

H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

Nº de Expediente	1307-D-2013
Trámite Parlamentario	016 (22/03/2013)
Firmantes	NEGRI, MARIO RAUL.
Giro a Comisiones	PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO. JUSTICIA.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Comisión Bicameral de Seguimiento y Control del Ministerio Público

Artículo 1º - *Función.* Corresponde a la Comisión Bicameral creada por la ley 24.946 el seguimiento y control del funcionamiento del Ministerio Público en el cumplimiento de sus fines de promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, de conformidad con las leyes vigentes, y la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional, en el ejercicio de aquellas funciones.

La Comisión Bicameral canalizará y facilitará las relaciones del Congreso con la sociedad civil, las provincias y los municipios, en lo atinente al cumplimiento de las funciones que le acuerdan esta ley y la 24.946.

Art. 2º - *Composición.* La Comisión Bicameral tendrá carácter permanente y estará integrada por seis miembros de la Cámara de Senadores e igual número de miembros de la Cámara de Diputados. De sus doce miembros, seis deberán ser legisladores por la mayoría y seis por la minoría, designados en la forma en que lo fije el reglamento de la Comisión.

Cada Cámara proveerá a la Comisión los medios necesarios para su funcionamiento, sin acrecentar por ello su presupuesto en personal.

Art. 3º - *Atribuciones de la Comisión.* La Comisión dictará su propio reglamento interno y tendrá todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su cometido.

Sin perjuicio de la recepción y evaluación de los informes anuales realizados por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, la Comisión tendrá, en especial, las siguientes funciones:

- a) Elevar a ambas Cámaras del Congreso las inquietudes y propuestas del Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa acerca de la conveniencia de determinadas reformas legislativas, con su opinión sobre ellas;
- b) Receptar las inquietudes, proyectos o propuestas que, sobre el funcionamiento general del Ministerio Público, la política de persecución penal y el acceso a la Justicia de los sectores discriminados, formulen víctimas de hechos delictivos, o personas condenadas o imputadas, o

particulares, asociaciones o instituciones de la sociedad civil que se ocupen de la problemática relacionada con la procuración y administración de justicia penal, o de la defensa de los intereses de las víctimas;

c) Receptar las inquietudes, proyectos o propuestas que sobre el funcionamiento general del Ministerio Público, la política de persecución penal y el acceso a la justicia de los sectores discriminados, se generen en los gobiernos provinciales y municipales;

d) Solicitar, en cualquier momento del año, informes sobre el funcionamiento institucional al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa, y en especial sobre:

1. Las cuestiones relacionadas con la administración general y financiera del Ministerio Público;
2. Las instrucciones generales que impartan el procurador general o el defensor general y las particulares que cualquier integrante del Ministerio Público impartiera a sus inferiores, siempre que no se encuentren bajo reserva sumarial;
3. La adopción de los procedimientos previstos en los artículos 33 inciso g) y 51, inciso f) de la ley 24.946;
4. Los casos en que se requirió la asistencia especial prevista por el artículo 30 de la ley 24.946;
5. Las reglamentaciones internas que se dicten;
6. La utilización de recursos humanos y materiales;
7. Las defensas y controles realizados por el Ministerio Público de la Defensa;
8. Las causas que tramiten ante la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y las medidas adoptadas en el caso del artículo 50, inciso b) de la ley 24.946.

e) Requerir informes y realizar averiguaciones sobre los asuntos a que se refiere la presente ley y que se le hagan conocer, con arreglo a los procedimientos que establezca su reglamento interno.

En especial podrá requerir la presencia del procurador general para que informe acerca de investigaciones relacionadas con hechos delictivos que por su gravedad, sujetos involucrados u otras características especiales, tengan repercusión institucional,

f) Formular denuncias ante el procurador general de la Nación o el defensor general de la Nación o ante el Jurado de Enjuiciamiento de la ley 24.946, contra los funcionarios que integran el Ministerio Público, por hechos que puedan dar lugar a correcciones disciplinarias o a su remoción;

j) Dar intervención a la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados cuando entienda que el procurador general de la Nación o el defensor general de la Nación podrían haber incurrido en alguna causal de destitución.

