvo lugar la reforma del año 2009 donde nace la figura del DPI para aquellos casos en que las víctimas no tuvieran un abogado que las represente ante la Corte IDH.

Por un lado, la participación activa de las presuntas víctimas se fue haciendo cada vez

más amplia en el desarrollo de las distintas instancias del proceso en el SIDH: la petición y el seguimiento del trámite ante la CIDH, el proceso jurisdiccional ante la Corte IDH, la etapa de ejecución de la sentencia. Pero por otro, se advertía un doble problema. Por un lado, debido a la extensa duración que tienen estos trámites, se corría el riesgo no solo del abandono de las representaciones legales a las presuntas víctimas sino también de su desgaste físico y psíquico. Por otro lado, hay supuestos en los que éstas no tienen la posibilidad de contar con un representante legal por falta de recursos económicos o de alguna organización de la sociedad civil que las asista. Estas cuestiones tendrían solución para aquellas presuntas víctimas nacionales de países que cuentan con instituciones públicas con la facultad de litigar en el SIDH contra su propio Estado; pero estas facultades son la excepción a la regla.

III.

Luego de que la Corte IDH modificara su Reglamento en el año 2003 y la CIDH dejara de representar a las presuntas víctimas ante el tribunal, se generó una necesidad concreta: garantizar la representación legal de aquellas que no cuenten con recursos económicos suficientes para afrontar los costos de un abogado. En este contexto, los integrantes de la Corte IDH venían observando la incipiente pero trascendental actuación de la defensa pública de algunos países de la región ante el SIDH, como por ejemplo la Dirección de la Defensa Pública Penal de Guatemala y la Defensoría General de la Nación de Argentina. En tal sentido, y tal como se adelantó al principio, las conversaciones de la AIDEF con el entonces presidente de la Corte IDH, Sergio García Ramírez, que luego continuaron con la siguiente presidenta del tribunal, Cecilia Medina Quiroga, giraron en torno a la posibilidad de que defensoras/es públicas/os brinden representación legal gratuitamente.

2 Entrevista realizada a Medina por la autora y el autor de este artículo, reproducida en el Seminario “Impacto de la jurisprudencia de la Corte IDH desde la perspectiva de la defensa pública” que tuvo lugar los días 25 y 26 de abril de 2022 en el Centro Cultural Néstor Kirchner ([Seminario CORTEIDH-AIDEF](#)), y publicada en Muñoz, Rosario y Sebastián Van Den Dooren (2022), [La defensoría pública interamericana Reflexiones tras más de una década de su creación](#), Defensoría General de la Nación, Buenos Aires.

ta a presuntas víctimas con las características señaladas. Cabe señalar que el secretario de la Corte IDH, Pablo Saavedra Alessandri, también fue un actor fundamental, no sólo porque contribuyó a materializar el acuerdo sino porque también trabajó –y trabaja aún– de manera constante a la par de la AIDEF para lograr, a corto y largo plazo, su implementación real con la formación de las/os DPI y la efectiva asignación de casos.

En ese contexto, en 2009 se suscribió³ el [“Acuerdo de entendimiento entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la AIDEF”](#), que habilitó la intervención de defensores públicos de los países que integran la AIDEF –las/os DPI dependen de esta asociación– a litigar ante este la Corte⁴ en representación de presuntas víctimas que carecen de recursos para solventar un abogado, independientemente de su nacionalidad y del Estado denunciado. Esta asistencia legal, que se extiende a la etapa de supervisión de sentencias hasta el archivo definitivo del caso, no solo es gratuita sino también de alta calidad técnica, con lo cual tiende a evitar, por un lado, que se produzca una discriminación en lo que respecta al acceso a la justicia al no hacerla depender de la posición económica del justiciable y a

permitir, por otro lado, una técnica y adecuada defensa en juicio.

Los objetivos del acuerdo de entendimiento fueron los siguientes:

- Asegurar a todas las personas las condiciones necesarias para que puedan acceder a la justicia, tanto nacional como internacional, y puedan hacer valer efectivamente sus derechos y libertades;
- Hacer efectiva la defensa de los derechos humanos y la consolidación del estado de derecho;
- Proveer asistencia legal gratuita a aquellas personas que carecen de recursos económicos o que carecen de representación legal con el fin de evitar, por un lado, que se produzca una discriminación en lo que respecta al acceso a la justicia –al no hacerla depender de la posición económica del justiciable– y de permitir, por otro lado, una técnica y adecuada defensa en juicio.

El acuerdo de entendimiento menciona expresamente que la representación legal se garantizará a lo largo de todo el proceso, lo cual incluye toda etapa procesal desde que el caso ingresa a la Corte IDH y la etapa de supervisión de sentencias hasta su archivo definitivo (cláusula primera).

En cuanto a la designación de DPI en el caso concreto, el acuerdo de entendimiento establece que, cuando la Corte IDH

[...] observe que alguna presunta víctima no cuenta con representación legal en un caso, se lo comunicará al/la ‘Coordinador/a General’ de la AIDEF para que designe en el plazo de 10 días al defensor o defensora que asumirá la representación y defensa legal” (cláusula segunda).

Cabe señalar que, a los dos meses de la firma del acuerdo con la AIDEF, la Corte IDH aprobó un nuevo reglamento en su LXXXV período ordinario de sesiones celebrado del

3 Si bien en ese momento la Coordinación General de la Asociación era ejercida por la Lic. Blanca Stalling Dávila (por entonces Directora General del Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala), el acuerdo fue suscrito, de parte de la AIDEF, por la Dra. Martínez (en ese entonces ocupaba el cargo de Coordinadora para América del Sur del Comité Ejecutivo de la AIDEF) en atención a la imposibilidad de la Lic. Stalling de viajar a Costa Rica por razones funcionales. Por la otra parte firmó la ex presidenta de la Corte IDH de entonces, Dra. Medina Quiroga.

4 La firma de este acuerdo estuvo vinculada, a su vez, con la reforma del artículo 37 del Reglamento de la Corte IDH de ese mismo año: “En casos de presuntas víctimas sin representación legal debidamente acreditada, el Tribunal podrá designar un Defensor Interamericano de oficio que las represente durante la tramitación del caso”.

16 al 28 de noviembre de 2009. Allí, profundizó la autonomía de las presuntas víctimas en el proceso e incorporó la figura del Defensor Interamericano en dos de sus artículos:

Artículo 2. Definiciones. Inc. 11: la expresión “Defensor Interamericano” significa la persona que designe la Corte para que asuma la representación legal de una presunta víctima que no ha designado un defensor por sí misma.

Artículo 37. Defensor Interamericano. En casos de presuntas víctimas sin representación legal debidamente acreditada, el Tribunal podrá designar un Defensor Interamericano de oficio que las represente durante la tramitación de caso.⁵

IV.

