(S-0485/19)

Buenos Aires, 6 de marzo de 2019
Señora Presidente del
Honorable Senado de la Nación
Lic. Marta Gabriela MICHETTI
S / D

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Usted a efectos de solicitarle tenga a bien arbitrar los medios pertinentes para la reproducción del expediente S-4559/17, Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149, de mi autoría.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para saludarla atentamente.

Lucila Crexell

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTÍCULO 1º.- Sustitúyase el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N° 27.149 y sus modificatorias, por el siguiente:

“ARTÍCULO 21.- Duración en el cargo. El Defensor General de la Nación dura en su función cinco (5) años, pudiendo ser nuevamente designado por igual plazo por una sola vez por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por el voto de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros presentes.

Con excepción del Defensor General de la Nación, los demás magistrados del Ministerio Público de la Defensa gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad.

Los magistrados que alcancen la edad indicada en el párrafo anterior, quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, en los términos de esta ley. Estas designaciones se efectuarán por el término de cinco (5) años, y podrán ser reiteradas mediante el mismo procedimiento.

Los funcionarios y empleados gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta haber alcanzado los requisitos legales para obtener los porcentajes máximos de los respectivos regímenes

jubilatorios. Podrán ser removidos por causa de ineptitud o mala conducta, previo sumario administrativo con audiencia del interesado, según el procedimiento establecido reglamentariamente”.

ARTÍCULO 2º.- Sustitúyase el artículo 57 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N° 27.149 y sus modificatorias, por el siguiente:

“ARTÍCULO 57.- Mecanismo de remoción. El Defensor General de la Nación sólo puede ser removido por razones de mal desempeño, crímenes comunes o delito en ejercicio de sus funciones, por decisión fundada del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado por el voto de, al menos, dos terceras (2/3) partes de sus miembros presentes. En ningún caso el Defensor General de la Nación puede ser suspendido del ejercicio de su cargo.

Previo a la resolución del Senado, el interesado tendrá derecho a ofrecer prueba en su defensa y a ser oído, de acuerdo al procedimiento que reglamente el Honorable Senado de la Nación.

Con excepción del Defensor General de la Nación, los demás magistrados que componen el Ministerio Público de la Defensa podrán ser removidos de sus cargos únicamente por el Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, por las causales previstas en esta ley”.

ARTÍCULO 3º.- Incorporase como Cláusula Transitoria de la Ley N° 27.149 la siguiente:

“Cláusula Transitoria. Establécese que el Defensor General de la Nación deberá instar los mecanismos necesarios para que los magistrados a los que, en los últimos cinco (5) años, se les hayan asignado funciones que impliquen un traslado de la jurisdicción para la que recibieron acuerdo en los términos del artículo 120 de la Constitución Nacional, y del artículo 27 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N° 27.149 y sus modificatorias, sin haber ejercido efectivamente los cargos para los que concursaron al menos durante un (1) año, deberán asumir los mismos en un plazo máximo de noventa (90) días. La omisión de asumir dichos cargos será causal de remoción de los magistrados.

En los casos en los que las dependencias para las que obtuvieron acuerdo del Honorable Senado de la Nación no hayan sido aún habilitadas, los magistrados deberán subrogar los cargos vacantes en esa jurisdicción. Cuando no existan cargos vacantes en la jurisdicción, serán designados para ocupar los cargos vacantes en las jurisdicciones lindantes o, en su defecto, más cercanas”.

ARTÍCULO 4º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Lucila Crexell.-

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por finalidad asegurar la independencia y autonomía funcional del Ministerio Público de la Defensa de la Nación conforme a lo previsto en el artículo 120 de la Constitución Nacional, y convalidado por la doctrina constitucional como por diversos fallos jurisprudenciales.

Corresponde señalar que la reforma constitucional de 1994 diseñó al Ministerio Público como un órgano extra-poder. El miembro informante del despacho mayoritario, el Convencional Constituyente Masnatta, fue claro al presentar en la Convención al Ministerio Público como órgano extra-poder, “desvinculado de los poderes Ejecutivo y Judicial”, a fin de terminar con su “servidumbre de dos mundos”, argumentando que “el Ministerio Público sirve mejor a la administración de justicia fuera, que dentro de ella”; y “ que debía ser independiente del Poder Ejecutivo” (v. Diario de Sesiones de la Convención Constituyente”, p. 4672 y 4673).

Todo ello es reiterado en la sesión plenaria de la Convención Constituyente, del 19 de agosto de 1994 -34ª. Reunión de la 3ª Sesión Ordinaria, en la cual el Dr. Masnatta, citando a los autores del proyecto, Jorge De la Rúa y a Mariano Cavagna Martinez, indicó que: “Admitidos esos roles para el Ministerio Público, hay que jerarquizarlo, ubicándolo donde debe estar, como una magistratura autónoma y como un órgano extra-poder. Tal vez, no es una terminología apta para ser incluida `expresiverbis´ en el lenguaje de la Constitución. Pero su significación semántica es fácilmente alcanzable. Se quiere expresar que no tiene que estar sometido al Poder Ejecutivo pero tampoco al Poder Judicial, ya que tiene que actuar con independencia de los dos... ¿Por qué? Porque sólo está asegurada la defensa del justiciable si el órgano acusador está desvinculado de dichos Poderes”.

Su separación de los tres poderes del Estado quedó probada al incorporárselo a la Sección Cuarta de la segunda parte de la Constitución Nacional, distinta a las tres anteriores secciones que regulan a los otros poderes estatales, y aclarando la noción de órgano independiente por su “autonomía funcional y autarquía financiera”.