A los efectos de cumplir con las funciones establecidas en los incisos a), b) y c), de este artículo, la comisión podrá convocar a todas o a algunas de las personas físicas o jurídicas mencionadas, o a las que considere necesarias, a reuniones de información, coordinación o discusión, y recabar las informaciones que considere pertinentes. En su caso, elaborará un despacho sobre lo actuado y sus conclusiones, que pondrá en conocimiento de ambas Cámaras y de las autoridades superiores del Ministerio Público.

Art. 4º - *Informe anual.* En oportunidad de la inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, tanto el procurador general de la Nación como el defensor general de la Nación remitirán a la comisión bicameral un informe detallado de lo actuado por los órganos bajo su competencia.

Estos informes deberán contener:

- a) Una evaluación del trabajo realizado en el último año;

- b) Un análisis sobre la eficiencia del servicio prestado en dicho período;
- c) Propuestas concretas sobre las modificaciones o mejoras que el servicio requiera;
- d) La rendición de cuentas del ejercicio sobre la administración general y financiera de cada una de las áreas del Ministerio Público;
- e) Un detalle de las instrucciones generales que hubieran impartido durante ese período y de las particulares que crean más relevantes, acompañando copia de dichos documentos;
- f) Un detalle sobre las sanciones administrativas aplicadas durante ese período a los magistrados y funcionarios que componen el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, acompañando copia de las resoluciones por las cuales se dispusieron;
- g) Los criterios para la elección de los magistrados del Ministerio Público que componen los tribunales de concurso, a fin de elaborar la terna vinculante de candidatos a presentar al Poder Ejecutivo para la designación de nuevos integrantes del Ministerio Público en los términos de los artículos 5 y 6 de la ley 24.946;
- h) Las opiniones vertidas por los fiscales que hayan intervenido en la reunión de consulta que debe convocar el procurador general de la Nación para considerar los informes anuales, conforme lo dispuesto por el inciso r) del artículo 33 de la ley 24.946;
- i) Las opiniones vertidas por los defensores que han intervenido en la reunión de consulta que debe convocar el defensor general de la Nación para considerar los informes anuales, conforme lo dispuesto por el inciso q) del artículo 51 de la ley 24.946;
- j) Las opiniones, consultas y sugerencias que le hayan realizado al Ministerio Público, el Poder Ejecutivo nacional y el Poder Judicial de la Nación, y sus dependencias;
- k) Las opiniones, consultas y sugerencias que le hayan realizado al Ministerio Público las provincias y los municipios;
- l) Toda otra información referida al funcionamiento institucional del Ministerio Público que sea solicitada a éste por la Comisión Bicameral; con la debida anticipación; para incluir en el informe anual.

Art. 5º - *Evaluación.* La Comisión Bicameral se expedirá sobre los distintos puntos desarrollados en el informe anual y, expresamente, sobre las rendiciones de cuentas realizadas por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa.

A los efectos de esta evaluación podrá, si fuera necesario, recabar todo tipo de información ampliatoria o realizar las investigaciones pertinentes.

Art. 6º - *Conclusiones.* Evaluados los informes anuales, la comisión bicameral deberá:

- a) Aprobar u observar las rendiciones de cuentas anuales;
- b) Expedirse sobre el funcionamiento general del Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa durante el período informado;
- c) Realizar observaciones al Ministerio Público relacionadas al cumplimiento de las funciones a su cargo;
- d) Elevar a ambas Cámaras del Congreso proyectos de ley tendientes a superar los inconvenientes o las deficiencias que se adviertan con motivo de dichos informes, o para mejorar, en cualquier sentido, el desenvolvimiento del Ministerio Público y el cumplimiento de sus funciones.