Dos años después, en 2011, la Dra. Medina Quiroga analizó los cambios y avances en la participación de las presuntas víctimas en los órganos del SIDH, y planteó un desafío:

[...] el Defensor Interamericano está concebido para funcionar frente a la Corte,

5 En la Exposición de motivos de esta reforma, se lee: “En el evento de que existan presuntas víctimas que no cuenten con representación legal en el procedimiento ante la Corte, el nuevo Reglamento, en su artículo 37, consagra la figura del Defensor Interamericano e indica que la Corte podrá designarlo de oficio para que asuma la representación durante la tramitación del caso. La labor del Defensor Interamericano se complementará con el “Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En el antiguo Reglamento era la Comisión quien asumía la representación de las presuntas víctimas que carecían de representación legal. De esta manera, se garantiza que toda presunta víctima tenga un abogado que haga valer sus intereses ante la Corte y se evita que las razones económicas impidan contar con representación legal. Por otro lado, se evita que la Comisión tenga una posición dual ante la Corte, de representante de víctimas y de órgano del sistema”.

pero el caso se articula y construye en la Comisión. El trabajo ante la Corte está limitado por los hechos que aparezcan en el informe del artículo 50 y estos dependerán mucho de cómo se lleve el caso ante ese órgano. Es posible que la inexistencia del Defensor ante la Comisión vaya en detrimento de la capacidad del Defensor para guiar el caso como le parezca más adecuado para los intereses de las víctimas.⁶

Esta advertencia, planteada con lucidez por la ex presidenta de la Corte IDH, vislumbraba con claridad una preocupación para la AIDEF y para las y los DPI que comenzaban a intervenir en casos ante la Corte IDH pero que carecían de facultades para alegar, eventualmente, nuevos hechos como también ajustar todos los planteos técnicos jurídicos a esa base factual ya establecida sin su intervención.

Es así que, cuatro años después de la firma del acuerdo con la Corte IDH, en 2013 la AIDEF suscribió el “[Acuerdo de entendimiento entre la Secretaría General de la OEA a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos \(CIDH\) y la AIDEF](#)”⁷. Ello permitió que los/as DPI –el mismo cuerpo de defensores/as que litigan ante la Corte IDH– puedan representar, con un mecanismo similar al del acuerdo

6 Cf. “Modificación de los reglamentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al procedimiento de peticiones individuales ante la Corte”, en *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile*, Nro. 7 (2011).

7 Por AIDEF, lo suscribieron la Dra. Laura Hernández Román, Defensora General de República Dominicana y Coordinadora General de la AIDEF, y la Dra. Martínez, en ese entonces Secretaria General de la Asociación. Por la CIDH, lo hicieron, por un lado, quien ejercía la presidencia de la Comisión, Dr. José de Jesús Orozco Henríquez, y el Secretario Ejecutivo de la Comisión, Dr. Emilio Álvarez Icaza Longoria (éste último en representación del Secretario General de la OEA).

anterior y con el mismo objetivo de evitar la discriminación en el acceso a la justicia por la posición económica del justiciable, a presuntas víctimas cuyos casos se encuentren en la etapa de fondo ante la CIDH sin representación legal por falta de recursos suficientes para contratar un/a abogado/a.

El acuerdo de entendimiento se sustentó sobre la base de tres objetivos:

- Asegurar a todas las personas las condiciones necesarias para que puedan acceder a la justicia, tanto nacional como internacional, y hagan valer efectivamente sus derechos y libertades, ello como un factor ineludible para la efectiva defensa de los derechos humanos y la consolidación del estado de derecho;
- Proveer asistencia legal gratuita a aquellas personas que carecen de recursos económicos o de representación legal como un modo, por un lado, de evitar que se produzca una discriminación en el acceso a la justicia por la posición económica del justiciable y, por otro, de proveer una defensa en juicio técnica y adecuada;
- Reconocer que la CIDH y la AIDEF cumplen una importante misión en el ámbito de la justicia en sus respectivos campos de competencia, por lo que es necesario coordinar sus esfuerzos para garantizar y potenciar el acceso a la justicia interamericana de las personas que recurren ante el SIDH, particularmente en el trámite de sus casos individuales ante la CIDH.

Este instrumento, que fue impulsado también por la Dra. Martínez, significó un avance en el fortalecimiento de la defensa pública a nivel regional y complementó la actividad de las/los DPI que venían desarrollando ante la Corte IDH.

Se acordó que la AIDEF no provea DPI desde el inicio del trámite ante la CIDH – desde la denuncia ante este organismo–, sino desde el momento en que la Comisión haya

emitido el informe de admisibilidad (arts. 36 y 37 del Reglamento de la CIDH). Esto es, casos que se encuentren en la etapa de fondo ante la Comisión. Es cierto que esta decisión limita sustancialmente el acompañamiento de las presuntas víctimas en esta primera fase del proceso –varios años para la mayoría de los casos–, etapa central donde se aporta información y prueba relevante para la tramitación del expediente. Sin embargo, esto respondía a una preocupación manifestada por la AIDEF durante las negociaciones del acuerdo relacionada con las condiciones fácticas para proveer una defensa técnica y eficaz a las presuntas víctimas desde el inicio del caso.

V.

Con posterioridad, y en atención a la evolución positiva del papel desarrollado por las y los DPI, la Corte IDH propuso a la AIDEF ampliar el ámbito de actuación de la representación legal ofrecida por la Asociación. En tal sentido, en 2019 se suscribió el [Acuerdo de entendimiento entre la Corte IDH y la AIDEF para la designación de DPI en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH](#).

Las partes tuvieron los siguientes fundamentos como base del acuerdo:

- Que, según lo dispuesto en los artículos 62, 65, 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Parte están obligados a cumplir con las sentencias de la Corte IDH, teniendo esta última la facultad de supervisar el correcto cumplimiento de las mismas;
- Que la supervisión del cumplimiento de sentencias de la Corte IDH es una función inherente a su labor jurisdiccional. Asimismo, constituye un elemento indispensable para la protección de los derechos humanos en la región;
- Que la AIDEF, a través de los DPI, lleva

adelante una activa participación durante la tramitación de los casos contenciosos en los que intervienen ante la Corte IDH y, durante la etapa de supervisión del cumplimiento de las sentencias dictadas por esta;

- Que es fundamental, para el correcto funcionamiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que se asegure a las víctimas contar con un representante en la etapa de supervisión, a objeto de asegurar el íntegro cumplimiento de la sentencia y coadyuvar la labor de la Corte IDH en esta etapa.

VI.