También el artículo 120 de la Constitución Nacional determinó que se trata de un órgano jerárquico compuesto por el Procurador General y

el Defensor General de la Nación, y que debía cumplir con la función de “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”.

Asimismo, brindó a todos sus miembros “inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”; y el control externo del Ministerio Público quedó comprendido en la órbita del Poder Legislativo.

En concreto, el artículo 120 de la Constitución Nacional define al Ministerio Público como “un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera”. Y es su independencia “el primero de los dones que se ha querido asignar a ese instituto” (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 4672).

El constitucionalista Quiroga Lavie, en su obra titulada “La Constitución de la Nación Argentina comentada”, Edit. Zavalía, 4ª edición, p. 611, expresó que del análisis del artículo 120 de la Constitución Nacional se puede llegar a la siguiente conclusión: “La independencia del órgano se verifica en relación con todos los poderes del Estado; su `autonomía funcional` significa que ningún poder del Estado puede intervenir en la determinación de su funcionamiento...”.

Por su parte, María Angélica Gelli, en su obra “Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada”, edit. La Ley, 4ª edición, p. 580”, sostuvo que: “...ante la necesidad de limitar la acumulación de poder en el Ejecutivo y de garantizar la independencia y eficacia en el servicio de justicia resulta operativo un Ministerio Público independiente”.

Agregando la citada autora que: “...la eficacia del Ministerio Público, está directamente relacionada con su independencia funcional y las garantías que la hagan posible”, y que “...lo sustantivo –como se puso de manifiesto en los debates en la Convención de 1994- es el grado de independencia con el que cuente el Ministerio Público frente a los poderes políticos, para tomar sus propias decisiones y en ello, es decisivo el sistema de designación y remoción de las cabezas de dicho organismo”.

Otra reflexión importante que efectúa Gelli consiste en el hecho que “...si el Congreso limitara de algún modo aquella independencia del Ministerio Público quedará expedito el control de constitucionalidad, en el caso concreto”.

La nota de independencia del Ministerio Público fue puesta de resalto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Terminal Murchinson Román S.A. c/ Administración de Ingresos Públicos”, del año 2005, Fallos: 328:4605, en el que el Máximo Tribunal sostuvo que

“...Desde 1994 el Ministerio Público es independiente”, y lo despegó de los otros poderes del Estado. Así el obiter de la Corte Suprema se ajusta al diseño normativo de la Constitución Nacional.

Dentro de este marco resulta clara la facultad del Congreso de dictar las leyes necesarias para la organización y composición del Ministerio Público, pero nunca vulnerándose sus elementos constitucionales prescriptos en el citado artículo 120 de la Constitución Nacional.

De esta manera, no es constitucionalmente reprochable diferenciar por ley el mandato del Defensor General de la Nación previendo una duración limitada en un cierto número de años. Con esta iniciativa se limita el mandato a cinco (5) años, con la posibilidad de una nueva y única designación por otros cinco (5) años, lo que se encuentra dentro de las atribuciones del Honorable Congreso de la Nación, y en sintonía con la previsión del artículo 86 de la Constitución Nacional respecto del Defensor del Pueblo de la Nación.

Resulta de gran importancia mantener el requisito de la mayoría agravada del voto de dos tercios (2/3) de los miembros presentes con la que el Senado debe prestar acuerdo a la propuesta que eleve el Poder Ejecutivo para la designación del Defensor General de la Nación, conforme lo prevé el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N° 27.149; como también para su eventual nueva designación por igual plazo de acuerdo a lo fijado en el presente proyecto de ley.

El requisito de una mayoría agravada para la designación tiene como fin elegir a una persona que cuente con un amplio consenso, y que cumpla adecuadamente con los requisitos de idoneidad técnica y moral e independencia.

Cabe agregar que la designación por una mayoría agravada de dos tercios (2/3) de los miembros presentes realza la figura del Defensor General respecto a los demás defensores públicos que según la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa obtienen acuerdo del senado por mayoría simple de los miembros presentes (cfr. art. 27).

Otra modificación importante que prevé esta iniciativa se refiere al mecanismo de remoción del Defensor General de la Nación, que siguiendo los lineamientos del fallo dictado por el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 9, a cargo del Dr. Pablo G. Cayssials, en la causa “Será justicia y Otro c/ EN y Otro s/ Proceso de Conocimiento”, en el que se declaró inconstitucional el artículo 76 de la Ley N° 27.148, respecto al procedimiento de juicio político como mecanismo para remover al titular del Ministerio Público Fiscal de la Nación, se lo adecúa por analogía para el Defensor General de la Nación. Ello en atención a que el Congreso Nacional no puede

incorporar supuestos para los que se requiere juicio político cuando la Constitución así no lo establece, pues conculcaría el principio de separación de los poderes. Lo que entiendo resulta aplicable a la previsión del artículo 57 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación.

En consecuencia, se propone la modificación del citado artículo 57, detallándose las causales de remoción, y que ésta procede por decisión fundada del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado por el voto de, al menos, dos terceras partes (2/3) de sus miembros presentes, garantizándose el derecho de defensa.

También se prohíbe expresamente que el Defensor General de la Nación pueda ser suspendido para el ejercicio de las funciones de su cargo, en atención a que la reforma constitucional de 1994, perseguía la creación de un órgano con independencia y autonomía funcional.

Por lo expuesto, solicito a mis pares que acompañen con su voto el presente proyecto de ley.

Lucila Crexell.-

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES