

(S-3535/19)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTÍCULO 1. Sustitúyese el Art. 11 de la Ley 27.148 y sus modificatorias, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 11. Procurador General de la Nación. Designación. El Procurador General de la Nación es el jefe del Ministerio Público Fiscal de la Nación y es el responsable de su buen funcionamiento. Su autoridad se extiende a todo el territorio nacional.

El Procurador General de la Nación será designado por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios (2/3) de sus miembros presentes.

La postulación y designación no podrá efectuarse durante el año electoral en el cual se elijan Presidente y Vicepresidente de la Nación.”

ARTÍCULO 2. Incorpórese el Art. 11 bis de la Ley 27.148 y sus modificatorias, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 11 bis. Requisitos. Para ser Procurador General de la Nación se requiere ser ciudadano argentino con título de abogado de validez nacional, con ocho (8) años de ejercicio, y reunir las demás calidades exigidas para ser Senador Nacional. El Procurador General de la Nación deberá tener como máximo setenta y cinco (75) años de edad al momento de finalizar su mandato.

La Procuración General de la Nación es la sede de actuación del Procurador General de la Nación.

ARTÍCULO 3. Sustitúyese el Art. 62 de la Ley 27.148 y sus modificatorias, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 62. Duración en el cargo. El Procurador General de la Nación dura en sus funciones el término de seis (6) años, pudiendo ser nuevamente designado, por una única vez, habiendo transcurrido un mandato intermedio, y mientras cumpla los requisitos establecidos en el Art. 11 bis de la presente ley.

En caso de licencia, recusación, excusación, impedimento o vacancia no permanente del Procurador General de la Nación, sus funciones serán ejercidas, hasta que se reintegre, por un fiscal coordinador de distrito, de conformidad con la reglamentación que se dicte al

respecto. A falta de designación, intervendrá el que tenga más antigüedad en tal cargo.

Si la vacancia es permanente, el Poder Ejecutivo podrá designar un nuevo Procurador General de la Nación, de acuerdo con el artículo 11 de la presente ley. El Procurador General de la Nación sustituto completará el tiempo que le reste de mandato al Procurador General de la Nación sustituido.

El Procurador General de la Nación sustituto cuyo mandato no exceda de dos años podrá ser designado para ejercer un nuevo mandato inmediatamente después al que completó.

Con excepción del Procurador General de la Nación, los procuradores fiscales, el fiscal nacional de investigaciones administrativas, los fiscales generales, los fiscales generales de la Procuración General de la Nación, los fiscales y los fiscales de la Procuración General de la Nación 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 precedente, quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo. 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 4. Sustitúyese el Art. 21 de la Ley 27.149 y sus modificatorias, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 21. Duración en el cargo. El Defensor General de la Nación dura en sus funciones el término de seis (6) años, pudiendo ser designado nuevamente por una única vez habiendo transcurrido un mandato intermedio, y mientras cumpla los requisitos establecidos en el primer párrafo del Art. 31 de la presente ley.

En caso de licencia, recusación, excusación, impedimento o vacancia no permanente del Defensor General de la Nación, sus funciones serán ejercidas por el Defensor General adjunto, conforme el inciso d) del Art. 36 de la presente.

Si la vacancia es permanente, el Poder Ejecutivo podrá designar un nuevo Defensor General de la Nación, de acuerdo con el artículo 31 de la presente ley. El Defensor General sustituto completará el tiempo que le reste de mandato al Defensor General de la Nación sustituido.

El Defensor General de la Nación sustituto cuyo mandato no exceda de dos años podrá ser designado para ejercer un nuevo mandato inmediatamente después al que completó.

Con excepción del Defensor General de la Nación, los magistrados del Ministerio Público de la Defensa tienen estabilidad en su empleo 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 primero, quedan sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo. Estas designaciones se efectúan por el término de cinco (5) años, y pueden ser reiteradas mediante el mismo procedimiento.”

ARTÍCULO 5. Sustitúyese el Art. 26 de la Ley 27.149 y sus modificatorias, que quedará redactado de la siguiente forma:

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

La postulación y designación no podrá efectuarse durante el año electoral en el cual se elijan Presidente y Vicepresidente de la Nación.”

ARTÍCULO 6. Sustitúyese el Art. 31 de la Ley 27.149 y sus modificatorias, que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 31. — Requisitos. Para ser Defensor General de la Nación, se requiere ser ciudadano argentino, con título de abogado de validez nacional, con ocho (8) años de ejercicio y reunir los demás requisitos exigidos para ser Senador Nacional. El Defensor General de la Nación deberá tener como máximo setenta y cinco (75) años de edad al momento de finalizar su mandato.