En caso de discrepancias entre los miembros de la comisión, la misma podrá producir tantos informes en minoría como disidencias existan en su seno.

Art. 7º - *Publicidad*. Las conclusiones a que se refieren los artículos 5º y 6º serán públicas. La comisión podrá también dar a publicidad los demás dictámenes, despachos o sugerencias que formule, conforme las atribuciones que le acuerda la presente ley.

Art. 8º - *Vigencia*. La presente ley entrará en vigencia dentro de los treinta días de su aprobación por ambas Cámaras del Congreso, en cuyo término éstas deberán designar a sus miembros y proveer los demás recaudos que sean necesarios para el inmediato funcionamiento de la comisión.

Art. 9º - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Hernán N. L. Damiani. - Horacio F. Pernasetti. - Víctor M. F. Fayad. - Luis A. Molinari Romero. - Mario R. Negri. - Noel E. Breard.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley se ha realizado sobre la base de otro similar presentado por el diputado (m.c) José Cafferata Nores, individualizado como expediente 2.954-D.-98, de fecha 13/5/1998, y tiene por objeto la reglamentación de la comisión bicameral creada por la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946, conforme las disposiciones del artículo 23 y concordantes, según el cual, corresponde a ambas Cámaras del Congreso la determinación de la composición y funciones de la mencionada comisión.

I. El equilibrio republicano.

Entre las reformas institucionales más importantes que introdujo la reforma constitucional de 1994, se encuentra, sin duda alguna, la consagración del Ministerio Público como órgano extrapoder. Esta ubicación institucional del Ministerio Público tiene por objeto garantizar la independencia externa de este órgano frente a los demás poderes del Estado. Para lograr este objetivo, nuestra Constitución, además, consagró su autonomía funcional, su autarquía financiera, las inmunidades funcionales de sus miembros y la intangibilidad de sus remuneraciones.

Sin embargo, la independencia externa del Ministerio Público no ha sido establecida en términos absolutos. Ello es una consecuencia necesaria de la forma republicana de gobierno, también adoptada por nuestra Constitución, conforme la cual el principio de separación de poderes exige no sólo la división de competencias entre los poderes del Estado, sino también un sistema de frenos y contrapesos que permita que los diversos poderes estatales se controlen mutuamente. En otras palabras, que no haya ningún poder del Estado que se controle a sí mismo, al menos de modo exclusivo.

Esta es la explicación de la facultad de veto del Poder Ejecutivo a las leyes sancionadas por el Congreso, de la posibilidad de rechazar el veto del Poder Ejecutivo por ambas Cámaras del Congreso, de que los tribunales que integran el Poder Judicial de la Nación puedan declarar la inconstitucionalidad de las leyes y decretos con relación a los casos concretos sometidos a su jurisdicción, de la posibilidad del Congreso de destituir al presidente y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante juicio político, etcétera.

II. *Fijación de políticas estatales.*

En el caso del Ministerio Público, la necesidad de regular sus relaciones con los otros poderes del Estado no sólo surge como una exigencia del principio republicano de gobierno, sino también del propio artículo 120 de la CN, que establece que el Ministerio Público ejerce sus funciones "... en coordinación con las demás autoridades de la República".

El escenario actual es novedoso en nuestro sistema constitucional nacional dado que, hasta la reforma del año 1994, nuestra Constitución establecía la clásica división tripartita de poderes que imaginara Montesquieu en su célebre capítulo sobre la Constitución inglesa en su obra *El espíritu de las leyes*.

La consagración del Ministerio Público como órgano extrapoder rompió con este esquema, lo que hace necesario regular el funcionamiento de los mecanismos institucionales que permitan incluir al Ministerio Público en este sistema de control mutuo.

