

Capítulo Sexto

Ministerio Público

Artículo 124

El Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está a cargo de un o una Fiscal General, un Defensor o Defensora General y un Asesor o Asesora General de Incapaces, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen.

Artículo 125

Son funciones del Ministerio Público:

- 1. Promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica.**
- 2. Velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.**
- 3. Dirigir la Policía Judicial.**

Artículo 126

El Fiscal General, el Defensor General y el Asesor General de Incapaces son designados y removidos en la misma forma y con los mismos requisitos que los miembros del Tribunal Superior de Justicia.

Duran en su función siete años, pudiendo ser reelegidos con intervalo de un período completo.

Los restantes funcionarios del Ministerio Público que actúen ante otros tribunales son designados de la misma forma que los jueces, gozan de idénticas inmunidades, tienen iguales limitaciones y son removidos por el Jurado de Enjuiciamiento.

En su caso, en la integración del Jurado de Enjuiciamiento del artículo 121, se reemplazan los dos jueces ajenos al Tribunal Superior por dos funcionarios del Ministerio Público, seleccionados de una lista de ocho, elegidos por sus pares mediante el sistema de representación proporcional.

EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: INDEPENDENCIA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES EN EL SISTEMA ACTUAL

Por Horacio G. Corti, Axel O. Eljatib y Javier J. Telias

AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

A diferencia del Ministerio Público de la Nación, el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene tres ramas e integra explícitamente el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículos 107 y 124 CCABA). El Ministerio Público de la Nación es definido por la CN como un “órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera” (artículo 120 CN), y se halla ubicado en una sección distinta de la correspondiente al Poder Judicial de la Nación dentro del Título Primero (Gobierno Federal) de la Segunda Parte (Autoridades de la Nación) de la Ley Fundamental.¹ El Ministe-

1. Ello ha originado un fuerte debate sobre su naturaleza jurídica. La mayoría de la doctrina lo concibe como un órgano extrapoder, es decir, al margen de los tres poderes

rio Público local, por su parte, también tiene “autonomía funcional y autarquía” pero “dentro del Poder Judicial”, y se encuentra regulado en el Título Quinto (Poder Judicial) del Libro Segundo (Gobierno de la Ciudad) de la Constitución de la CABA.² De modo que las nociones de autonomía y autarquía no tienen el mismo sentido en los dos casos. En el ámbito local, es necesario precisar el grado de independencia con que cuenta el Ministerio Público dentro del Poder Judicial, particularmente con respecto al Consejo de la Magistratura,³ que es justamente definido por la Ley N° 31 como el órgano encargado del “gobierno y

clásicos aunque vinculado con alguno de ellos (Gelli, M. A., *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 3ª ed., 2007, p. 998; Bidart Campos, G., *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 2005, T. III, pp. 12 y 13, pp. 25 y 26). Tal fue la posición predominante en la Convención Constituyente (Gelli, *op. cit.*, p. 999). No obstante, de la lectura de la literatura se puede observar que aquella noción no es demasiado clara –y que poner un nombre a un problema no equivale a una explicación– (cfr. Sagüés, N. P., “Problemática de los órganos extrapoder en el diagrama de división de los poderes”, en VV. AA., *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2007, T. I, p. 301 y ss.; Bianchi, A., “El Ministerio Público: ¿un nuevo poder? (Reexamen de la doctrina de los órganos extra-poder)”, *El Derecho*, 1995, T. 162, p. 139 y ss.). Gelli y Loñ, por otra parte, consideran que el Ministerio Público de la Nación es un cuarto poder (Gelli, *op. cit.*, p. 999; Loñ, F., “Enfoque sistémico de la división de poderes después de la reforma constitucional de 1994”, LL, 1998-B-1115). Bianchi cree que se parece más a un nuevo poder que a un órgano extrapoder, si bien supone que esa no fue la intención de los constituyentes, que no pretendieron jerarquizarlo tanto (*op. cit.*, p. 154). En una indecisión similar se encuentra Sagüés (cfr. “La estructura del poder”, revista *Criterio*, 22/12/1994, y *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2ª ed., 1997, T. I, p. 542). Para Badeni, es “un organismo de control horizontal e intraórgano que forma parte del Poder Judicial” (Badeni, G., *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2ª ed., 2006, T. II, p. 1892). Según Sesín, es un “órgano constitucional autónomo” que pertenece al Poder Judicial (Sesín, D., “Ubicación institucional del Ministerio Público y de los otros órganos con jerarquía constitucional. Una perspectiva diferente”, en Arocena, G., y Balcarce, F., *El Ministerio Público: una evaluación a partir de su reforma*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2008, pp. 38-43). (Sobre la categoría de “órgano constitucional autónomo”, cfr. Sagüés, “Problemática de los órganos extrapoder...”, *op. cit.*).

