

A

10



AÑOS

DE LA LEY

.27.149.

Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

ÍNDICE

PRÓLOGO 5

PRESENTACIÓN 7

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

EXPERIENCIAS NACIONALES 39

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 195

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

ENTREVISTA 235

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

PRÓLOGO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stella Maris Martínez
Defensora General de la Nación

□ SECCIÓN II □

EXPERIENCIAS NACIONALES



Desafíos actuales en los litigios por DESCA en las Defensorías Federales del interior del país

María Mercedes Crespi

Abogada (UBA). Especialista en derecho penal y procesal penal (UNC). Defensora Pública Oficial ante los Tribunales Federales de primera y segunda instancia de Córdoba.

I. Introducción: una transformación silenciosa

El trabajo cotidiano en las defensorías oficiales federales del interior ha cambiado drásticamente en los últimos años. La multiplicidad de fúeros y la complejidad creciente de los casos, en especial aquellos vinculados a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), nos enfrenta a desafíos que muchas veces no alcanzamos a comprender acabadamente en la vorágine del día a día.

La coyuntura no permite advertir cuándo surgen nuevos problemas, y muchas veces solo logramos identificarlos cuando ya se han instalado. Como bien señalaba Patricia Azzi en su artículo “Acción de la Defensa Pública en el acceso a la salud” (2008), la crisis económica del año 2001 generó una transformación en las defensorías multifuero. Desde entonces, la crisis no cesó y, peor aún, se profundizó, con menos presencia estatal, mayor litigiosidad social y crecientes vulnerabilidades en la población asistida. Ello repercute necesariamente en el trabajo de las Defensorías Públicas, pero tenemos obligaciones que cumplir, principalmente la que se deriva del artículo 16 de la ley 27.149: “Los integrantes del Ministerio Público de la defensa deben gestionar sus casos de manera eficiente, en

forma permanente y continua, propendiendo a una defensa técnica efectiva y adecuada”.

II. Un Estado que se retira, un sistema normativo que resiste

Nos enfrentamos a un Estado que se va retirando de su rol central en la organización de recursos para garantizar derechos fundamentales. Pero, al mismo tiempo, ese Estado mantiene —al menos formalmente— un marco normativo robusto y potente que impone obligaciones claras plasmadas en la Constitución Nacional, pactos internacionales de derechos humanos y leyes inferiores.

Esta tensión genera un desequilibrio estructural: un Poder Legislativo que legisla con ambición garantista; un Poder Ejecutivo que no ejecuta lo dispuesto y, en consecuencia, un Poder Judicial y Ministerios Públicos que quedan expuestos en una coyuntura extremadamente frágil y delicada. En este marco es necesario repensar el rol contramayoritario del Poder Judicial, un rasgo -tan criticado- que podría ser hoy su mayor fortaleza.

Pienso en un Estado que tiene problemas en el equilibrio de los poderes debido al avance firme y sostenido del Poder Ejecutivo y a los problemas políticos que tiene el Poder Legislativo para cumplir su misión. De esto se deriva, necesariamente, que el rol del Poder judicial podría/debería ser esencial y transformador.

Sin embargo, la brecha entre el sistema judicial y la realidad social se ensancha cada vez más. La descontextualización de muchos fallos, en los que muchas veces se confunde reproche jurídico con juicio moral, es una expresión concreta de esa distancia. La falta de interpretación, por parte de los jueces, de los problemas reales de las personas sobre cuyos derechos deciden, termina muchas veces en un recorte antes que en su consagración.

La salud, en particular, se ha convertido en un ámbito de litigiosidad recurrente. Las

demandas se multiplican: medicamentos, prestaciones, discapacidad, salud mental. El sistema cruce, y quienes deben garantizar prestaciones muchas veces especulan o bloquean su acceso.

La respuesta judicial suele ser insatisfactoria: amparos ordinarios, denegación de cautelares y demoras inaceptables; todo ello a pesar de que “la protección jurisdiccional de los DESC es la consecuencia de que existan derechos genuinos y no meras expectativas de derechos, promesas o esperanzas, y de que converja también, y seriamente, su contrapartida jurídica: deberes auténticos” (García Ramírez 2003, 131).

III. La creciente vulnerabilidad de las personas asistidas

La situación social de aquellas personas que representamos es cada vez más crítica: pobreza estructural, discriminaciones múltiples, ausencia de redes de contención, deterioro de la salud mental, violencias y, muy evidentemente, sobrecarga en las mujeres debido al rol de cuidadoras que culturalmente se nos asigna. También se advierte mayor cronicidad de los casos -sobre todo en discapacidad-, frustración por la falta de resultados y el enojo de los consultantes, quienes lo despliegan sobre los trabajadores y trabajadoras del MPD.

En muchos casos, incluso la comunicación primaria se vuelve un desafío. Esto no es un tema menor, porque genera una mayor demanda de tiempo, de por sí escaso, y -consecuentemente- mucho desgaste en los y las integrantes de las defensorías.

IV. Sobrecarga estructural y desequilibrio interno

La expansión del trabajo en materia de DESCA ha afectado la organización interna de las defensorías, generando una notoria despro-

porción entre lo penal y lo no penal. Además, hay que tener en cuenta que muchas dependencias hoy atienden la defensa de los derechos de imputados, víctimas, casos no penales de todo tipo y representación complementaria de niños, niñas y adolescentes, todo ello con escasos recursos humanos y materiales. La falta de implementación de defensorías específicas para las víctimas en algunas jurisdicciones agrava esta sobrecarga. Trabajar hacia el interior de las dependencias es imprescindible: hay que cuidar a quienes cuidan.

Paradójicamente, quizá las respuestas provengan de la reorganización de las Defensorías prevista para afrontar el nuevo proceso penal adversarial; un rediseño que estaba ya previsto en la ley 27149 y cuya efectivización podría realizarse aún antes de la implementación específica del Código Procesal Penal Federal en las jurisdicciones en las que aún no está en marcha. Ello, puesto que nada impide dicha renovación con miras a equilibrar el trabajo en virtud de los números reales de cada área y dependencia.

Hay mucho trabajo por hacer, repensar estrategias, priorizar objetivos, acercarnos a la sociedad civil, las universidades y, sobre todo, no perder de vista que detrás de cada expediente hay una persona que necesita una solución concreta.

Habrá que tener en cuenta, también, que el trabajo de las defensorías, en última instancia, será intentar acortar la brecha entre el ser y el deber ser, entre una realidad agobiante y el sistema normativo.

V. Retos y propuestas para la defensa pública en DESCA

Para fortalecer la defensa pública en esta área será imprescindible, en primer lugar, la reorganización de nuestros recursos, que son finitos. Hay que superar, además, la barrera histórica de pensar la defensa pública como

defensa penal; nuestras estadísticas así lo imponen.

Además de eso, propongo aquí algunas pautas concretas que nos pueden permitir asumir el desafío.

a. Superar lo que yo llamo el 'litigio bobo', que consiste en actuar siempre igual frente a problemas distintos. Nuestra misión es solucionar algunos de los problemas de las personas y, para eso, el derecho es nuestra gran herramienta. Hay que reflexionar seriamente y racionalizar los recursos para litigar de modo tal que se pueda lograr ese objetivo y efectivamente brindar soluciones a cada problema en particular.

b. Pensar estratégicamente frente a situaciones estructurales. Esto lo señalo en relación con la posibilidad de utilizar los procesos colectivos, pero también teniendo en cuenta que en algunos casos las consecuencias de los procesos pueden tener un efecto de "frazada corta" que, insisto, debemos tener presente al pensar el caso.

Asimismo, no hay duda de que los DESCA tienen una dimensión individual y colectiva; sin embargo, el proceso colectivo debe ser evaluado con mucho cuidado: hay que hacer un análisis costo-beneficio antes de iniciarlos y evaluar cuándo realmente será eficaz para transformar realidades.

c. Responsabilidad institucional al litigar. No debemos contribuir a la desvirtuación del sistema de justicia; por el contrario, debemos litigar con prueba suficiente, con orden, evitar depender solo de cautelares y llevar los casos hasta el final, solo por mencionar algunas cuestiones.