Para presentarse a concurso para los cargos enunciados en los puntos 2, 3, 5, 6 y 7 del inciso a) del artículo 15 de la presente ley, se requiere ser ciudadano argentino, tener treinta (30) años de edad y contar con seis (6) años de ejercicio efectivo en el país de la profesión de abogado en el ámbito público o privado, o de cumplimiento, por igual término, de funciones en el Ministerio Público o en el Poder

Judicial, con por lo menos seis (6) años de antigüedad en el título de abogado.

Para presentarse a concurso para los cargos enunciados en los puntos 8 y 9 del inciso a) del artículo 15 de la presente ley, se requiere ser ciudadano argentino, tener veinticinco (25) años de edad y contar con cuatro (4) años de ejercicio efectivo en el país de la profesión de abogado en el ámbito público o privado, o de cumplimiento, por igual término, de funciones en el Ministerio Público o en el Poder Judicial, con por lo menos cuatro (4) años de antigüedad en el título de abogado.

Para presentarse a concurso para los cargos enunciados en el punto 10 del inciso a) del artículo 15 de la presente ley, se requiere ser ciudadano argentino, mayor de edad y tener dos (2) años de ejercicio efectivo en el país de la profesión de abogado en el ámbito público o privado, o de cumplimiento, por igual término, de funciones en el Ministerio Público o en el Poder Judicial, con por lo menos dos (2) años de antigüedad en el título de abogado.

No podrá concursar para el cargo de magistrado del Ministerio Público de la Defensa quien haya sido removido de su cargo por juicio político o quien haya sido exonerado del empleo público.”

ARTÍCULO 7. Disposición transitoria. A los efectos de la presente ley, el mandato del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación que se encuentren en ejercicio, culmina el día en el que se cumplan seis (6) años desde la entrada en vigencia de la presente ley, o el día que cumpla los setenta y cinco (75) años de edad, lo que ocurra antes. Esta disposición no rige para aquellos que lo hagan de forma interina.

ARTÍCULO 8. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Martín Lousteau.- Néstor P. Brailard Pocard.- Víctor Zimmermann.- Laura E. Rodríguez Machado.- Juan C. Marino.- Mario R. Fiad.- Stella M. Olalla.- Oscar A. Castillo.- Silvia del Rosario Giacoppo.- Guadalupe Tagliaferri.- Pamela F. Verasay.- Luis C. Petcoff Naidernoff.- María B. Tapia.- Alfredo L. De Angeli.- Silvia B. Elías de Pérez.- Humberto L. A. Schiavoni.- Juan C. Romero.- Pablo D. Blanco

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Por medio del presente proyecto se propone modificar las leyes 27.148, Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación y 27.149, Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la

Nación, pretendiendo, como principal reforma, reducir los mandatos del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación a un plazo determinado de seis años, con una posible renovación no inmediata.

La cuestión no es una novedad, ya que existen numerosos antecedentes de proyectos de ley, provenientes de diferentes espacios políticos, que buscan acotar los mandatos de los mencionados funcionarios. Entre ellos, podemos mencionar: Proyecto 4388-S-2014¹; Proyecto 9299-D-2014²; Proyecto 4265-S-2017³ ; Proyectos 4467-S-2017 y 484-S-2019⁴ . Un proyecto de estas características incluso alcanzó el dictamen de la Cámara de Diputados de la Nación y fue suscripto por integrantes tanto del actual oficialismo como de la oposición (Orden del Día 749/2016). Todos ellos proponen, entre otras iniciativas, establecer un mandato fijo para el Procurador General de la Nación, de entre 5 y 8 años, según cada propuesta.

La reforma constitucional de 1994 estableció al Ministerio Público como un órgano extra-poder. Así, nuestra Constitución Nacional, en su Art. 120, determina que el Ministerio Público es un órgano independiente, que posee “autonomía funcional y autarquía financiera” y, por otro lado, que sus miembros gozan de “inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”, pero nada dice acerca de cuáles deben ser los mecanismos de nombramiento y de remoción para el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación, ni de la duración en sus funciones. Ahora bien, por normativa infraconstitucional, el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación son propuestos por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado (Art. 11 Ley 27.148 y Art. 26 Ley 27.149), sujetos a un régimen de publicidad de sus antecedentes y presentación de impugnaciones⁵, y confirmados por dos tercios de los miembros presentes del Senado después de audiencia pública⁶. Conforme las citadas normativas, tanto el Procurador General de la Nación como el Defensor General de la Nación permanecen en sus cargos hasta la edad de 75 años mientras dure su buena conducta y sólo pueden ser removidos por juicio político. Una vez cumplidos 75 años, pueden solicitar su renovación por períodos sucesivos de cinco

¹ De autoría del Senador Fernando Solanas, junto a Luis Juez, Rubén Giustiniani y Jaime Linares.