Por otra parte, el Ministerio Público requiere un control especial pues tiene a su cargo la fijación de políticas estatales (v. gr., políticas para el acceso a la justicia de sectores discriminados, políticas de persecución penal) y su ejecución mediante una estructura que responde al criterio de unidad de actuación y dependencia jerárquica (v. gr., instrucciones obligatorias de estamentos superiores), sin que exista alternancia y periodicidad en sus funciones, ni elección popular de sus integrantes, que son las vías que permiten canalizar la aprobación o reprobación de la sociedad sobre las políticas públicas. Y el órgano de control institucional por excelencia en una democracia es el Parlamento.

En este sentido, el primer paso que se ha dado es la sanción y promulgación de la Ley Orgánica del Ministerio Público (ley 24.946) que dispone la creación de una comisión bicameral intermediaria en las relaciones entre el Ministerio Público y el Poder Legislativo (artículo 23).

El proyecto que aquí proponemos intenta dar un segundo paso en la misma dirección, respetando el marco creado por la ley 24.946, pero completando el modo en que debe desarrollarse la relación entre el Ministerio Público y el Poder Legislativo. Procura, además, corregir el exagerado estatismo de las relaciones que la ley 24.946 le impone a aquél, dando paso a la incorporación de la sociedad civil al esquema de vinculaciones del Ministerio Público para el cumplimiento de sus funciones, a través del Congreso Nacional. Y también elige a éste como el órgano más natural de relación con las provincias y municipios, dada la integración federal de sus Cámaras y la representación en ellas de mayorías y minorías de origen provincial.

La importancia institucional del tema es la que nos ha llevado a proponer la creación y regulación de esta Comisión Bicameral de Seguimiento y Control del Ministerio Público mediante una ley (tomando el modelo de la ley 24.059), en lugar de hacerlo mediante resoluciones internas de las Cámaras del Congreso.

III. *Funciones de control*

Entrando al análisis del texto propuesto, corresponde señalar, en primer lugar, cuáles son los dos fines por los cuales se crea esta comisión (artículo 1°).

El primero es que la comisión bicameral realice el seguimiento y controle el correcto funcionamiento del Ministerio Público en el cumplimiento de sus funciones de promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad,

constatando especialmente su estricta observancia y el respeto de las garantías constitucionales, objetivo que no podrá lograrse acabadamente sólo con informes anuales.

El segundo fin de la comisión es que ésta pueda funcionar como una suerte de bisagra entre la sociedad civil, el Congreso, las provincias, los municipios y la temática relacionada con el Ministerio Público, colaborando en la canalización y análisis de las demandas de aquéllos sobre el funcionamiento institucional de éste. Dado que uno de los fines que nuestra Constitución establece para el Ministerio Público es el de promover la actuación de la Justicia “en defensa... de los intereses generales de la sociedad...”, es natural que una comisión del órgano representativo por antonomasia de los intereses generales de la sociedad es decir, el Congreso de la Nación, pueda canalizar las inquietudes de ésta sobre el Ministerio Público.

El artículo 2º del proyecto regula el modo en que se integrará la comisión bicameral, estableciendo el mismo número de integrantes para la mayoría y para la minoría, conforme lo establezca el reglamento interno de la comisión. La igualdad de miembros de la mayoría y minoría responde a la función de control que tiene esta comisión, y recoge el espíritu del modelo que establece nuestra Constitución al regular la Auditoría General de la Nación.

El artículo 3º del proyecto establece las atribuciones de la Comisión Bicameral de Control del Ministerio Público. Estas dan las herramientas para que la comisión cumpla con sus dos grandes fines, consagrados en el artículo 1º.

Por un lado, con el objeto de que la comisión pueda ejercer un efectivo control sobre la actividad del Ministerio Público, se establece la posibilidad de que ésta le solicite, en cualquier momento, informes sobre diversas cuestiones que hacen a su correcto funcionamiento; que realice observaciones al Ministerio Público en relación al cumplimiento de los deberes a su cargo; que formule denuncias ante el procurador general de la Nación y el defensor general de la Nación, y que dé intervención a la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados cuando entienda que el procurador general o el defensor general de la Nación puedan haber incurrido en alguna causal de destitución.