d. Construcción de redes. Esto incluye a) delimitar competencias con las Defensorías Pùblicas provinciales y, así, evitar que nuestros representados sean rehenes de la *multiventanilla*; b) articular con organismos de los Poderes ejecutivos provinciales y municipales, en particular con secretarías de derechos

humanos y organismos del área social; c) coordinar con organismos que tienen que ver con nuestra tarea: PAMI, Migraciones, Anses, entre otros (en mi experiencia, siempre es posible encontrar personas con las cuales trabajar con objetivos comunes y obtener soluciones). Existe una gran fragmentación en el sistema de asistencia a las personas, y es nuestro deber contribuir a su operatividad.

e. En el particular caso de niñas, niños y adolescentes, la articulación con otras áreas será fundamental para evitar la múltiple intervención que se está dando sobre este colectivo.

f. Trabajo interno cohesionado. Hacia el interior de las defensorías, defensores y defensoras debemos trabajar codo a codo con empleados y funcionarios, que cada uno se sienta parte de la institución y de un objetivo común. La cohesión es imprescindible para la calidad del trabajo que sale de cada dependencia. Cada defensoría es un equipo de trabajo, no una suma de individualidades. Asimismo, advierto mucha fragmentación entre criterios aplicados por distintas dependencias, aún entre las que comparten la misma jurisdicción. Este aspecto se debe trabajar a nivel institucional.

La función de los integrantes de las defensorías requiere algunas cualidades personales imprescindibles además del conocimiento técnico, como empatía y paciencia. Los equipos técnicos pueden ser de fundamental importancia en el abordaje de los casos, los abogados tenemos mucho que aprender de las otras profesiones que nos acompañan.

g. Escucha activa y atención personalizada. El contacto de calidad con quienes vienen por asesoramiento y ayuda es fundamental y también se traducirá en una mejor calidad de trabajo. Necesito recalcar aquí que debido al momento de crisis que atraviesa nuestro país y el desamparo que se padece, las personas llegan agobiadas y cansadas a nuestras dependencias y, a veces, cuesta encontrar el camino

de comunicación adecuado. Sin embargo, es nuestra función persistir hasta lograrlo.

VI. Reflexiones finales

¿Cuánto podemos hacer desde la defensa pública? No hay duda de que al abogar por la vigencia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales estamos construyendo ciudadanía, y es mucho lo que se puede lograr en ese sentido.

Sin embargo, tenemos límites internos y externos sobre los que debemos reflexionar permanentemente puesto que son esencialmente dinámicos. Tanto la realidad en la que se inscribe nuestra tarea como la experiencia que hemos adquirido en los últimos años de crisis debe ser aprovechada para lograr gestionar mejor los conflictos.

Sirven aquí las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Ruano Torres vs El Salvador” -perfectamente aplicables a los procesos no penales-, “nombrar a un defensor de oficio con el sólo objeto de cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica, por lo que es imperante que dicho defensor actúe de manera diligente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evite así que sus derechos se vean lesionados y se quebre ante la relación de confianza”. Esto es un desafío que nos interpela a diario. No podemos mirar para otro lado.

Bibliografía

Andreu-Guzmán, Federico y Courtis, Christian. 2008. “Comentarios sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”. En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de ju-*

nio de 2008: 51-60. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Azzi, Patricia. 2008. "Acción de la Defensa Pública en el acceso a la salud". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008*, 297-308. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

García Ramírez, Sergio. 2003. "Protección Jurisdiccional Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En: *Cuestiones constitucionales*, 9: 131. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

García Ramírez, Sergio. 2008. "Derechos humanos de los niños y adolescentes". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008*, 327-354. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Maurino, Gustavo. 2008. "Acceso a la justicia de los excluidos (en lo social, cultural y económico)". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008*, 141-146. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Medina Quiroga, Cecilia. 2008. "Género y Acceso a la Justicia". En: *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia- III Congreso de*

la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, República Argentina 11, 12 y 13 de junio de 2008, 237:246. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=60> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Reynoso, Andrés. "Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios y su contenido". En: *Los desafíos del litigio en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, 21-50. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=20> (Consultado el 1 de marzo de 2025).

Tuliano, Romina. "La justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional y su impacto en la jurisprudencia local". En: *Los desafíos del litigio en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, 21-50 <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mdp-n/libros?start=20> (Consultado el 1 de marzo de 2025).