La cláusula séptima del primer acuerdo de entendimiento con la Corte IDH señalaba que las dos partes “establecerán en el plazo de 2 meses después de firmado este acuerdo un manual operativo para el defensor o defensora interamericano”. En este sentido, luego de intercambios entre ambos organismos para determinar su contenido, el Consejo Directivo de la AIDEF aprobó, en la reunión de Santo Domingo (República Dominicana) del 11 de noviembre de 2009, el “Reglamento para la actuación de la AIDEF ante la Corte IDH” sobre la base de una propuesta elaborada por la Defensoría General de la Nación de Argentina. Este reglamento, que tenía por objetivo poner en funcionamiento el acuerdo, fue reformado en varias ocasiones a la vista de la puesta en práctica del cuerpo de DPI, que a lo largo de los años ha evidenciado circunstancias que no se pudieron contemplar con antelación. Los puntos sobresalientes de este primer documento hacían referencia a las preocupaciones que tuvieron en ese entonces los integrantes de la AIDEF vinculadas con la posibilidad de ofrecer un servicio responsable de defensa pública a las presuntas víctimas: la elección de Defensoras/es Públicas/ os con un

perfil adecuado, es decir con una formación mínima en materia de derechos humanos y en litigio en el SIDH. También se destacó el compromiso, tanto de la AIDEF como de las instituciones y asociaciones que propondrían candidatos para cubrir el cuerpo de DPI, con el claro objetivo de garantizar las mejores condiciones para una actuación eficiente ante la Corte IDH.

Otro punto al que los integrantes de la AIDEF le asignaron especial atención fue a las capacitaciones de las y los DPI. En tanto que la Corte IDH se había comprometido con la AIDEF a fortalecer sus conocimientos en el SIDH a través de cursos de especialización organizados por el propio tribunal y con financiamiento externo, se tuvo que circunscribir el número de Defensoras y Defensores que compondrían el cuerpo de DPI. De ahí que, mientras estas capacitaciones se sostuvieron en el tiempo, el número máximo de los primeros cuerpos fue de veintiún DPI. Años más tarde, concluido aquel financiamiento, cuando los integrantes de la AIDEF comenzaron a afrontar los costos de las capacitaciones que organizaba la propia asociación –con la participación de la Corte IDH y la CIDH y con el compromiso de la Defensoría Penal Pública de Chile–, el número de DPI pudo ampliarse a treinta, hecho que coincidió con una necesidad concreta frente a la progresiva asignación de casos. Hoy día, ese límite se amplió aún más: se pueden seleccionar hasta cuatro DPI por país.

La primera modificación de ese primer reglamento se llevó a cabo en la reunión del Consejo Directivo de Panamá el 1º de diciembre de 2011. Por otro lado, el Comité Ejecutivo de la AIDEF había aprobado, en la reunión de Asunción (Paraguay) del 7 de septiembre de 2010, el “Manual para la asignación de casos a los Defensores Públicos Interamericanos (reglamentario de las disposiciones pertinentes del Reglamento para la Actuación

de la AIDEF ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

Una vez que la AIDEF suscribió el Acuerdo CIDH – AIDEF, y frente a una mayor complejización de la actuación del cuerpo de DPI, el Consejo Directivo de la AIDEF aprobó, en la reunión realizada en Antigua (Guatemala) el 7 de junio de 2013, el primer “Reglamento unificado” para regular, en un mismo instrumento, la intervención de las y los Defensoras/es en ambos organismos del SIDH. Este documento fue modificado y actualizado en cuatro ocasiones: en la reunión de Santiago de Chile del 4 de septiembre de 2018, en las reuniones celebradas en forma virtual del 18 de marzo y del 16 de junio de 2021 y en la reunión presencial del 24 de octubre de 2022.

El cuerpo de DPI se constituye y renueva cada tres años. A la fecha se registran seis integraciones diferentes para los períodos 2010-2013; 2013-2016; 2016-2019; 2019-2022 y 2022-2025. Recientemente, se ha seleccionado el Cuerpo para el período 2025-2028.

Cabe señalar que la representación legal ante la CIDH y ante la Corte IDH que ejercen las/los DPI de la AIDEF es gratuita y no cobra honorarios por su actuación.

En cuanto a la estadística de los casos⁸:

- *Casos ante la CIDH:* las y los DPI han intervenido en 27 casos. De este total, diecinueve están actualmente en trámite. Por su parte, seis casos fueron remitidos a la Corte IDH, pero solo dos han tenido trámite, mientras que los otros cuatro están en una situación incierta porque el tribunal interamericano solicitó a la Comisión ciertas gestiones previas que aún no han sido concluidas. En dos casos, las presuntas víctimas han desistido de la representación.
- *Casos ante la Corte IDH:* los y las DPI han

tramitado 46 casos. Este total se desagrega de la siguiente manera: dos se encuentran en examen preliminar de la Corte IDH; cinco están a la espera de audiencia de fondo; uno, a la espera de la presentación de los alegatos finales escritos; otro, a la espera del dictado de la sentencia; veintiséis casos están en etapa de supervisión de sentencia, cinco de los cuales ingresaron en el marco del segundo acuerdo de entendimiento (2019); hay diez casos cerrados y archivados, y en seis de ellos la Corte declaró la sentencia cumplida, mientras que en cuatro declaró al Estado no responsable. Hay un caso que está a la espera de que la Corte IDH acuse recibido sobre su unificación con cuatro casos ante la CIDH.

VII.

A cinco años de creada la figura de las/los DPI, esta fue destacada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). En la Resolución AG/RES. 2801 (XLIII-O/13; “Hacia la autonomía de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia”), la Asamblea resaltó la trascendencia de los acuerdos de entendimiento suscritos por la AIDEF con la Corte IDH y con la CIDH y “el exitoso trabajo que realizan los Defensores Públicos Interamericanos en la defensa de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos” (se destaca en iguales términos en los considerandos de la [Resolución AG/RES. 2821 \(XLIV-O/14\)](#); “Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia”). En su artículo 7, alienta a los Estados Miembros a

promover la participación de los defensores públicos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a fin que el

8 Aquí se puede acceder al [registro de los casos](#).

derecho a defensa técnica sea ejercido y garantizado desde la primera actuación del procedimiento dirigida en contra de una persona a nivel nacional hasta, cuando proceda, la emisión de la sentencia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por su parte, en el artículo 8 de la mencionada [Resolución AG/RES. 2821 \(XLIV-O/14\)](#), la Asamblea General resolvió

alentar, a los Estados Miembros a promover la participación de los defensores públicos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a fin que el derecho a defensa técnica sea ejercido y garantizado desde la primera actuación del procedimiento dirigida en contra de una persona a nivel nacional hasta, cuando proceda, la emisión de la sentencia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

VIII.

La creación de la figura de DPI en la escena del SIDH significó, ya no cabe duda, la consolidación de la defensa pública como como un ente esencial en la defensa de los derechos fundamentales de personas que, por su condición de vulnerabilidad, ven limitada su participación activa en los trámites ante estos órganos.

Tal como sostuvimos al principio, estos Acuerdos, al crear la figura de las/os DPI, vinieron a salvar una falencia en el sistema de justicia interamericano. Aseguran de manera eficiente lo que Cançado Trindade (2007) denominaba la “capacidad procesal internacional a los individuos”. Esto es, contribuyen a garantizar el acceso a las distintas instancias procesales del SIDH por parte de las presuntas víctimas que no cuentan con abogadas/os especializadas/os, ya sea por carencias econó-

micas o por la falta de acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil.

A su vez, tal como se dijo más arriba, se dispuso de manera obligatoria la realización de al menos dos capacitaciones continuas por año, muchas de ellas llevadas a cabo en el seno de la Corte IDH, con un cuerpo docente compuesto por abogadas y abogados de la CIDH y la Corte IDH y profesoras y profesores especializados en el SIDH, quienes brindan conocimientos tanto teóricos como prácticos, con contenidos doctrinarios y jurisprudenciales y todo lo atinente al desarrollo eficaz de los trámites ante ambos organismos, incluso con la posibilidad de asistir a audiencias de la Corte IDH. Con el correr de los años desde la creación de la figura DPI se advierte que estas capacitaciones no solo han fortalecido notablemente el conocimiento de las/os Defensoras/es Pùblicas/os sino que también han contribuido a estrechar los vínculos entre la AIDEF y la CIDH y la Corte IDH y, a su vez, han construido una relación personal entre las/os DPIs y las/os abogadas/os de ambos organismos, lo que ha permitido que estén en permanente contacto (vía correo electrónico y telefónico) para el avance de los casos particulares.

Hoy día se reconoce a la Defensa Pública, ya sea en los distintos ámbitos del sistema de justicia de los Estados como, en especial, en el ámbito interamericano, como una parte esencial del sistema de justicia regional y un actor fundamental para garantizar el acceso a la justicia internacional⁹.

Bibliografía

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2007. “La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capaci-

9 Para mayor información, consultar Muñoz y Van Den Dooren (2022).

ROSARIO MUÑOZ Y SEBASTIÁN VAN DEN DOOREN

dad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI". En: *Revista IIDH* N°. 46, págs. 273-329.

García Ramírez, Sergio. 2008. "Defensa pública y Sistema Interamericano". En: *Revisita del Ministerio Público de la Defensa*, Nro. 4, pp. 63-74.

Medina Quiroga, Cecilia. 2011. "Modificación de los reglamentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al procedimiento de peticiones individuales ante la Corte". En: *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile* Nro. 7.

Muñoz, Rosario y Sebastián Van Den Dooren. 2022. *La defensoría pública interamericana Reflexiones tras más de una década de su creación*. Defensoría General de la Nación, Buenos Aires.

Saavedra, Pablo. 2022. "Análisis de la evolución e impacto del rol de las/os DPIs en el SIDH", en *La defensoría pública interamericana Reflexiones tras más de una década de su creación*. Defensoría General de la Nación, Buenos Aires.

□ SECCIÓN III □

ENTREVISTA



“Hay que seguir abriendo espacios e instalar muy fuerte qué es la defensa pública y el rol de los defensores”

Entrevista a Stella Maris Martínez. Defensora General de la Nación desde el año 2006.

Por Silvia Martínez. Defensora Pública Oficial ante la justicia criminal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensora Pública Interamericana ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Silvia Martínez: Stella, es un placer poder entrevistarte y recorrer un poco tu historia, tan importante para esta institución. Me gustaría empezar preguntándote: si tuvieras que elegir un recuerdo que represente estos 20 años que llevas a cargo de la Defensoría General de la Nación, ¿cuál sería?

Stella Maris Martínez (SMM): ¡Qué difícil! Tengo muchos recuerdos y anécdotas que reflejan lo que fueron los comienzos. Me acuerdo que un día yo estaba trabajando en mi despacho de la Defensoría ante la Corte. Me llamaron por teléfono y me dijeron que tenía que venir acá. Vine y nunca más volví a mi despacho anterior. Nunca más. Me quedé acá y los primeros tiempos, que creo que son el recuerdo más fuerte, fueron muy duros. Trabajamos junto a mi equipo -muchos de sus miembros todavía están conmigo- desde las nueve de la mañana hasta las nueve de la noche.

Silvia Martínez: En particular, en esos primeros años, ¿hubo algún momento que vos puedas considerar como un punto de inflexión o un hito fundamental en la gestión y transformación de la institución?

SMM: Yo creo que el punto de inflexión más importante fue cuando decidimos que la

mayoría de los cargos se cubrían por concurso. Esa fue una decisión muy importante, porque elevó notablemente la jerarquía y el nivel.

Para mí fue un hito fundamental porque el nivel en general en la Defensoría es altísimo y eso se logró por los concursos. El concurso permite desterrar el nepotismo. Antes, si vos no tenías algún familiar en el sistema de administración de justicia o algún contacto, no te nombraban, no podías entrar a trabajar. Ahora eso desapareció. Hay una enorme cantidad de oportunidades. Gracias a eso tenemos gente valiosísima y Argentina se posiciona como una de las defensas líderes de toda Iberoamérica. Tenemos un reconocimiento muy importante, no solo por los otros países, sino por el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de Derechos Humanos. Esto ha sido un logro que realmente es para destacar. Ha requerido mucho esfuerzo, pero al día de hoy creo que tenemos que estar muy orgullosos.

Silvia Martínez: ¿En qué se diferencia el sistema de concursos del Ministerio Público de la Defensa respecto de los del Poder Judicial o del Ministerio Público Fiscal?

SMM: Nosotros tenemos un jurado de concursos que está integrado por tres defensores y presidido por mí, por el defensor general adjunto o por el defensor más antiguo. Hay magistrados que tienen que tener una cantidad mínima de años en el cargo y que, además, tienen que haber llegado al cargo por concurso. Nosotros ya tenemos muy poquitos que no llegaron al cargo de esa manera. Calculamos que, excluyendo los cargos que están vacantes, tenemos 185 defensores que accedieron por concurso y 15 que no. A los jurados van los que llegaron por concurso y en todo jurado hay un experto, que es una persona con trayectoria en la formación universitaria en el tema que se trata. Una vez que

se hace el examen, se forma una terna. Eso no se toca. Yo no hago entrevistas, no modifico las ternas. Así como sale la terna del examen, así es elevada al Poder Ejecutivo.

Silvia Martínez: ¿Qué rol tuvo tu equipo de colaboradores en toda tu trayectoria, especialmente en la Defensoría General de la Nación?

SMM: Un rol importantísimo. Al principio tuvo un papel muy destacado María Fernanda López Puleio. Con ella diseñamos muchísimas cosas, todo el tema de los programas y las comisiones, incluso la ley orgánica nuestra (la realmente nuestra, la del 2015). En el tema de los concursos, ahí intervino muchísimo María Fernanda. Sobre los colaboradores, algunos todavía siguen hasta el día de hoy: Patricio Giardelli, Santiago Roca, Javier Lancestremere, que ahora está en Política Institucional. Ellos estuvieron siempre. Eso fue muy importante. También fue maravillosa la labor de los dos administradores. Tanto Gabriel Torres, el primer administrador, como ahora Marcelo Chiapara, son gente que ha dado su vida por la institución. El trabajo de ellos es increíble, excepcional.

Silvia Martínez: ¿Qué te parece que aportó la incorporación de las nuevas generaciones a la institución?

SMM: Bueno, en primer lugar, no tenés que deconstruirlos porque ya vienen deconstruidos con temas como género o derechos humanos. Son mucho más flexibles, entienden más rápidamente la problemática, son muy estudiados. Esto hay que destacarlo. Antes había gente que creía que cuando llegaba a determinado cargo ya no tenía que estudiar más. Esto te lo decían los jueces, los defensores. Decían: “*¿Cómo voy a estar sentado en un lugar al lado de un empleado?*”. Esto con las generaciones jóvenes no pasa. Ahora la gran

mayoría de los chicos se están especializando, muchos hacen maestrías, posgrados...

Silvia Martínez: Probablemente esto tenga una vinculación con el tema de los concursos, ¿no?

SMM: Seguramente. Pero lo hacen, y eso es atributo de la gente joven, que entiende que tiene que estudiar.

Silvia Martínez: ¿Qué otro hito considerás relevante?

SMM: Además del trabajo de aquí, está todo el trabajo internacional. La participación internacional empieza en el 2003 y va creciendo mucho, ha posicionado a Argentina como una de las defensas líderes de toda Iberoamérica. Incluso los países europeos que no tienen defensa pública, cuando saben que existen defensores públicos interamericanos y cuál es su rol, están francamente sorprendidos.

No solo tenemos el trabajo en la Secretaría de AIDEF, sino también el trabajo con los temas de derechos humanos, que tenemos bastantes causas en este momento. En la actualidad hay ocho procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y eso también exige una supervisión.

Silvia Martínez: Sobre el terreno internacional tengo preguntas para hacerte sobre dos aspectos distintos del trabajo del organismo: ¿Cómo ve la gente esta posibilidad de la defensa pública litigando contra el Estado? ¿Qué reacciones genera esto? ¿Qué decisiones tomaste en este sentido? Es decir, ¿cómo tradujiste una decisión legislativa en políticas al interior del organismo? ¿Hubo alguna resistencia externa respecto del Estado litigando contra el Estado? ¿Cómo lidiaste con ellas?

SMM: Al principio hubo muchas resisten-

cias externas. En el primer caso que llevamos al Sistema Interamericano, me acuerdo que un periodista dijo que yo merecía ser acusada de traidora a la patria. Pero después, poco a poco, la situación se fue normalizando. Primero, yo tengo un mandato legal clarísimo. En segundo lugar, nosotros somos muy prudentes, tratamos de no sobrecargar innecesariamente. Cuando vemos que hay muchos casos iguales sobre el mismo tema, evaluamos si tiene sentido o no llevarlos.

Silvia Martínez: En un marco de litigio estratégico, ¿no?

SMM: Claro. Llevamos casos importantes, casos paradigmáticos. Cuando llega el caso, hay una evaluación que hace el Programa para la Aplicación de Tratados sobre Derechos Humanos y en esa evaluación se decide si corresponde o no intervenir. El hecho de actuar de esa manera nos ha merecido el respeto de los órganos del Sistema Interamericano y también de los funcionarios judiciales. Porque es lo que corresponde.

Por otra parte, la representación a cargo de nuestra defensoría siempre la lleva gente que está muy formada. Todos, vos incluida, son gente que ha trabajado mucho tiempo como defensores o defensoras públicas. Entonces, ya son personas que actúan técnicamente. Si uno actúa bien, al máximo nivel de capacidad técnica, no hay nada que nos puedan cuestionar.

Silvia Martínez: También en el plano internacional, vos mencionaste la importancia que tiene el trabajo con las redes defensores públicos. Te traigo de vuelta a ese tema: ¿Cómo ese trabajo internacional de generar redes de defensa pública impactó en el acceso a la justicia de las personas?

SMM: Fue muy importante. Nosotros empezamos primero con la Asociación Inter-

mericana de Defensorías Públicas (AIDEF). En ese ámbito, a pedido de la Corte, primero, y después de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, firmamos sendos acuerdos para establecer los defensores públicos interamericanos. Ellos son un modelo, son funcionarios de las distintas defensorías que acuden y litigan ante los órganos internacionales y en casos muy difíciles, muy graves, sin recibir ninguna gratificación económica superior a su sueldo como defensor. Y cualquier defensor público interamericano puede litigar contra cualquier otro país que integre el sistema de las de la OEA.

El otro gran logro es que la OEA emitió muchas resoluciones apoyando la defensa pública, la autonomía, la autarquía, la exigencia de capacitación, el rol que tiene la defensa pública en temas de salud, el rol que tiene la defensa pública en temas de violencia institucional, nuestro rol activo para la prevención y la sanción de la tortura. Hemos logrado que la Organización de Estados Americanos, mediante la Asamblea General, apruebe numerosas resoluciones que han servido mucho, no solo a nosotros, sino también a las defensorías provinciales.

En Argentina, esto fue un proceso muy claro. Cuando yo me hice cargo solamente había cinco defensorías que tenían defensor general. Ahora quedan solo cuatro sin ese cargo. Ese avance se mencionó, por ejemplo, en un fallo de la Corte de la Provincia de Buenos Aires. Cuando se dictó la ley para crear un defensor general, la entonces procuradora interpuso un recurso de inconstitucionalidad y la Corte de la Provincia emitió un fallo excelente. Otro ejemplo es la causa “Ruano Torres” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual establece cómo tiene que ser la defensa.

Además de todo eso, al haber construido redes, ahora, por ejemplo, estamos trabajando muy bien con redes de migrantes, donde

tenemos una red que cubre toda Iberoamérica. En cada defensoría hay un defensor específicamente asignado al tema migrantes y, a su vez, hay puntos focales, líderes que coordinan todo este trabajo. Esto es muy importante, porque muchas veces es necesario defender a una persona en situación de migración, pero tenemos que tener un contacto fluido y no podemos conectarnos con las autoridades migratorias. Primero, necesitamos conectarnos con los defensores y este trabajo ha sido muy bueno.

Silvia Martínez: Tu mención a los migrantes me recordó a la Reunión Especializada de Defensores Públicos del Mercosur (REDPO). ¿Qué importancia tiene esta red de defensores públicos en el marco del Mercosur?

SMM: La REDPO funciona, como bien dijiste, en el ámbito del Mercosur, que es muy formal. Las resoluciones se tienen que tomar con el acuerdo de todos los países que lo integran. En ese espacio firmamos convenios entre las defensorías, por ejemplo, para que las personas privadas de su libertad se puedan conectar con sus familiares. También se organizan muchas capacitaciones. Por ejemplo, van defensores nuestros a las defensorías de los distintos países miembros a pasar una semana o diez días para ver cómo funcionan.

Silvia Martínez: Todo el mundo reconoce que en el plano internacional fuiste una visionaria en defensa pública. Yo recuerdo, hace muchísimos años, un acto del día del defensor público en el que entró la bandera del defensor del Mercosur. Todos decíamos, “Qué extraño esto, el defensor del Mercosur”. Claro, transcurridos muchos años, uno hoy entiende que hay algo que estabas viendo en el futuro que finalmente se cristalizó. Entre tus logros del principio no estaba mencionado esto, pero me parece que la generación o el desarrollo, no solo de los

defensores interamericanos, sino el haber tenido hace muchos años, aquel día que se creó AIDEF, la capacidad de ver la importancia que iba a tener el trabajar en redes claramente debería estar entre los logros de tu gestión.

Te cambio de tema. Me gustaría conversar sobre un aspecto que mencionaste, que es la autonomía ¿Qué reflexión te merece la lucha por la autonomía de la defensa pública; no solo la lucha a nivel nacional que vos encarnaste, sino lo que fue y continúa siendo la lucha de las distintas provincias de nuestro país por lograr la autonomía?

SMM: Las reflexiones son varias. En primer lugar, recordemos que cuando -en el año 1994- se reforma la Constitución Nacional, la reforma del artículo 120 salió casi por casualidad, a última hora. También recordemos que el llamado para la reforma decía claramente que el Ministerio Público iba a ser un órgano extrapoder pero que, después de la reforma, todo el mundo empezó a cuestionarlo. Construir la autonomía costó y cuesta. Todavía tenemos escaramuzas con algunos jueces por los espacios. Esto es una construcción constante. Ahora bien, cuando yo asumí, la situación de las provincias era compleja, porque muy pocas provincias tenían defensor general. En este momento, en las provincias, el grado de autonomía es totalmente distinto porque hay algunas que sí tienen reforma constitucional y tienen un modelo parecido, no exactamente igual, pero parecido al nuestro. La más flamante es Santa Fe, pero anteriormente lo hizo Jujuy y antes Santiago del Estero. Cuando hay reforma constitucional todo es perfecto. Hay que construirlo; también es un proceso, pero las facultades son mucho más amplias. Cuando no hay reforma constitucional, sino que hay una ley, lo que suele ocurrir es que existe un defensor general, pero normalmente integra el poder judicial. Esto es lo menos malo, porque el problema más grave está cuando los

defensores dependen del procurador. Esto no puede funcionar nunca, porque cuando las causas llegan a nivel de la corte provincial, el procurador asume el rol del acusador. Yo nunca vi un procurador que asuma el rol de defensor. Cuando vos tenés que litigar y tu jefe es tu contraparte, por más buen defensor que seas hay un temor. Por eso el ideal es que estén separados, aunque muchos lugares todavía siguen siendo todo poder judicial. En algunas provincias dependen de la Corte, pero tienen un defensor que es el que les da las indicaciones, el que maneja la parte administrativa.

[En su momento] los procuradores se peleaban, me maltrataban. Me faltaban el respeto directamente. Una vez fui a Mendoza y estaba el procurador, que me dijo: "Yo me voy a morir antes de que usted vea a la defensa autónoma". Después renunció, pero porque cambió el gobierno y tuvo que renunciar. Ahora hay defensa autónoma en Mendoza. También ahora hay defensor general en Córdoba. Para luchar por esto, todas las defensorías provinciales que tenían autonomía y yo, es decir, la Defensoría Nacional, nos nucleamos en el Consejo Federal de la Defensa Pública, que es un organismo que tiene personería jurídica y que nos sirve para ampararnos, para organizar encuentros como el que se hizo ahora hace unos días en Jujuy. Esto nos sirve para seguir adelante, porque todavía seguimos siendo muy débiles y muy maltratados. Hay un ejemplo clásico: los procuradores y nosotros pedimos tener gabinete de investigación separado de los poderes judiciales. Esto es fundamental, sobre todo con el acusatorio, porque si vos querés producir prueba, tenés que tener un lugar donde tu prueba no la vea nadie. Se hicieron unos laboratorios maravillosos en distintos lugares del país. Nosotros no los podemos usar. Son solo de los procuradores.

POR SILVIA MARTÍNEZ

Silvia Martínez: Volviendo al repaso de hitos, ¿qué otros podés nombrar?

SMM: Hay un tercero. Bueno, hay muchos. Pero un tercero es el esfuerzo por la capacitación. Con el auxilio muy importante de la Dra. Julieta Di Corleto hemos trabajado mucho en ese tema. Ahora hay una Escuela de la Defensa Pública, pero incluso antes de eso la capacitación continua era una realidad. Los esfuerzos en ese sentido nunca aflojaron ni cedieron. Tal es así que, para poder ascender, los empleados deben tener hecha la formación obligatoria, y si no la tienen, no se acepta que asciendan. Esto es todo un desafío.

Silvia Martínez: De estos hitos que mencionaste y de tantas otras decisiones políticas que habrás adoptado en estos 20 años, ¿cuáles te parecen que obedecieron más a lo intuitivo o a lo emocional, más que a un cálculo de posibilidades o de riesgo beneficio?

SMM: La mayoría son así. Yo soy más intuitiva que racional. Primero reacciono intuitivamente y después racionalizo la implementación. Pero en un primer momento es intuitivo. Tiene que ver con lo que uno ve y con lo que uno siente. Además, yo estoy muy involucrada. Realmente estoy involucrada en el trabajo de todos los días. Sé a quién se nombra, a quién no se nombra, por qué se nombra, los conflictos. Yo realmente estoy involucrada. Entonces, si vos estás todo el tiempo involucrada, cuando hay un problema o un desafío, intuitivamente te surge una posible solución. A veces se pueden implementar, a veces no, pero cuando se pueden implementar ahí sí ya la segunda parte tiene que ser estrictamente racional.

Silvia Martínez: ¿Recordás algún caso en el que hayas participado como defensora general o como defensora pública que te haya marcado

para siempre, que una y otra vez vuelva a tu cabeza?

SMM: El viernes pasado, casualmente, en el encuentro de todas las defensorías que tuvimos en Jujuy, me acordaba de este caso a raíz de otro caso que contaron y creo que tiene que ver con algo que también me formó mucho a mí como defensora. Yo tuve dos casos fundamentales. El primero fue cuando, apenas nombrada defensora, me dijeron que iba a tener que defender a [Alfredo] Astiz. Por las casualidades de la vida, yo durante mi época secundaria iba a la Iglesia de la Santa Cruz. Era muy amiga del párroco, conocía a todo el mundo, preparaba los guiones que se leían en las misas. Cuando me dijeron que tenía que defender Astiz fue fuerte. También me dijeron que tenía que defender a otra persona vinculada a la represión. Entonces, lo voy a ver, con toda la sensación de *¿podré hacer esto?* y ahí fue mi crisis. Ahí entendí que si uno es defensor realmente tiene que poder defender todo. Porque uno no defiende lo que hicieron, defiende que tengan un juicio con garantías. Pero eso es un quiebre. Ahí se define quién puede y quién no puede ser defensor. Entonces fui y le hablé. Me dice, *"Sí, yo la conozco. Yo no tengo ningún problema que me defienda usted. Si usted realmente cree en todo lo que dice que cree, usted me va a defender mejor que nadie"*. O sea, nunca un militar con el que yo me acerqué a hablar, porque después tuve que defender mucho cuando era defensora ante la Corte, me rechazó porque yo fuera defensora de los derechos humanos o porque tuviera buena vinculación con los organismos.

Silvia: ¿No tuviste ningún caso en tu carrera que te haya costado defender?

SMM: Hace muchos años, cuando todavía ni se hablaba de género, tuve una causa muy

dura donde una joven, muy joven, relataba que su pareja se había caído contra un artefacto doméstico que tenía un hierro, le había penetrado en la espalda y lo había matado. Nadie le creía. Todo el mundo decía que ella lo había acuchillado o que lo había empujado a propósito. Entonces yo pido la reconstrucción del hecho con los médicos presentes. El fiscal me decía 'estás loca, esto te va a salir mal. Y si te sale mal, no vas a poder pedir nada'. El juez también me decía: '¿Pero estás segura?'. 'Yo le creo, quiero hacer la reconstrucción', les respondí. Hicimos la reconstrucción, salió perfecta, de libro. Los dos forenses dijeron: 'Así fue, no cabe ninguna duda'. Y la absolvieron, a la semana. Pero, ¿qué hubiera pasado si yo no le hubiera creído? Por eso siempre insisto que nosotros no tenemos que prejuzgar.

Silvia Martínez: De estos cambios que estuviste mencionando, ¿cuáles te parece que pudieron tener un impacto para la Argentina en políticas sociales, en políticas públicas, en ejercicio democrático?

SMM: Bueno, por supuesto que los concursos son un modelo de ejercicio democrático. Y también lo que armamos con las comisiones. Todo el hecho de ampliar nuestro marco de actuación, esto fue significativo. Fue algo muy importante, que también es muy novedoso de esta institución: la creación de programas y comisiones para abarcar temáticas que, si bien entran dentro de los objetivos del Ministerio Público de la Defensa, a veces no se puede sobrecargar a las defensorías con esto. Así se creó la Comisión de Cárcel, la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes, la Comisión de Género, la Comisión de Migrantes, de Refugiados; es decir, todo ese trabajo que extiende el trabajo puro de la defensa pública y que obliga a la defensa pública a ampliar, a no trabajar solamente ante el

Poder Judicial, sino abarcar también el área administrativa que antes no se hacía. Antes, al principio, teníamos un rol totalmente pasivo. Solo hacíamos lo que nos daban los jueces.

Esos cambios fueron significativos para ver a la defensa cumpliendo un rol más social. Además, otra cosa que hicimos fue empezar a trabajar en territorio, que esto no se había hecho nunca (y todavía falta mucho), pero ya tenemos un programa que se llama ACCEDER, que trabaja en los barrios carenciados.

Silvia Martínez: ¿Cómo te parece que esa dimensión de abordaje territorial mejora la defensa o el ejercicio de defensa de las poblaciones más vulnerables?

SMM: Porque la gente no llega a nosotros. En primer lugar, la gente a veces no sabe que tiene un derecho. Acá tenemos unas leyes maravillosas, pero la gente no lo sabe porque no llegan a ellos. A veces lo sabe, pero no sabe dónde tiene que ir, cómo tiene que ejercer su derecho o quién lo tiene que ayudar. Entonces, ese trabajo es fundamental. Nosotros, por ejemplo, tuvimos una gran lucha con las personas privadas de libertad, con las mujeres, a las cuales les habían hecho creer que por estar presas no les correspondía la Asignación Universal por Hijo y eso no tenía nada que ver. A ellas, si tenían un hijo, sí les correspondía. Esto es típico de lo que debe hacer la defensa. Muchas veces, debe salir a buscar.

Silvia Martínez: El programa ACCEDER, en la práctica, ¿en qué se traduce, digamos? ¿Cómo es esa búsqueda del usuario que necesita y que no puede llegar a nosotros?

SMM: Hay oficinas en los lugares más carenciados. Trabajamos de común acuerdo con muchos lugares religiosos, con Hogares de Cristo, por ejemplo. Entonces, las personas van a consultar. Es muy importante la deri-

vación: a veces van a consultar cosas que no tienen nada que ver con nosotros, o sea, que nosotros no podemos solucionar porque son temas de la Ciudad de Buenos Aires, mucho tema administrativo (ahí se siente la falta del Defensor del Pueblo). Pero las escuchamos, les explicamos, las orientamos y las derivamos. También es muy valioso estar en el territorio para los temas de violencia contra la mujer, porque a las mujeres les cuesta mucho salir a buscar lugares donde las atiendan. Si tienen un lugar cerca y pueden expresar lo que les pasa y ahí mismo se les puede dar patrocinio jurídico, se soluciona parte del problema. Por supuesto, después falta mucho, pero por lo menos ahí hay un lugar. El hecho de que haya un lugar amistoso que no sea hostil, que puedan ir a pie, eso es fundamental. También con los problemas de migrantes, ahí los asistimos, los recibimos, a veces le tenemos que hacer los trámites respectivos, pero es muy importante porque, efectivamente, ahí hay un grupo que, si no, no llega. A veces, hay que viajar mucho, no tienen plata para llegar.

Silvia Martínez: De todo este proceso de transformación que vos encaraste junto con todo el equipo, ¿qué aspectos te parece que habría que priorizar a la hora de profundizar o seguir profundizando?

SMM: Tenemos algunos déficits grandes. Por ejemplo, pese a todos los esfuerzos que hicimos con la ley de salud mental, pese al excelente trabajo que hacen los curadores y también los defensores de menores e incapaces y el órgano de control, y las unidades creadas especialmente para dar cumplimiento a la ley, que trabajan muchísimo y se preocupan muchísimo, pese a todo eso, ahí tenemos un déficit terrible. Todo el mundo dice que la Ley de Salud Mental es mala. Yo entiendo que podría ser mejor, pero lo malo es que no se implementa toda la infraestructura que esa ley reclama.

Entonces, tenemos una ley, trabajamos mucho con eso, tenemos abogados que van inmediatamente cuando una persona es institucionalizada para hacerle saber que tiene derecho a un abogado. Trabajan muy bien. Muchas internaciones que empiezan siendo involuntarias se convierten en voluntarias. Ya no hay casos de personas archivadas sin ningún control. Pero lo cierto es que la infraestructura que tendría que haber acompañado no existe. En Europa esto está totalmente resuelto, hay asistentes sociales o gente que ni siquiera es asistente social, trabajadores especialmente formados, que pueden atender a la persona, mantenerla en su casa y no es necesario que todo el mundo termine en instituciones totales que terminan degradándola más.

Silvia Martínez: Sí, es un desafío muy difícil de resolver. Además, porque requiere recursos...

SMM: Muy difícil. Lo mismo pasa con el tema de niños, niñas y adolescentes. Ahora de vuelta parece que la solución es bajar la edad de imputabilidad. Eso no es una solución. Pero, ¿qué es lo que no hay? Lugares fuertes, centros comunitarios, clubes, que puedan acoger, que eviten que los adolescentes sean atrapados por la droga, por el delito y que estén en la calle. Todo esto que se tiene que hacer y lamentablemente lo tiene que hacer el Estado, esto no existe.

Silvia Martínez: ¿Cuándo empieza la incorporación de políticas de género en la institución?

SMM: Desde el principio. Yo formaba parte de la Asociación de Mujeres Juezas de Argentina (AMJA), estaba en contacto con Carmen Argibay e inmediatamente surgió la necesidad de trabajar en este tema. Desde el principio se formó una Comisión de

Temáticas de Género -que primero estuvo a cargo de Julieta Di Corleto y luego de Raquel Asensio-, que ayudó muchísimo en todo este proceso. Se fueron manejando distintas etapas, distintos momentos. Al principio, era solo la Comisión de Género que sugería todos aquellos temas que tenían que ver con una real incorporación de género, no con una cuestión declamada, sino con un real cambio. Luego, también vinculada a la Comisión, se formó un equipo para patrocinio de las mujeres víctimas de violencia de género, porque habíamos detectado que este patrocinio sobrepasaba el trabajo de las defensorías y que necesitaba una mayor especificidad. Esto ahora se revirtió porque optamos por reforzar las defensorías, crear unidades de letrados que eran pocas y que ellas tomaran el tema de la violencia y todas las cuestiones asociadas, como las relacionadas con la manutención de los hijos, a veces problemas de divorcio, entre otros. Nosotros tratamos que las personas no tengan que ir de un lado a otro, que en un mismo lugar puedan resolver la mayor parte de sus problemas. Ahora es así, van a las unidades y tienen un abogado, un defensor, un defensor coadyuvante que las ayuda en todo. Entonces, no tiene que haber por un lado la violencia, en otro el pedido para que la restricción de acercamiento, en otro ver qué hago con los chicos. Eso fue muy positivo. Por supuesto que tenemos el escollo de que hay cosas que se tratan en la justicia de la Ciudad, pero en general todo lo de familia se trata en la justicia nacional.

Creo que también vale destacar que en la institución tenemos un protocolo específico contra el acoso sexual y la violencia de género. Para las empleadas o funcionarias, quien sea que trabaje en el Ministerio, que haya sido víctima de violencia de género, existe un sistema donde hay un grupo de magistradas (mujeres) que reciben la denuncia, la evalúan y luego si es necesario hacer un sumario, la

derivan al área respectiva y se inicia un sumario. Hay todo un procedimiento especial para los casos de violencia de género.

Silvia Martínez: Te cambio un poco de tema. La creación de la figura del defensor público de víctimas de alguna forma cristalizó algo que ya se venía gestando. ¿Cómo fue ese proceso? ¿Por qué es importante que esté dentro del mismo Ministerio Público donde están quienes defienden a los presuntos victimarios? ¿Cómo se gestiona esa tensión?

SMM: A partir de la creación del defensor de víctima, la tensión se liberó mucho porque el problema es cuando no teníamos esa figura, algo que todavía ocurre en muchas provincias. No sé por qué la gente se horroriza. Un estudio jurídico grande defiende víctimas y victimarios. Obviamente el mismo abogado no puede defender a ambos, eso es claro, pero que en un ámbito haya a veces personas que querellan y otras veces que defienden es totalmente normal. Nosotros ya hace bastante habíamos creado el programa de patrocinio.

Silvia Martínez: Bueno, ya con esta respuesta me dijiste por qué es importante que estén dentro del Ministerio Público, más allá de que haya una decisión legislativa, ¿no?

SMM: Porque lo hacemos mejor. Realmente los abogados somos nosotros, los fiscales son otra cosa. Nosotros somos los que podemos tener una relación con la gente, comprenderlos, acompañarlos.

Silvia Martínez: Stella, en todo este camino, en estos 20 años que llevás al frente de la Defensoría General, ¿qué aprendiste?

SMM: Aprendí que todo se consigue luchando, que no te regalan nada, que todavía tenemos mucho por construir. Hay gente

que no sabe lo que es la defensa pública, no sabe qué hacemos. Todo el mundo sabe qué es un juez y qué es un fiscal, pero en muchas oportunidades nosotros decimos que somos defensores y no saben o no entienden lo que hacemos. Y eso todavía es una batalla a dar y a ganar. Hay que seguir abriendo espacios e instalar muy fuerte lo que es la defensa pública y el rol de los defensores.

Silvia Martínez: Como para terminar, te quería llevar un poquito a un plano más personal para saber quién es la Defensora General de la Nación. Te pregunto: ¿Qué aspectos, si acaso alguno, de tu vida personal, influyeron en las decisiones que tomaste como defensora general?

SMM: En mí influyó mucho la formación, que en realidad era una formación religiosa, con los sacerdotes del Tercer Mundo. Yo te comenté que estaba en la iglesia de la Santa Cruz. Yo venía de una visión totalmente distinta. Y cuando empecé a ir a la iglesia, empecé a descubrir la necesidad de una justicia real. Hacía rato que quería ser abogada porque me gustaba mucho ser abogada, pero ahí también lo pude canalizar en el sentido de entender que lo que yo quería era ayudar a la gente a hacer realidad sus derechos.

Silvia Martínez: El derecho como herramienta de protección social. ¿Y cómo compatibilizás un cargo como el que tuviste estos 20 años con tu vida familiar, con tu vida social, con tus amigos?

SMM: Por supuesto que es un sacrificio. No tanto a nivel social, porque a nivel social siempre tenés espacio para tus amigos, eso te hace bien. Ese no es el problema. El problema es que, sobre todo al principio, cuando yo recién me hice cargo de la Defensoría, los primeros cuatro o cinco años era trabajar doce horas por día. Pero bueno, yo estaba haciendo

lo que me gusta y es así, nosotros somos privilegiados porque nosotros trabajamos, pero trabajamos en lo que nos gusta. ¿Cuánta gente tiene ese lujo? El trabajo siempre significa, siempre es bueno. Pero nosotros trabajamos en lo que nos gusta. Eso ya es una bendición.

Silvia Martínez: ¿Y qué te da fuerzas en los momentos difíciles?

SMM: Mis amigos, obviamente mi esposo Luis, para mí la principal fortaleza. Además, pienso en todas las cosas que salieron bien, porque yo creo que la vida es también un poco de suerte. Cuando concursé para ser Defensora ante la Corte lo hice porque quería concursar, aunque no me fueran a nombrar, porque en ese momento políticamente había otra persona que era el número puesto. Cuando yo quedo en la terna, cambia el gobierno. Ahí me nombraron. Ese era el primer cargo alto que se concursaba y fue un albur. Todo estaba dado para que no me nombraran. Pero las cosas tienen también una cuota de azar. Por eso, cuando recuerdo esto, siento que me viene la fuerza.

Silvia Martínez: ¿Y en algún momento de estos años dudaste en continuar, la presión fue demasiada o dijiste '¿Qué hago acá??'

SMM: No, nunca. A mí me gusta esto. Yo lo tengo muy claro. Yo sé que para mucha gente es más importante ser juez, pero para mí no. Yo tengo muy en claro que lo que me gusta es ser defensor.