Por otra parte, con el objeto de que la comisión funcione como nexo entre el Ministerio Público, la sociedad civil, el Congreso, las provincias, y los municipios, se establecen, entre otras facultades, las siguientes: receptor y elevar a ambas Cámaras del Congreso las opiniones del Ministerio Público sobre la conveniencia de determinadas reformas legislativas; recibir inquietudes, proyectos o propuestas de personas, de organizaciones e instituciones de la sociedad civil, de las víctimas de hechos delictivos, de los condenados e imputados penalmente, y de los gobiernos provinciales y municipales, sobre el funcionamiento del Ministerio Público y las políticas de persecución penal y sobre el acceso a la Justicia para los sectores discriminados, pudiendo convocar a cualquiera de estas personas o instituciones a reuniones de coordinación, información o discusión, sobre esta problemática y requerir los informes del caso.

El artículo 4º del proyecto determina el contenido de los informes anuales que tanto el procurador general de la Nación como el defensor general de la Nación deberán presentar ante la comisión bicameral al inicio de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, conforme lo dispone la Ley Orgánica del Ministerio Público en sus artículos 21.e, 23, 24 y 32. Dichos informes no sólo deberán contener una detallada rendición de cuentas del último ejercicio anual, sino también un detalle de lo actuado tanto por el Ministerio Público Fiscal como por el Ministerio Público de la Defensa para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, deberán comunicarse los criterios seguidos para la selección de los integrantes de los tribunales de concurso para los aspirantes a ocupar cargos en el Ministerio Público, pues como

aquéllos son ya miembros de la institución, y las ternas que formulen serán vinculantes, siempre serán fiscales superiores en funciones quienes elijan los nombres de los futuros fiscales inferiores, lo que deja latente el riesgo de que se filtren como pautas de valoración de los aspirantes, influencias o criterios de tipo corporativo.

Por último, los artículos 5º y 6º regulan la evaluación de los informes anuales por parte de la comisión.

IV. Respeto de la independencia

Por cierto que el proyecto es especialmente respetuoso de la independencia y autonomía funcional del Ministerio Público, dado que en ningún supuesto autoriza -como no podría hacerlo- a la comisión bicameral a dar ninguna clase de directivas o instrucciones a éste, ni a interferir de ningún modo en su funcionamiento general ni mucho menos en algún caso concreto: la comisión sólo podrá recibir y requerir información, verificarla y opinar sobre ella, con el republicano propósito de contralor institucional.

Como máximo, la comisión puede realizar observaciones al Ministerio Público, no aprobar su informe anual, realizar ciertas averiguaciones sobre si éste está cumpliendo o ha cumplido sus funciones institucionales con arreglo a la Constitución y a su ley orgánica, y dar intervención a otros órganos distintos a ella (y competentes a tal fin) para que éstos determinen si corresponde en algún supuesto apartar a algún miembro del Ministerio Público de su cargo.

El proyecto está animado, entonces, por la voluntad de plasmar el espíritu de la ley 24.946 y lograr un adecuado equilibrio institucional entre los distintos estamentos que ejercen el poder del Estado, que permita un fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas, a través del necesario mecanismo de control, pues la teoría y la realidad enseñan que ningún poder por más correcto y bien intencionados que sean sus integrantes y sus máximos responsables está en condiciones de autocontrolarse eficazmente.

Por las razones expuestas, solicitamos de nuestros pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Hernán N. L. Damiani. - Horacio F. Pernasetti. - Víctor M. F. Fayad. - Luis A. Molinari Romero. - Mario R. Negri. - Noel E. Breard.

-A las comisiones de Peticiones, Poderes y Reglamento, de Justicia, de Legislación Penal, de Juicio Político y de Presupuesto y Hacienda.