² Suscripto por los Diputados Sergio Massa, Oscar Martínez, Adrián Pérez, Rubén Giustozzi, Graciela Camaño y Marcelo D’Alessandro.

³ De los Senadores Federico Pinedo, Pedro Guastavino, Miguel Pichetto, Rodolfo Urtubey y Ángel Rozas.

⁴ Ambos de autoría de la Senadora Lucila Crexell.

⁵ Decreto 588/2003

⁶ Arts. 22, 22 bis y 22 ter del Reglamento del Senado.

años, con asentimiento del Poder Ejecutivo Nacional y dos tercios del Senado⁷.

En nuestro proyecto de ley, pretendemos introducir ciertas modificaciones al sistema vigente, en sintonía con varios de los antecedentes parlamentarios ut supra mencionados. En primer lugar, procuramos que las funciones de Procurador General de la Nación y Defensor General de la Nación tengan un tiempo determinado, que consideramos debe ser de 6 años. Esto habiendo analizado qué sucede en otros países que mencionaremos oportunamente y en el entendimiento de que es un plazo suficiente para permitir la implementación y formulación de una política determinada. A su vez, proponemos que pueda reelegir por una única vez, siempre y cuando haya transcurrido un mandato intermedio. Asimismo, sostenemos que la postulación y designación de estos funcionarios no pueda realizarse en años electorales, con la finalidad de que sea obligatoriamente el nuevo titular del Poder Ejecutivo quien nombre al Procurador y/o Defensor General de la Nación, y no el saliente. Por otro lado, agregamos que el Procurador General de la Nación y Defensor General de la Nación deben tener como máximo 75 años de edad al finalizar su mandato.

Si fuera necesario reemplazar de modo permanente al Procurador General de la Nación, pretendemos que el cargo sea ocupado hasta tanto se complete el tiempo restante de mandato. Idéntica situación prevemos para el Defensor General de la Nación. Asimismo, fijamos que el Procurador o Defensor sustituto que complete un mandato por un lapso inferior a dos años pueda ser nuevamente designado de modo inmediato, es decir sin que deba transcurrir un período intermedio.

Por último, fijamos en una disposición transitoria que los mandatos de Procurador y Defensor General de la Nación en curso culminan a los seis años de entrada en vigencia de la presente ley.

Las modificaciones propuestas son a razón de que el Procurador y Defensor General de la Nación, como máximos funcionarios del Ministerio Público, no sean cargos vitalicios ya que, a nuestro entender, perturba el correcto desempeño de sus funciones y atenta contra el carácter republicano de alternancia en el poder. La existencia de cargos vitalicios en una república debe ser de carácter excepcional. El Procurador y el Defensor General de la Nación son los únicos funcionarios con mandato vitalicio que dirigen un órgano que podría equipararse a un poder del Estado no colegiado.

⁷ Art. 62 y 76 Ley 27.148 y Art. 21 y 57 Ley 27.149. Los acuerdos posteriores a los 75 años están regulados en la Resolución 521-E/2017 del Ministerio de Justicia.

Conviene detenerse en la excepcionalidad de contar con un órgano unipersonal de carácter vitalicio de semejante poder. Los jueces son los únicos funcionarios que tienen mandato vitalicio por disposición constitucional (Art. 110 CN), ello en razón de garantizar la independencia judicial. Sin embargo, aún en el caso de los jueces nuestro sistema institucional guarda, con razón, recelo de los cargos unipersonales y vitalicios. Incluso la presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (órgano colegiado) es periódicamente renovada, mediante votación cada tres años, a pesar del carácter vitalicio de los integrantes del Máximo Tribunal. Por su parte, las Cámaras de apelaciones también son colegiadas, siendo entonces los jueces de primera instancia los únicos jueces unipersonales, pero sin olvidar que las decisiones de estos últimos son potencialmente revisadas por las cámaras. En este sentido, si bien los jueces (tanto de la Corte como de tribunales inferiores) tienen cargos vitalicios, se enmarcan dentro de cuerpos colegiados que, al mismo tiempo que garantizan la independencia del Poder Judicial, limitan el poder individual de cada uno de sus miembros.

No existe en nuestra Constitución una disposición análoga al art. 110 para los integrantes del Ministerio Público, más allá de la garantía de que gocen de “inmunidades funcionales”, las cuales pueden ser garantizadas mediante una variedad de diseños legales, incluyendo, como en el caso de este proyecto, un plazo limitado sin reelección inmediata y que, además, no altera su mecanismo de designación y remoción.

Estas observaciones por sí mismas, junto con la inexistencia de motivos que recomienden el mantenimiento del carácter vitalicio de los cargos y las virtudes de la alternancia periódica en el poder, deberían ser suficientes para promover una ley que limite el mandato del Procurador y Defensor General de la Nación. Sin embargo, hay argumentos adicionales que, en base a la historia reciente y el contexto actual, refuerzan la necesidad de aprobar un proyecto de estas características de modo urgente.

