

A

10

AÑOS

DE LA LEY

27.149

Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

---

## ÍNDICE

---

<b>PRÓLOGO</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>11 Razones fundantes de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación y sus proyecciones</b> <i>María Fernanda López Puleio</i>	
<b>EXPERIENCIAS NACIONALES</b>	<b>39</b>
<b>43 La construcción de un Ministerio Público de la Defensa federal constitucionalizado, autónomo y robusto</b> <i>Santiago Roca</i>	
<b>55 Igualdad, transparencia y democracia. Los mecanismos, procesos y bases para el ingreso al Ministerio Público de la Defensa</b> <i>Carlos Alberto Bado</i>	
<b>67 La Escuela de la Defensa Pública. Un espacio para la construcción de la identidad institucional</b> <i>Julietta Di Corleto</i>	
<b>81 Los programas y comisiones de la Defensoría General de la Nación como puente para el acceso a la justicia</b> <i>Gustavo Martín Iglesias</i> <i>María Cecilia Ponce</i>	
<b>91 Las unidades letradas de defensa de personas internadas involuntariamente por motivos de salud mental</b> <i>Joaquín Freije</i> <i>Mariano Laufer Cabrera</i> <i>Rosalía Muñoz Genestoux</i>	
<b>107 Tensiones, tiempo y territorio en el acceso a la justicia: el rol del operador territorial</b> <i>Mariano H. Gutiérrez</i>	
<b>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</b> <i>Javier Lancestremere</i> <i>Rodolfo Martínez</i>	
<b>137 Implementación del CPPF y respuesta de la defensa pública. Algunos desafíos y experiencias de la jurisdicción federal de Mendoza</b> <i>Alejo Amuchástegui</i>	

- 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 tenidos por auténticos y obligatorios por el efecto de esta publicación y por comunicados y oficialmente circulados dentro de todo el territorio nacional (Decreto N° 659/1947)

## Sumario

### LEYES

<b>JUSTICIA</b> Ley 27145 Consejo de la Magistratura. Procedimientos para la designación de subgerentes.....	1
<b>JUSTICIA</b> Ley 27146 Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal.....	2
<b>JUSTICIA</b> Ley 27154 Créase Cámara Federal de Apelaciones con asiento en la Ciudad de Comodoro Luis Piedra Buena, Provincia de Santa Cruz.....	6
<b>CÓDIGO PENAL</b> Ley 27147 Modificación.....	6
<b>CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN</b> Ley 27150 Implementación.....	7
<b>MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN</b> Ley 27149 Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Funciones. Organización. Estructura.....	12
<b>MINISTERIO PÚBLICO FISCAL</b> Ley 27148 Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal. Funciones.....	21

### DECRETOS

<b>JUSTICIA</b> Decreto 1134/2015 Promúlgase la Ley N° 27.145.....	2
<b>JUSTICIA</b> Decreto 1135/2015 Promúlgase la Ley N° 27.146.....	5
<b>JUSTICIA</b> Decreto 1140/2015 Promúlgase la Ley N° 27.154.....	6
<b>CÓDIGO PENAL</b> Decreto 1136/2015 Promúlgase la Ley N° 27.147.....	7
<b>CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN</b> Decreto 1138/2015 Promúlgase la Ley N° 27.150.....	12
<b>MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN</b> Decreto 1139/2015 Promúlgase la Ley N° 27.149.....	20
<b>MINISTERIO PÚBLICO FISCAL</b> Decreto 1137/2015 Promúlgase la Ley N° 27.148.....	26

Continúa en página 2

## 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.

Sanccionada: Junio 10 de 2015  
Promulgada: Junio 17 de 2015

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

#### LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN

##### Título I

##### Principios generales y regueros institucionales

**ARTÍCULO 1°** — Alcance principal. 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 previsiones establecidas en la presente ley. Promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

**ARTÍCULO 2°** — Independencia y autonomía funcional. El Ministerio Público de la Defensa goza de independencia y autonomía funcional, sin sujeción a instrucciones o al control administrativo de órganos ajenos a su estructura.

**ARTÍCULO 3°** — Autarquía financiera. El Ministerio Público de la Defensa cuenta con autarquía financiera de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución Nacional. En orden a ello, tendrá crédito presupuestario propio, el que será otorgado con cargo al Tesoro nacional y con recursos propios.

**ARTÍCULO 4°** — Organización funcional. El Ministerio Público de la Defensa se estructura jerárquicamente a fin de cumplir sus funciones específicas y, para el diseño y ejecución de políticas sobre Defensa Pública y acceso a la justicia. La unidad de actuación es la autonomía y especificidad propia del desempeño de los defensores públicos en la asistencia jurídica integral y defensorial. Las recomendaciones generales e individuales emitidas en el ámbito del servicio de Defensa Pública tendrán como finalidad la prevención y el acceso.

