

**El Ministerio Público: su ubicación
institucional e independencia. Consideraciones
críticas a la reforma de la ley orgánica.**

*Comunicación de la Dra. Marcela Basterra, en la sesión del
Instituto de Política Constitucional el 2 de noviembre de 2020*

El Ministerio Público: su ubicación institucional e independencia. Consideraciones críticas a la reforma de la ley orgánica.

Por la DRA. MARCELA I. BASTERRA.

- 1. Introducción.**
- 2. La ubicación institucional en el sistema argentino.**
- 3. El debate en la Convención Constituyente de 1994.**
- 4. La independencia a la luz del artículo 120 de la Constitución Nacional.**
- 5. La relevancia del Ministerio Público Fiscal en el sistema acusatorio.**
- 6. Análisis del proyecto de reforma de la ley orgánica.**
 - 6.1. Las mayorías necesarias para la designación del Procurador.**
 - 6.2.a El debate sobre la remoción del Procurador.**
 - 6.2.b Consideraciones críticas de las reformas al mecanismo de remoción.**
- 7. Conclusiones.**

1. Introducción.

La experiencia en el derecho comparado demuestra que existen diversos modelos en referencia al lugar constitucional legal asignado al Ministerio Público. Así, un primer grupo de países, se caracteriza por diseñar un sistema en el que este organismo tiene cierta dependencia del Poder Judicial. En ese tipo de estructura, existe por lo general un consejo judicial de elevado rango o un órgano independiente análogo que regula las carreras de los fiscales y de los jueces¹. Algunos de los Estados que siguen este modelo son Colombia², Costa Rica³ y España⁴.

¹Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de Naciones Unidas, Gabriela Knaul, A/HRC/26/32, 28/04/2014, p. 8, disponible en <https://www.acnur.org/>.

²Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional 20/06/1991, artículo 249.

³Ley 7442, Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, adoptada el 25/10/1994, artículo 1° y 3°.

⁴Constitución de España adoptada el 27/12/1978, artículo 124.

Un segundo modelo se compone por aquellos países de tradición anglosajona en los cuales el Ministerio Público Fiscal se inserta dentro de la órbita del Poder Ejecutivo. En algunos de ellos, es un organismo identificado con el Ejecutivo, como por ejemplo en Estados Unidos⁵. En otros, si bien está situado constitucionalmente en relación a este poder, la norma que lo crea determina que no está sujeto en el ejercicio de sus funciones a la dirección o al control de ninguna otra persona o autoridad, tal es el caso de Canadá⁶.

Finalmente, puede visualizarse un tercer grupo, integrado por aquellos países en los cuales en las últimas décadas se observa una tendencia a configurar al Ministerio Público como un órgano autónomo o independiente, según los casos, sin subordinación institucional a algún otro poder público. En este sentido, la Relatoría de Naciones Unidas reconoció que existe una preferencia generalizada a establecer un modelo de fiscalía más independiente en lo que atañe a su relación con otras autoridades, especialmente el órgano Ejecutivo⁷. En efecto, diversos países de América Latina han

⁵*Act to Establish the Department of Justice*, promulgada el 22/06/1870.

⁶*The Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability*, promulgada el 12/12/2006, artículo 3°.

⁷Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Op. cit. p. 7.

optado por este tipo de regulación, como por ejemplo Chile⁸, El Salvador⁹, Guatemala¹⁰ y Perú.

Resulta importante destacar que la regulación del Ministerio Público peruano guarda una similitud notoria con la establecida en el régimen constitucional argentino. El organismo se encuentra legislado en un capítulo específico de la Ley Fundamental, el cual reconoce expresamente su autonomía, ubicándolo fuera de la órbita de los demás poderes¹¹. Por otra parte, la ley orgánica¹² lo define en el artículo 1º, como *“el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos”*.

En definitiva, para la elección de uno u otro modelo se deben ponderar las características propias del funcionamiento de cada país, a fin de satisfacer los requisitos necesarios para la consolidación de una institución plenamente autónoma. Algunos de los Estados que

⁸Constitución Política de la República de Chile, adoptada en 11/09/1980, artículo 83.

⁹Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República de El Salvador, adoptada el 27/04/2006, artículo 13.

¹⁰Constitución Política de la República de Guatemala, adoptada el 31/05/1985, artículo 251, y Decreto 40- 94, Ley Orgánica del Ministerio Publico de Guatemala, adoptada el 17/11/1993, artículo 1º.

¹¹Constitución Política del Perú, artículo 158.

¹² Ley Orgánica del Ministerio Público del Perú promulgada el 16/03/1981, art. 1º.

han optado por ubicar al Ministerio Público dentro de la estructura del Ejecutivo, son países que poseen un sistema democrático altamente consolidado, de modo que en esos casos concretos la subordinación no supone un riesgo real de que se produzcan situaciones de impunidad ante la comisión de delitos por parte de funcionarios públicos¹³.

En la historia política constitucional de nuestro país, el funcionamiento del Ministerio Público originó fuertes debates doctrinarios, específicamente respecto a la ubicación institucional que debe otorgarse al organismo.

2. La ubicación institucional en el sistema argentino.

La Constitución de 1853 incorporó al Ministerio Público dentro del área de la justicia al expresar que el Poder Judicial sería “(...) *ejercido por una Corte Suprema de Justicia, compuesta por nueve jueces y dos fiscales (...)*”¹⁴. Posteriormente, cuando se cierra el ciclo del poder constituyente originario en el año 1860, se eliminaría la figura de los dos (2) procuradores fiscales.

¹³Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, , Informe “*Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*”, ISBN: 978-0-9912414-5-3, p. 47, disponible en https://fislem.org/wp-content/uploads/2019/04/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

¹⁴Constitución Nacional sancionada el 01/05/1853, artículo 91.

De esta forma, el Ministerio Público perdería rango constitucional y su regulación se instrumentaría en distintas normativas, entre ellas, las leyes 27¹⁵, 1.893¹⁶, 2.372¹⁷, 3.367¹⁸, 4.055¹⁹, 4.162²⁰, 17.516²¹, 18.345²², 19.539²³ y en el decreto-ley 1285/58²⁴. En este sentido, la ley 27 en el artículo 6º, determinó que la Corte se integraría por cinco (5) Ministros y un (1) Procurador General, manteniéndolo claramente dentro de la estructura del Poder Judicial.