Particularmente, en lo que respecta al Ministerio Público Fiscal, la enseñanza de la historia reciente: de los únicos tres Procuradores Generales de la Nación nombrados con acuerdo del Senado desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1994, dos de ellos renunciaron a sus cargos en el medio de presiones provenientes del Poder Ejecutivo, en procesos traumáticos que consumieron una cantidad desproporcionada de energía institucional. Queda para la especulación qué habría pasado si sus mandatos hubieran sido limitados en lugar de vitalicios. No obstante, es esperable que la certeza de la finalización del mandato reduzca la percepción del Poder Ejecutivo de que la remoción del Procurador General es una

necesidad imperiosa y, asimismo, aumente los costos políticos de embarcarse en presiones de ese tipo.

Otro tanto ocurre con su nombramiento: el cargo de Procurador General se encuentra vacante hace más de dos años, existiendo en la práctica un Procurador interino. Cabría esperar que un mandato limitado disminuyera la recompensa de especular con un futuro Presidente que pueda nombrar a un Procurador General vitalicio.

Por otro lado, la implementación en curso del nuevo Código Procesal Penal Federal otorga mayor poder y centralidad al Ministerio Público Fiscal, lo cual aumenta la necesidad de que éste sea no sólo independiente de las disputas partidarias sino también políticamente responsable ante la ciudadanía. Bajo el nuevo Código, un Procurador General vitalicio tendría mucho más poder que sus predecesores, lo que refuerza la necesidad de su legitimación democrática.

La vitalicidad de los cargos arriesga a cualquier Procurador y/o Defensor a perder contacto con el cambio de los tiempos que transcurren, impidiendo la introducción de reformas necesarias para aggiornarse a nuevas realidades. Siendo la principal función del Ministerio Público defender "los intereses generales de la sociedad" (art. 120 CN), resulta imposible desempeñar una labor de tal magnitud si el Procurador y/o el Defensor no hace oído a las demandas de la ciudadanía y sus necesidades. Y ello resultará más probable si se le otorga un mandato determinado para implementarlas, previendo su finalización y, con ello, las conclusiones que pueda acarrear su gestión. Además, un mandato vitalicio es factible que propicie un sesgo personalista en el funcionamiento del Ministerio Público y el desarrollo de sus tareas. En cambio, la alternancia en el poder, tanto del Procurador y del Defensor, contribuirá a los valores republicanos y democráticos que nuestro país debe sostener.

Para finalizar, como ya hemos mencionado, la experiencia comparada con otros países demuestra que un Procurador o jefe de fiscales vitalicio es absolutamente excepcional. Por ejemplo, España prevé para este cargo una duración máxima de 4 años⁸, y todos los países sudamericanos de nuestra tradición jurídica (Colombia⁹, Venezuela¹⁰, Chile¹¹, Paraguay¹², Bolivia¹³, Brasil¹⁴, Uruguay¹⁵, Ecuador¹⁶ y

⁸ Art. 31 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (Ley 50/1981).

⁹ Mandato de cuatro años. Art. 245 de la Constitución Política.

¹⁰ Mandato de siete años. Art. 284 de la Constitución Política.

¹¹ Mandato de ocho años. Art. 85 de la Constitución Política.

¹² Mandato de cinco años. Art. 269 de la Constitución Política.

¹³ Mandato de seis años. Art. 228 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Perú¹⁷) han incorporado en las últimas décadas reformas legales o constitucionales que han limitado el mandato del cargo equivalente a Procurador General de la Nación a periodos de entre 2 y 10 años.

Es por los motivos aquí expuestos, que instamos a nuestros pares a que acompañen la presente iniciativa.

Martín Lousteau.- Néstor P. Brillard Pocard.- Víctor Zimmermann.-
Laura E. Rodríguez Machado.- Juan C. Marino.- Mario R. Fiad.- Stella
M. Olalla.- Oscar A. Castillo.- Silvia del Rosario Giacoppo.- Guadalupe
Tagliaferri.- Pamela F. Verasay.- Luis C. Petcoff Naidernoff.- María B.
Tapia.- Alfredo L. De Angeli.- Silvia B. Elías de Pérez.- Humberto L. A.
Schiavoni.- Juan C. Romero.- Pablo D. Blanco

¹⁴ Mandato de dos años con posibilidad de reelección. Artículo 128.1 de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

¹⁵ Mandato de diez años. Artículo 2° de la ley 19.334.

¹⁶ Mandato de seis años. Artículo 196 de la Constitución Política.

¹⁷ Mandato de tres años prorrogable por otros dos. Artículo 158 de la Constitución Política.