**ARTÍCULO 5°** — Principio específico. Los integrantes del Ministerio Público de la Defensa desarrollan su actividad de acuerdo a los siguientes principios:

- a) Protección jurídica. En sus diversas áreas de desempeño, cumplir la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos, reglamentaciones, los protocolos de actuación y toda disposición para la persona, en especial el acceso a la justicia de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o con discriminación estructural, al que está sujeto a un principio de igualdad.
- b) Interés predominante del asistido o defendido. Actuar de acuerdo a su competencia funcional, promover la satisfacción prioritaria a las necesidades concretas de los asistidos o defendidos.
- c) Intervención supletoria. Cesan su participación a designar un abogado particular o asumir la defensa cuando las leyes autorizan, salvo los supuestos de intervención de Defensa Pública.
- d) Reserva. Deben guardar reserva de las actuaciones que no afectan a terceros, y de conformidad con las previsiones legales.
- e) Transparencia e información pública. Garantizar la total transparencia en el lenguaje sencillo y práctico, conformado a los principios de actuación y los resultados de su gestión, preservando los diversos canales de acceso. La información que resulte de interés público debe ser publicada en la página de internet oficial.
- f) Gratuidad e interseccionalidad. Los servicios que presta el Ministerio Público de la Defensa son gratuitos para quienes no tienen recursos suficientes para cubrir los costos de su representación y su reglamentación.

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

**María Fernanda López Puleio<sup>1</sup>**

*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 omnicomprendiva* 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 diseñado el propio de las Casas, como “Procurador

---

<sup>1</sup> 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.



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 desaventajados, 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 afectara<sup>2</sup>.

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 Nº. 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 instancia<sup>3</sup>.

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 Público<sup>4</sup>, 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 eclosión<sup>5</sup>. 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-

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".

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.

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, intermediación 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)<sup>6</sup>. 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 Ejecutivo<sup>7</sup>. Dos años después, en 1995, una nueva ley<sup>8</sup> 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 federal<sup>9</sup>. 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, quizá, hasta desconocen los derechos que les asisten y -tanto más- las formas para instrumentarlos. Era necesario, entonces, pasar de aquella visión de auxiliares 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 reconociendo<sup>10</sup>, 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”<sup>11</sup>). 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 6° 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-

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 institucional<sup>12</sup>. 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 mayoritarios<sup>13</sup> 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 querer-te, vamos patria a caminar, yo te acompaño”.

En lo que aquí interesa, el artículo 3° 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 2° de la Ley 24.309, debía, en virtud del artículo 5°, aprobarse o rechazarse in totum 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



(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. 2° de la Ley 24.309, cuando prácticamente expiraba la habilitación temporal y se encontraba en ciernes 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 explicita, 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 dirimientes 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 explicó en el marco solemne de una Convención Constituyente sobre el carácter antitético de funciones imposibles de mantener en la misma cabeza, constituyó un argumento incontestable 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 Corte<sup>14</sup>. 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 siquiera referían a la defensa pública<sup>15</sup>, 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 otros<sup>16</sup>; de los convencionales Pose y Bussi<sup>17</sup> y del convencional Kammerath<sup>18</sup>. Dice el Dicta-

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.

---

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

---

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 ejercita 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 ejercita 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”<sup>19</sup>, 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 está emplazada 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

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 aventar 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 recordados y han dejado una absoluta generalidad, que creo que es poco y más cerca de la nada de lo que estaba en tratamiento”<sup>20</sup>), 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 ínsita” 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 cuestiones y argumentos donde abreviar.

### 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 multisectorial<sup>21</sup>. 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 “unívoco”, 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 postrimerías 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 camaristas<sup>22</sup>.

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 defensorías<sup>23</sup> 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 69<sup>24</sup>, 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 interpretación<sup>25</sup>.

---

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 tribunales, 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 acarrearía, 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-

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 5° (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 reemplazados<sup>26</sup>, 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 Nacional<sup>27</sup>, 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 otras<sup>28</sup>.

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

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 vulnerables<sup>29</sup>. 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-

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); Remediar 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).

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 pasible 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 bonhomía 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 acudir 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 busquen 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 desaventajados.



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 auxilioria 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 Nación<sup>30</sup>. Se nutre del accionar de

defensores y defensoras de todos los fueros e instancias -comprometidos con su rol y con las acciones que más benefician 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-

<sup>30</sup> 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 ejercitarlos, 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 atengan 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 confronto 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.<sup>31</sup>

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 desaventajados. La concepción del Estado, en León Duguít (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

(l)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. 5°). 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 “reglamentarista”, 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 emanan 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 envión 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 intervinientes; 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

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 frente 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 víctimas<sup>32</sup>, 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 mental<sup>33</sup>.

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 encontraran 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

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 Senado<sup>34</sup>, 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, Basse), 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 hiper 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. 6°). Finalmente, los diputados Garrido y Burgos acompañaron la aprobación de la ley 27.149.

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.



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 Presupuestos 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 nuestroamericano”. 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.