Sin embargo, en la práctica las diversas funciones asignadas al Procurador empezaron a generar dudas sobre la ubicación institucional del organismo. Incluso, la Corte Suprema de Justicia de

¹⁵Ley 27 publicada en el Registro Nacional, tomo IV 1857/1862, p. 496. Recordemos que el Boletín Oficial fue creado en 1870 a través de la Ley N° 438. Sin embargo, recién en 1947 se implementó la publicación en el B.O. con el Decreto N° 659/1947.

¹⁶ Ley 1893 publicada en R.N. 1885/86, tomo II p. 532.

¹⁷Ley 2372 publicada en R.N.1887/88, p. 772.

¹⁸Ley 3367 publicada en R.N. 1896, tomo II, p. 39.

¹⁹Ley 4055 publicada en R.N. 1902, tomo I, p. 100.

²⁰Ley 4162 publicada en R.N. 1903, tomo I, p. 128.

²¹Ley 17.516 publicada en el B.O. el 09/11/1967.

²²Ley 18.345 publicada en el B.O. el 12/09/1969.

²³ Ley 19.539 publicada en el B.O. el 10/12/1971.

²⁴Decreto Ley 1285/58 publicado en el B.O. el 07/02/1958.

la Nación en el precedente “*Tripulantes sublevados del buque de guerra chile ‘La Pilcomayo’*”²⁵, llegó a definirlo como el “*consejero legal del presidente de la República*”.

Posteriormente, al adoptarse la tradición de nombrar al Procurador con la exigencia del acuerdo del Senado y el juramento ante la Corte Suprema, se ubicaría nuevamente al Ministerio Público dentro de la órbita del Poder Judicial. Justamente, la intervención de los demás poderes en el procedimiento de designación alejaría al instituto del Poder Ejecutivo Nacional²⁶.

Con la sanción de la ley 23.774²⁷ se reabriría la discusión doctrinaria, pues el titular del organismo dejó de “*integrar*” la Corte Suprema y pasó a “*actuar*” ante ésta, de conformidad con lo normado en el artículo 21. Por eso, es que algunos académicos sostienen que quien “*actúa*” ante un tribunal obviamente no lo integra y, con ello, fue colocado nuevamente en el limbo institucional²⁸.

²⁵CSJN, “*Tripulantes sublevados del buque de guerra chile ‘La Pilcomayo’*”, 09/04/1891.

²⁶GELLI, María Angélica, “*Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*”, 4ta edición ampliada y actualizada, La Ley, Tomo I, Ciudad de Buenos Aires, 2013, p. 579.

²⁷ Ley 23.774 publicada en el B.O. el 05/04/1990.

²⁸BIANCHI B. Alberto, “*Reflexiones sobre el Ministerio Público*”, Diario Derecho para Innovar, 02/02/2015,p.1,disponible en <http://www.dpicultico.com/wp-content/uploads/2015/01/Constitucional-Doctrina-2015-02-02.pdf>

La cuestión toma un rumbo diferente con el artículo 1º de la mencionada ley, que establece que el Procurador General que hasta el momento había sido designado con acuerdo del Senado, pasa a ser nombrado directamente por el Presidente de la Nación y, consecuentemente pierde la estabilidad en el cargo.

La reforma constitucional de 1994 sería la oportunidad para sentar un criterio uniforme respecto a la ubicación jurídica del organismo. Si bien los convencionales le otorgarían nuevamente rango constitucional, la redacción producto de la reforma no clarificó acabadamente algunos planteos en cuanto a su ubicación, así como tampoco, la forma de designación y remoción de sus integrantes, por el contrario, en el marco de la Convención Constituyente se agudizó la tensión en torno al tema.

3. El debate en la Convención Constituyente de 1994.

A fin de garantizar la independencia y eficacia en el servicio de justicia, la ley 24.309²⁹ que declaró la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, habilitó el debate y su posterior resolución en la Convención Constituyente, sobre el “(...) *Ministerio Público como órgano extra poder*”³⁰.

²⁹ Ley 24.309 publicada en el B.O. el 31/12/1993.

³⁰ *Ibidem*, artículo 3, punto G.

La discusión en la convención evidenció la controversia histórica relativa al exacto emplazamiento institucional del Ministerio Público. De esta forma, se perfilaron distintas posiciones que tuvieron su correlación en la doctrina posterior a la reforma.

Una primera posición afirma que debía instalarse bajo la órbita del Poder Ejecutivo, tal como lo organizan Estados Unidos y Canadá. En la doctrina argentina esta postura es defendida por Joaquín V. González, Bielsa, Alsina, Jofré, y Magnasco³¹.

Una segunda tesis entiende que el Ministerio Público debía ser regulado como órgano incluido dentro del Poder Judicial. Académicos como Badeni³² afirman que “*su rol reside en instar la aplicación de las leyes por los jueces en el marco de un proceso judicial donde se desenvuelve el poder jurisdiccional del Estado*”, por lo que es dable sostener que se está ante un intraórgano que forma parte del Poder Judicial. En sentido similar, la Corte Suprema en el caso “*Dugo Sergio s/avocación*”³³ consideró que el artículo 120 de la Constitución no era incompatible con una noción del Ministerio como integrante del Poder Judicial.

³¹Ver LAPALMA, Guillermo, “*Régimen jurídico del Ministerio Público*”. La Ley, Buenos Aires, 1965, pág. 1095.

³² BADENI Gregorio, “*Tratado de Derecho Constitucional*”. Tomo II. La Ley, Buenos Aires, 2006, pág. 1892.

³³ CSJN, “*Dugo Sergio s/ avocación*”, 08/03/1995.

Un tercer enfoque entiende que el instituto debía configurarse como un órgano independiente, con la categoría de nuevo poder, al lado de los clásicos Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial³⁴. Ciertos doctrinarios entienden en virtud de la ubicación metodológica en la Constitución a partir de la reforma de 1994, que el Ministerio constituye un “*cuarto poder del Estado*”. Esta postura es defendida por doctrinarios como Gelli³⁵ quien reconoce que ningún valor republicano impide incorporar un nuevo poder a la tríada clásica, y por el rango de funciones que tiene, constituye el cuarto poder del Estado. Por su parte, Bianchi afirma que el Ministerio Público es más un nuevo poder del Estado, que un “*órgano extrapoder*”³⁶.

Por último, un amplio grupo de constituyentes³⁷, que se visibilizó en el dictamen de la mayoría, argumentaron que debía

³⁴ Diversos doctrinarios sostienen esta postura, entre ellos María Angélica Gelli (“*Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*”, Op. cit. p. 580.) y Alberto B. Bianchi (“*Reflexiones sobre el Ministerio Público*”, Op. cit., p. 1).

³⁵GELLI, María Angélica, Op. cit. p. 579.

³⁶BIANCHI B. Alberto, “*Reflexiones sobre el Ministerio Público*”, Op. cit. p.1.

³⁷ GORANZKY, Mirna, “*Hacia un Ministerio Público eficaz, eficiente y democrático: un estudio comparado*”, Del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008, pág. 6; BIDART CAMPOS, Germán, “*Manual de la Constitución reformada*”, Ediar, Buenos Aires, 2004, tomo 3, pág. 361; QUIROGA LAVIÉ, BENEDETTI, CENICACELAYA, “*Derecho Constitucional Argentino*”, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2001, tomo II, pág. 1224. SAGUES, Néstor P., “*Constitución de la Nación Argentina*”, Astrea, Buenos Aires, 1995, p. 28;

instrumentarse como órgano extrapoder, para afianzar los controles estatales y garantizar mejor las libertades públicas. Así, Goranzky³⁸ señala que *“la parte orgánica de la Constitución está dividida, luego de la reforma de 1994 en cuatro secciones; las tres primeras destinadas a los poderes clásicos y la cuarta al Ministerio Público”*. Por su parte, Sabsay³⁹ afirma que es una institución con carácter de órgano extrapoder absolutamente independiente del Poder Judicial. El fundamento incontrastable resulta la habilitación otorgada por la ley 24.309.

Las divergencias políticas en la Convención Constituyente, celebrada 19 de agosto de 1994, obligaron al Convencional Jorge De la Rúa, autor del proyecto aprobado, a modificar el texto original para que sea aceptado por los rígidos criterios de los demás partidos. En este sentido, expresó *“La necesidad de consenso nos llevó entonces a priorizar el acuerdo para salvar esta institución al menos en sus*

MASNATTA, Héctor, *“Régimen del Ministerio Público en la Nueva Constitución”*, La Ley, 1994-E-878; NATALE, Alberto, *“Comentario sobre la Constitución. La Reforma de 1994”*, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 153; HERRERO, Luis R, *“El Ministerio Público Fiscal en el fuero de la seguridad social a la luz de la reforma constitucional de 1994 –Representante del Estado o de los intereses generales de la sociedad - Fiscalizador de los jueces o parte en el proceso.”*, Revista del Ministerio Público Fiscal, n. 5, p. 156.

³⁸ GORANZKY, Mirna, Op. cit. pág. 6.

³⁹ SABSAY, Daniel y ONAINDIA, José, *“La Constitución de los argentinos”*. Errepar, Buenos Aires, 1994, pág. 387.

*líneas fundamentales. Con esta Constitución vamos a tener un Ministerio Público como órgano independiente*⁴⁰.

Finalmente, se logró aprobar como texto constitucional la redacción del convencional De la Rúa, por 143 votos afirmativos y 43 negativos que expresaba: *“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*⁴¹.

En efecto, la regulación se incorporó en una Sección, la Cuarta, en la Segunda Parte del Título Primero relativo al Gobierno Federal. Se optó por un diseño bicéfalo, con un Ministerio Público Fiscal que custodia la acción penal pública y los intereses colectivos, y el de la Defensa, que protege los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad. Como explicó el convencional

⁴⁰Convención Nacional Constituyente, 34a Reunión - 3a Sesión Ordinaria (Continuación), 19/08/1994, Discurso del Convencional Jorge E. De la Rúa, p. 4677.

⁴¹Constitución Nacional, artículo 120.

Masnatta⁴² el dictamen consagra al Ministerio como un órgano independiente, otorgándole autonomía funcional y autarquía financiera.

De esta forma, se da cauce a la constitucionalización de un órgano con carácter de independiente de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siguiendo la tesis de Néstor Sagüés⁴³ quien ha manifestado que el Ministerio Público no es un ente servicial del Poder Ejecutivo, sino que le toca ejercer discrecionalmente la acción penal, velar por el principio de legalidad y por la recta administración de justicia. El dictamen de la mayoría intenta articular la regulación de conformidad con la más avanzada línea de la doctrina contemporánea, con el propósito de ser un instrumento eficaz para el servicio de justicia.

4. La independencia a la luz del artículo 120 de la Constitución Nacional.

El dictamen aprobado con la reforma de 1994 significó un adelanto sustancial, al resolver el problema de la ubicación institucional del Ministerio Público. Más allá de la ubicación asignada, la esencia del organismo reside fundamentalmente en su

⁴²Convención Nacional Constituyente, 34a Reunión - 3a Sesión Ordinaria (Continuación), 19/08/1994, Discurso del Convencional Héctor Masnatta, p. 4662.

⁴³ SAGÜÉS, Néstor Pedro, “*Carrera Fiscal*”, El Derecho, T° 106, 1984, pág. 980.

independencia, la que debe interpretarse de forma tal, que impida la dependencia o sometimiento a cualquier otro poder del Estado.

Esta independencia significa implementar una institución organizada, de tal manera que esté al margen de cualquier tipo de indicación, presión y orden de cualquier otra autoridad. Un Estado de Derecho, con garantías republicanas y un robusto sistema acusatorio, necesariamente requiere de un Ministerio Público con la autonomía necesaria, para resultar ajeno a las presiones de poderes internos y externos.

La independencia garantizará la imparcialidad de los fiscales y el acatamiento estricto al principio de legalidad. Sin duda, posicionar al Ministerio Público como dependiente de los ejecutivos de turno, y al mismo tiempo, pretender su independencia, resulta una utopía. Por ello, es fundamental dotarlo de la estabilidad necesaria para mantenerse ajeno a los vaivenes de los movimientos políticos y a las decisiones de las mayorías ocasionales.

Por otro lado, teniendo en consideración la naturaleza de órgano extrapoder, las instrucciones y presiones del Poder Legislativo a los titulares del Ministerio están impedidas. La “*independencia externa*”, es decir, la protección ante los factores de poder, permite al operador jurídico el ejercicio de su función según su comprensión del derecho y del principio de legalidad, y no en virtud de las

indicaciones, directivas o disposiciones de otros órganos⁴⁴. Estas presiones externas acerca del modo de ejercer la función jurisdiccional son claramente inconstitucionales, tal como lo ha señalado Bidart Campos⁴⁵.

La Procuración Fiscal es una institución vital para el sistema republicano, dado que se vuelve un instrumento idóneo para el ejercicio del control de los poderes públicos al velar por la legalidad de las investigaciones penales y la tutela judicial efectiva.

La independencia posee dos aristas: autonomía funcional y autarquía financiera. La primera le otorga el poder exclusivo al Procurador de ejercer la dirección del órgano sin intervención de ningún otro. Por lo tanto, frente a cada caso concreto será quien determine los lineamientos de actuación sobre la base de las normas legales. Tal como señala Gelli⁴⁶ esta garantía posibilita que los integrantes del Ministerio Público estén en condiciones de desobedecer instrucciones del Poder Ejecutivo, emitidas a través del Ministerio de Justicia y que comprometan su autonomía funcional.

⁴⁴ GIUFFRÉ, Ignacio. “*Apuntes sobre la independencia y garantías constitucionales de la Procuración General de la Nación*” disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina>

⁴⁵ BIDART CAMPOS, Germán, “*Manual de la Constitución reformada*”. Op. Cit. pág. 333.

⁴⁶ GELLI, María Angélica, Op. cit. p.584.

La segunda, la autarquía financiera implica la libertad para elegir la forma de asignación de sus recursos presupuestarios, lo que indudablemente permitirá un mayor grado de independencia e imparcialidad en su funcionamiento. El convencional De la Rúa señaló: *“La independencia (...) se ve garantizada en la norma en análisis, a través de: 1) la autarquía financiera que se le asigna, lo que implica no sólo afectación presupuestaria, sino también capacidad de decisión en relación al manejo de dichos fondos.”*⁴⁷.

Los beneficios de consagrar la autonomía de los fiscales son múltiples. En principio, resulta clave para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas. Además, en el proceso penal posibilita el respeto a los derechos del imputado, específicamente el derecho a la presunción de su inocencia. También, satisface el deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones de derechos humanos. Sin lugar a dudas, es una condición *sine qua non* para el correcto funcionamiento de la administración de justicia, por lo cual se vuelve indispensable que los Estados consagren esta garantía expresamente en sus normativas internas.

Se afirma que *“la falta de autonomía y profesionalización de las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos son parte de las causas estructurales de la impunidad en los países de*

⁴⁷Convención Nacional Constituyente, 34a Reunión - 3a Sesión Ordinaria (Continuación), 19/08/1994, Discurso del Convencional Jorge E. De la Rúa (inserción), p. 4729.

*América Latina, ya que obstruye un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno. La autonomía es un elemento clave en las instituciones de procuración de justicia para investigar y perseguir hechos delictivos con objetividad, sin importar si comprometen a altos funcionarios”.*⁴⁸

Se han elaborado diversos instrumentos de carácter universal y regional que establecen una serie de principios a observar por parte de los Estados, con el objeto de proteger la independencia del Ministerio Público y garantizar un funcionamiento adecuado que propicie el acceso efectivo a la justicia⁴⁹.

En este sentido, las Naciones Unidas aprobaron las “*Directrices sobre la Función de los Fiscales*”⁵⁰, que contienen lineamientos destinados a garantizar su imparcialidad y objetividad, sin estar sujetos a intimidación e injerencias indebidas. En el ámbito europeo, se destaca la “*Declaración de Burdeos, sobre los jueces y*

⁴⁸Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Op. cit, p. 15.

⁴⁹ CIDH, Informe “*Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*”, 05/12/2013, p. 17, disponible en www.cidh.org.

⁵⁰Directrices sobre la Función de los Fiscales aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27/08/1990, directriz 10.

*fiscales en una sociedad democrática*⁵¹, que expresa “*el establecimiento de un estatuto de independencia para los fiscales, requiere determinados principios básicos, en concreto: no deben estar sometidos en el ejercicio de sus funciones a influencias o a presiones, cualquiera que sea su origen, externas al ministerio público*”⁵².

Por su parte, también la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵³ ha destacado la importancia de que las investigaciones de violaciones de derechos humanos, además de inmediatas y exhaustivas, sean independientes e imparciales. Siguiendo estos lineamientos, la Comisión Interamericana verificó en el caso “*La Cantuta vs. Perú*”, que el Ministerio Público no cumplía con su deber de investigar adecuadamente los crímenes por su falta de independencia frente al Poder Ejecutivo⁵⁴.

También la Corte Suprema de Justicia de la Nación resaltó la independencia del organismo en el fallo “*Terminal Murchinson*

⁵¹Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática aprobada por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, en Estrasburgo (Francia) el 08/12/2009.

⁵²Ibidem. Punto 8.

⁵³ Corte IDH, “*Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*”. 10/07/2007, párr. 132 y 133.

⁵⁴ Corte IDH, “*Caso La Cantuta Vs. Perú*”, 29/11/2006, párr. 75.

*Román S.A. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos*⁵⁵ al afirmar que el Ministerio Público es un órgano independiente ajeno a los intereses estatales.

Sin embargo, a fin de fortalecer la autonomía del Ministerio Público, la Constitución debió prever expresamente la designación del Procurador General con acuerdo de mayorías agravadas en el Senado. Implementar un procedimiento respetuoso de los estándares internacionales, donde sea posible el control ciudadano, es un aspecto fundamental que favorece la autonomía de la institución, dotándolo de credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía.

5. La relevancia del Ministerio Público Fiscal en el sistema acusatorio.

En las últimas décadas, los vaivenes políticos en nuestro país generaron avances y retrocesos en la puesta en funcionamiento del sistema acusatorio. La ley 27.063, disponía la implementación del nuevo Código Procesal Penal Federal⁵⁶, un plexo normativo que adoptaba el sistema acusatorio para el orden nacional y federal. Sin embargo, no entró inmediatamente en vigencia dado que la misma fue suspendida por el Decreto de Necesidad y Urgencia N°257/15⁵⁷.

⁵⁵ CSJN, “*Terminal Murchinson Román S.A. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos*”, 20/12/2005.

⁵⁶ Ley 27.063 publicada en el B.O. el 10/12/2014.

⁵⁷ Decreto de Necesidad y Urgencia N°257/15, publicado en el B.O. el 24/12/2015.

El esfuerzo conjunto de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Nuevo Código Procesal Penal de la Nación, los jueces y miembros de los Ministerios Públicos, posibilitó avanzar y coadyuvar a la instalación del acusatorio progresivamente ⁵⁸.

La investigación penal en este tipo de sistema tiene como fin el respeto de las garantías de imparcialidad, inocencia, igualdad y debido proceso, las cuales se encuentran consagradas en múltiples instrumentos internacionales tales como la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8), la Declaración Americana de Derechos Humanos (Artículo XXVI), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14), y la Declaración Universal de Derechos del Hombre (artículos 8, 9, 10 y 11).

No cabe duda, que la administración de justicia propia de un sistema acusatorio es el modelo compatible con el estándar de imparcialidad del juez y de los fiscales, ya que distingue claramente las funciones de investigación y decisión.

Así lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente “*Llerena*”⁵⁹, en el cual expresó que a pesar de que los tratados internacionales no determinen que la investigación y el juicio deban llevarse a cabo necesariamente por órganos distintos,

⁵⁸ ADLER, Daniel E. “*En camino hacia el acusatorio: implementación del principio de oportunidad reglada*”, 2020, Cita Online: AR/DOC/86/2020.

⁵⁹ CSJN, “*Llerena, Horacio Luis s/ abuso de armas y lesiones - arts. 104 y 89 del Código Penal*”, 15/05/2005.

sí prevén que la persona sometida a un proceso tiene derecho a ser oída por un tribunal imparcial, y que esa garantía de imparcialidad es una manifestación directa del principio acusatorio.

Además, teniendo en consideración que el artículo 120 de la Constitución fue incorporado en una sección diferenciada de la tríada clásica, con similares estándares que la regulación de Perú, resulta importante destacar lo mencionado por la Corte Interamericana en el “*Caso La Cantuta vs. Perú*”, sentencia en la que exhortó al Estado peruano a cumplir con el requisito de imparcialidad del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo⁶⁰.

La complejidad de los intereses que se pone en juego a la hora de resolver un conflicto judicial no se satisface únicamente con jueces imparciales. La evolución del sistema jurídico exige otro poder independiente que dinamice y promueva la función jurisdiccional. No se condice con algunas de las características del Estado de Derecho, la existencia de procesos penales con características inquisitivas. Es por ello, que la actuación autónoma del Ministerio Público en el funcionamiento judicial moderno se vuelve trascendental, en tanto constituye una institución necesaria en la conformación republicana.

Sin duda, la independencia y autonomía del Procurador General se vuelve indispensable en un sistema acusatorio, para poder desempeñar eficazmente el rol de acusador.

⁶⁰ Corte IDH, “*Caso La Cantuta Vs. Perú*”, Op.cit., párr. 75.

Entre las funciones trascendentales que posee, se encarga de diseñar y fijar la política general del Ministerio Público Fiscal de la Nación y, en particular, la política de persecución penal que permita el ejercicio eficaz de la acción penal pública. En este sentido, la ley orgánica consagra, en el artículo 12, el principio de unidad de acción y, en función de ello, le otorga al Procurador la facultad de emitir criterios básicos a los fiscales. En otras palabras, es el encargado de impartir las instrucciones de carácter general, que permitan el mejor desenvolvimiento del servicio, optimizando los resultados de la gestión con observancia de los principios que rigen el funcionamiento de la institución.

Concluyendo, en un modelo acusatorio, el Ministerio Público Fiscal se instala como uno de los organismos de control de mayor trascendencia, dado que resulta ser el principal instrumento del Estado para el control represivo. Al respecto, se afirma que: *“en el sistema Argentino, es el único órgano estatal con el poder de llevar adelante la acusación y para cumplir con la trascendental función que le es asignada no puede recibir ni presiones, ni directivas ya sea directa o indirectamente de otros órganos”*⁶¹.

⁶¹RUA, Ramiro Javier *“El principio acusatorio y la necesidad de una reforma legislativa”*, 2009, p. 3, Id SAIJ: DACC090075, disponible en <http://www.saij.gob.ar/home>.

6. Análisis del proyecto de reforma de la ley orgánica.

En el último tiempo ingresaron en la Cámara de Senadores diversos proyectos⁶², con el objeto de reformar la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal. Luego de varios debates en la Comisión de Justicia y Asuntos Penales, se logró aprobar un dictamen unificando las distintas iniciativas parlamentarias, el que fue aprobado por la Cámara alta el 27 de noviembre de 2020⁶³.

En este apartado, analizaremos el régimen vigente de designación y remoción del Procurador General y las modificaciones propuestas por el proyecto, a fin de exponer cómo los cambios presentados constituyen un debilitamiento inadmisibles de las garantías de independencia y autonomía funcional del órgano. Así también lo entendió el Instituto de Estudios Legales (IDEL) al expresar que *“el proyecto en revisión en la Cámara de Diputados no debe ser sancionado en los términos en que ha sido aprobado en el Senado, pues supone una evidente violación a la autonomía e*

⁶²Expediente S-3535/19 presentado por Martín Lousteau del bloque de la Unión Cívica Radical, expediente S-0484/19 presentado por Lucila Crexell, del bloque Movimiento Popular Neuquino y expediente S- 2777/2020 presentado por el Senador Alberto E. Weretilneck del bloque Juntos Somos Río Negro.

⁶³El proyecto fue aprobado en la 20ª sesión especial de la Cámara de Senadores realizada el 27/22/2020.

independencia constitucional del Ministerio Público Fiscal”⁶⁴.

6.1. Las mayorías necesarias para la designación del Procurador.

La ley 27.148⁶⁵, en el artículo 11, determina que el Procurador General será designado por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios (2/3) de sus miembros presentes. El proyecto propone modificar este sistema flexibilizando las mayorías necesarias al exigir para el nombramiento la mayoría absoluta de los miembros del Senado, reemplazando el mecanismo de selección por una forma sumamente endeble.

El requisito de la mayoría agravada tiene como objeto la designación de una persona con idoneidad técnica y jurídica, que reúna un amplio consenso político para desempeñar el cargo de forma autónoma e independiente. La exigencia obliga al Poder Ejecutivo a proponer candidatos eficientes que superen las diferencias políticas, y al mismo tiempo, le otorga al ministerio mayor legitimidad democrática.

Organizaciones como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el

⁶⁴Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados, “*Dictamen sobre el proyecto de reforma de la ley de Ministerio Público Fiscal*”, p.6, disponible en <http://www.faca.org.ar/>.

⁶⁵Ley 27.148 publicada en el B.O. el 18/06/2015.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPECC), destacan la importancia de que las autoridades del organismo sean electas en forma no vitalicia, a través de mayorías agravadas que propendan a la selección de figuras que reúnan consensos amplios⁶⁶.

Por su parte, la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional manifestó su profunda preocupación ante proyectos legislativos que intentan modificar las leyes orgánicas del Ministerio, lo que obliga a reafirmar la independencia, la autonomía funcional, y la autarquía financiera como garantías institucionales instauradas a favor de toda la sociedad. Asimismo, alegaron que rigen en la materia los principios de progresividad y no regresividad institucional consagrados a nivel convencional. En este sentido, la ley N° 27.148 adquiere respecto de los elementos estructurales de la institución el carácter de piso consolidado que no puede ser vulnerado por una normativa regresiva posterior⁶⁷.

En similar sentido, los consejeros Battaini, Kogan, Weinberg

⁶⁶Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “*Consensos y desafíos para la reforma judicial en Argentina*”, 17/11/2020, disponible en <https://acij.org.ar/consensos-y-desafios-para-la-reforma-judicial-en-argentina/>

⁶⁷Comunicado N° 125/2020 de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional “*Otra amenaza a la independencia de los Ministerios Públicos*”, 14 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.amfjn.org.ar/2020/11/15/otra-amenaza-a-la-independencia-de-los-ministerios-publicos/>

de Roca y Bacigalupo miembros del Consejo Consultivo para el Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público⁶⁸, señalaron que la necesidad de garantizar la independencia e idoneidad para llevar adelante la política criminal del Estado conduce a pensar un mecanismo de selección que requiera del mismo consenso político que los jueces del Máximo Tribunal Nacional. Sólo de esta forma se consigue que aquel que representará los intereses generales de la sociedad cuente con mayor legitimidad democrática⁶⁹.

En sentido similar, el IDEL reconoció que la implementación del sistema acusatorio genera grandes dificultades para el Procurador General, exigiendo que su designación se realice a través de una amplia legitimidad, lo que se obtiene a partir de la coincidencia de la mayor cantidad de sectores políticos⁷⁰. La reducción de la mayoría especial a una mayoría absoluta produce que la designación quede sometida a una política circunstancial, disminuyendo la capacidad de acción autónoma e independiente del organismo⁷¹.

Resulta conveniente optar por fórmulas legislativas que requieren mayorías agravadas como la ley 1903 de la Ciudad

⁶⁸ Creado por el Decreto 635/2020 publicado en el B.O. el 30/06/2020.

⁶⁹ *Ibidem*, p.790.

⁷⁰ Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados, Op. cit., p.6.

⁷¹ *Ibidem*, p. 13.

Autónoma de Buenos Aires⁷², la Provincia de Neuquén⁷³, o los proyectos de ley presentados por Lousteau⁷⁴ o Crexell⁷⁵ que exigían el acuerdo de dos tercios (2/3) de los miembros del Senado. En el derecho comparado, distintos países como Chile⁷⁶ y México⁷⁷ también establecen mayorías agravadas para el nombramiento del

⁷² Ley 1903 publicada en el B.O. de C.A.B.A el 25/01/2006, artículo 8°.

⁷³ Ley 2893, publicada en el B.O. de Neuquén el 03/01/2014. artículo 6°.

⁷⁴ Expediente S-3535/19, artículo 1°.

⁷⁵ Expediente S-484/19, artículo 1°

⁷⁶ Constitución política de la República de Chile, *artículo 85*. “*El Fiscal Nacional será designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. El Fiscal Nacional deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durará ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el período siguiente*”.

⁷⁷ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, *artículo 102*. (...) *El Fiscal General durará en su encargo nueve años (...). El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.*

titular del órgano.

Debemos destacar otro aspecto del proyecto aprobado por el Senado que supone una injerencia política inadmisibile. El texto atribuye a la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control del Ministerio Público Fiscal, la facultad de designar al Procurador General en caso de vacancia (artículo 11 del proyecto de ley). Esta Comisión es el organismo encargado de las relaciones entre el Ministerio y el Poder Legislativo, tal como lo prevé el artículo 6° de la ley N° 27.148. Por lo tanto, resulta inaceptable que se le asignen funciones de gestión que afectan el desempeño independiente y vulneran la autonomía funcional del Ministerio Público⁷⁸.

Siendo el titular del Ministerio Público Fiscal el encargado de diseñar la política criminal dadas las características acusatorias de nuestro sistema, su elección no puede estar condicionada a mayorías parlamentarias circunstanciales. Sin lugar a dudas, el método de designación que plantea la reforma genera que la toma de decisiones trascendentales, como la investigación de causas de corrupción y violación a los derechos humanos, queden en manos de un órgano debilitado y condicionado por el poder político de turno.

6.2.a El debate sobre la remoción del Procurador.

En la actualidad, la ley 27.148 establece que el Procurador

⁷⁸Instituto de Estudios Legislativos Federación Argentina de Colegios de Abogados, Op. cit. p. 7.

“(…) solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecidos en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional (…)”⁷⁹. En consecuencia, a partir de la remisión a la norma constitucional, la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar al funcionario ante el Senado después de declarar la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes (2/3) de sus miembros presentes⁸⁰. Por su parte, al Senado le corresponde juzgarlo en juicio público y sólo podrá ser declarado culpable por la mayoría de los dos tercios (2/3) de los miembros presentes⁸¹.

Sin embargo, en el último tiempo se ha generado una importante discusión doctrinaria que gira en torno a la constitucionalidad del mecanismo establecido por la ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

Un punto trascendental en este debate es determinar el carácter enunciativo o taxativo de la mención que realiza el artículo 53 de la Ley Fundamental. Según esta disposición, los funcionarios pasibles de ser destituidos mediante juicio político son el Presidente, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros y los Miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La postura que se inclina por considerar la taxatividad de esta

⁷⁹Ley 27.148, artículo 76.

⁸⁰ Constitución Nacional, artículo 53.

⁸¹ Constitución Nacional, artículo 59.

enumeración encuentra firmes argumentos en la historia del derecho constitucional argentino. Así, en los debates de la Constitución de 1860, los convencionales hicieron uso del poder constituyente modificando la nómina de sujetos pasivos de juicio político. En efecto, fueron removidos los legisladores de ambas cámaras y los gobernadores de las provincias, que estaban previstos en el texto de 1853. Al mismo tiempo, se incorporaron como pasibles de remoción por este mecanismo a los jueces de los tribunales inferiores.

En sentido similar, la Convención Constituyente de 1994 incluyó en la nómina al Jefe de Gabinete de Ministros, y al mismo tiempo removió a los Jueces de los Tribunales Inferiores de la Nación⁸², exponiendo una vez más que sólo el poder constituyente está facultado para ampliar la mención.

Sustenta también esta postura el criterio de la Corte Suprema en el fallo “*Molinas, Ricardo Francisco c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo*”⁸³, donde la mayoría expresó que los únicos magistrados y funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político son los que enumera el artículo 45 de la ley suprema -artículo 53 de la

⁸² CHAS, Guillermo P. “*La remoción del Procurador General de la Nación a través de Juicio Político. Consideraciones a la luz de la Constitución Nacional*”, Sup. Const. 2018 (mayo), 15/05/2018, 5 - LA LEY2018-C, 649, Cita Online: AR/DOC/762/2018, p. 2.

⁸³ CSJN, “*Molinas, Ricardo Francisco c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo*”, 24/09/1991.

Constitución actual-, y una ley de rango inferior no puede crear más inmunidades que las contenidas en la Carta Magna. Lo contrario implicaría crear otras inmunidades no instruidas por los constituyentes, otorgando una garantía de antejuicio que únicamente puede conferir la Ley Fundamental.

Por otro lado, la tesis que defiende la constitucionalidad del mecanismo, considera que el artículo 59 no posee carácter taxativo, por tanto, la remisión que la ley orgánica efectúa a la normativa constitucional es válida. Argumentan, tal como sostuvo en su disidencia Fayt, que el establecimiento por vía legal del juicio político para la remoción de ciertos agentes públicos, no implica exceder los límites derivados de ella⁸⁴.

En sentido similar, Bidart Campos⁸⁵ considera que el Congreso está habilitado a regular mediante una ley orgánica aspectos omitidos por los constituyentes, pudiéndose incluir al Procurador dentro de la nómina del artículo 53. Por su parte, Rosatti⁸⁶ sostiene que la remisión al procedimiento establecido en los artículos 53 y 59 de ninguna forma genera una situación de inconstitucionalidad, postura que compartimos totalmente.

⁸⁴CSJN, Op. cit., Disidencia Carlos S. Fayt.

⁸⁵BIDART CAMPOS, Germán J., “*Tratado elemental de derecho constitucional argentino*”, Op. cit. 11, p. 232.

⁸⁶ROSATTI, Horacio, “*Tratado de derecho constitucional*”, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2001, tomo II, p. 515.

La Corte Suprema en el caso “*Cagliotti, Carlos*”⁸⁷, en consonancia con lo señalado por la entonces Procuradora Fiscal de la Nación, María Graciela Reiriz, entendió que de acuerdo con la trascendente tarea y la alta función de control que la ley ha puesto en manos del organismo, la aplicabilidad de los artículos de la Constitución referidos al juicio político, es pertinente.

Resulta paradójico que una reforma constitucional que proclama entre sus logros consolidar la autonomía del Ministerio Público, no haya previsto un mecanismo específico para la designación y remoción de sus titulares. Máxime, si tenemos en cuenta que al principal organismo de control del delito, los constituyentes del `94 le han otorgado menores garantías, en cuanto al modo de designación y remoción, que las consagradas para el Defensor del Pueblo⁸⁸, al que no lo incorporó en una sección aparte y como un poder diferenciado de la triada clásica.

Verdaderamente, los constituyentes cometieron una grave omisión al no regular en el texto constitucional el sistema de destitución de los titulares del Ministerio Público (Fiscal y de la

⁸⁷ CSJN, “*Cagliotti, Carlos N s/ querella c/ Molinas, Ricardo F. por el delito de injurias*”, 01/11/1988.

⁸⁸ Recordemos que la Convención Constituyente de 1994 incorporó el artículo 86 que expresa: “*el Defensor del Pueblo (...) es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras.*”

Defensa). Más allá de esta afirmación, una cuestión esencial para la autonomía del instituto no puede quedar librada a mayorías ocasionales como analizaremos seguidamente.

6.2.b Consideraciones críticas de las reformas al mecanismo de remoción.

El proyecto aprobado por el Senado propone un cuestionable sistema de remoción del Procurador que podrá iniciarse por: a) decisión fundada del Poder Ejecutivo Nacional, b) a solicitud de cualquiera de los miembros de la Cámara de Diputados. En ambos casos, para la acusación ante el Senado se requiere simplemente la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, siendo necesario el voto de la mayoría de los dos tercios (2/3) de los miembros de la Cámara Alta para la remoción del funcionario. Además, confiere al Senado la facultad de suspenderlo mientras dure el proceso de destitución por la mayoría absoluta de miembros⁸⁹.

Como vemos, la iniciativa parlamentaria establece un mecanismo que permite iniciar el proceso de destitución o suspender al Procurador sin que sea necesaria una mayoría agravada, colocándolo en una situación de vulnerabilidad ante las consecuencias políticas que las investigaciones criminales puedan generar. De esta forma, confiere al poder legislativo una herramienta de presión y

⁸⁹Artículo 20 del texto aprobado por la Cámara de Senadores.

amenaza política que compromete la efectividad de la política criminal, toda vez que un funcionario fácil de remover es menos proclive a investigar casos que involucren al poder de turno.

En definitiva, el proyecto no satisface los estándares señaladas por la comunidad internacional; la Organización de Naciones Unidas expresó que la destitución “(...) *debe estar sujeta a criterios estrictos que no deben socavar la realización independiente e imparcial de sus funciones*”⁹⁰.

Asimismo, la Comisión Interamericana señaló que la dependencia de las fiscalías a otros órganos puede tener un impacto en su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de las actuaciones como en la decisión del ejercicio de la acción penal o archivo de la investigación⁹¹. Por ello, reafirma que el Ministerio Público debe ser un órgano independiente de las demás ramas del poder, y debe gozar de las prerrogativas de inamovilidad y garantías constitucionales reconocidas a los miembros del poder judicial⁹².

La Corte Interamericana en el “*Caso Reverón Trujillo vs.*

⁹⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Op. cit., p.22.

⁹¹ CIDH, “*Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*”, Op. cit. p. 26,

⁹² CIDH, “*Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*”, OEA/Ser L/V/II.100, 24/09/1998, cap. V, párr. 372 y 381.

Venezuela” sostuvo que ante la falta de independencia de los integrantes del sistema judicial se presentan situaciones inadmisibles de subordinación a otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia⁹³.

Por otra parte, en lo que hace a la dependencia de las fiscalías con el poder legislativo específicamente, la Comisión Interamericana ha señalado que teniendo los riesgos que conlleva una investigación, los países deben garantizar que las fiscalías no se encuentren supeditadas a los órganos parlamentarios⁹⁴.

Como señaló la Relatoría de Naciones Unidas, la independencia desde el punto de vista institucional se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales⁹⁵. En rigor, exige ciertas condiciones que se deben proporcionar a sus integrantes para actuar sin condicionamientos de los demás poderes.

Sin lugar a dudas, la necesidad de juicio político o una forma de destitución similar para el titular del organismo no lo perpetúa en su cargo, ni tampoco vulnera la forma republicana de gobierno. Por el

⁹³Corte IDH. “*Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*”, 30/06/2009, párr. 67.

⁹⁴CIDH, “*Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*”, Op. cit. p. 26.

⁹⁵Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Op. cit., párr. 17.

contrario, tal como señalaron los consejeros Battaini, Kogan, Weinberg y Bacigalupo, es recomendable mantener el sistema actual toda vez que tiene correspondencia con el método de remoción del resto de los cargos de igual calidad. Así, se sigue la lógica de equiparación de las atribuciones, inmunidades y tratamiento que poseen, por caso, los Ministros de la Corte Suprema de la Nación⁹⁶.

En síntesis, el mecanismo de la ley 27.148 asegura la garantía de defensa y el debido proceso y contribuye a consolidar la estabilidad y autonomía del instituto, para promover adecuadamente la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. La aprobación en la Cámara de Diputados del proyecto implicaría retroceder en estos “*estándares adquiridos*”, vulnerando el principio de progresividad y no regresividad institucional en tanto las exigencias de la ley actual poseen el carácter de “piso mínimo consolidado” y, consecuentemente no pueden ser vulnerados por una normativa posterior.

7. Conclusiones.

La trascendental función del Ministerio Público Fiscal como órgano encargado de diseñar la política criminal del país fue resguardada a través de las garantías de independencia, autonomía

⁹⁶ Consejo para el fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público. Op. cit, p 796.

funcional y autarquía financiera conferidas por la reforma constitucional de 1994.

Estas prerrogativas se imponen como herramientas indispensables para asegurar la eficacia de la persecución penal y la transparencia del organismo en su conjunto. La independencia del Ministerio Público Fiscal inexorablemente debe traducirse en estándares estrictos y claramente definidos que exijan mayorías agravadas para la designación y remoción del Procurador, de forma tal que se proteja al titular del órgano de las presiones generadas por grupos políticos que alcanzan las mayorías ocasionales.

Dejar librados el nombramiento y destitución a mayorías ocasionales resulta totalmente contradictorio e implica debilitar fuertemente su independencia. Sin dudas, las modificaciones planteadas implican una subordinación del Ministerio Público a los partidos políticos mayoritarios pudiendo generar situaciones de gravedad institucional alarmante, como la persecución de los enemigos políticos y la impunidad de la corrupción de los gobiernos de turno.

El titular del Ministerio Público Fiscal, que eficazmente implemente la persecución penal en delitos de especial complejidad en el que podrían verse implicadas autoridades de cualquier gobierno de turno, posiblemente sea víctima de presiones o intentos de destitución del cargo. Por eso, mientras el Procurador general y los fiscales no tengan cierto blindaje institucional en el desempeño de sus

funciones, no será posible que tengan una actuación verdaderamente independiente de los demás poderes del estado, dado que quedarían en posición de desventaja ante los constantes intentos de interferir en sus decisiones.