2. En la Novena Sesión Ordinaria de la Convención Constituyente del 24 de septiembre de 1996, el convencional Jorge Enriquez, del bloque de la UCR, presidente de la Comisión de Justicia y Seguridad de la Convención, señaló, con relación a la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial, que fueron tenidos en consideración “la Constitución española o el Estatuto Orgánico del allí denominado Ministerio Fiscal, del 30 de diciembre de 1981, que lo definen con autonomía funcional en el Poder Judicial” (*Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2016, T. 2, p. 951).

3. Los magistrados de Ministerio Público, lamentablemente, no son representados por un par en el Consejo de la Magistratura (art. 115, CCABA; art. 3, Ley N° 31), pero pueden

administración del Poder Judicial” (artículo 1).⁴ Dada la relativa indeterminación de la norma constitucional, aquellas nociones son materia de interpretación y se hallan sujetas a reglamentación por parte del Poder Legislativo de la Ciudad (que es un intérprete de la Constitución, en el marco de sus competencias).⁵ A él le corresponde definir el modo en que concretamente se expresan la autonomía y la autarquía del Ministerio Público de la CCABA, teniendo en miras asegurar los recursos suficientes para un adecuado funcionamiento del organismo y que el responsable de cada rama pueda tomar decisiones propias sobre su planificación y ejecución (garantizando el pleno cumplimiento del artículo 18 y las normas del capítulo II de la Ley N° 1903). Lo relevante, en definitiva, más allá de las controversias académicas, es que se le garantice un grado razonable de independencia que le permita ejercer las competencias constitucionales.⁶ De hecho, la situación jurídica del Ministerio Público, hoy en día, es muy distinta de la configurada por la Ley N° 21⁷ y la Ley N° 31 originaria.⁸ El sistema actual lo conforman la Ley N° 1903⁹ y la Ley N° 31 actual,¹⁰ que a continuación analizamos.

Según la Ley N° 1903, el Ministerio Público ejerce sus funciones

... en coordinación con las demás autoridades del Poder Judicial y con los restantes poderes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, [...] sin sujeción a directivas, instrucciones ni condiciones que se impartan o establezcan por sujetos ajenos a su estructura (artículo 2).

Tiene “plena independencia funcional respecto de los poderes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” (artículo 3), es decir, no sólo

participar en la elección del consejero juez y en la fiscalización de las elecciones y el escrutinio definitivo (art. 56, Ley N° 1903).

4. También hay alusiones genéricas al Poder Judicial en el art. 116 de la CCABA, referente a las funciones del Consejo de la Magistratura.

5. Cfr. Kelsen, H., *Teoría pura del derecho*, Ciudad de México, UNAM, 1979, cap. VIII.

6. En sentido similar, Gelli, *op. cit.*, p. 999. También Braccacini y González en Gargarella R. y Guidi, S., *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, La Ley, 2016, p. 967.

7. BOCBA del 20/05/1998.

8. BOCBA del 29/06/1998.

9. BOCBA del 25/01/2006. La última reforma importante de la Ley N° 1903 fue por medio de la Ley N° 4891, BOCBA del 30/01/2014. Fue reformada por última vez por la Ley N° 5289, BOCBA del 07/07/2015.

10. Reformada por última vez por medio de la Ley N° 5569, BOCBA del 27/07/2016.

del Ejecutivo y el Legislativo sino también del resto de los integrantes del Poder Judicial (artículo 107, CCABA).

A fin de asegurar su autarquía el Ministerio Público cuenta con presupuesto propio (artículo 23).¹¹ Cada titular tiene a cargo el “gobierno y la administración”¹² de su propio ámbito (artículos 3, 18 y 22), de modo que cuenta con la facultad de efectuar contrataciones hasta un monto determinado de unidades de compra¹³ y definir las unidades operativas correspondientes (artículo 22, inciso 2). Las ampliaciones a la estructura orgánica de cada área del Ministerio Público se deben proponer al Consejo de la Magistratura (artículo 22, inciso 5).

Con relación a las facultades del Consejo de la Magistratura que inciden en el Ministerio Público, cabe señalar que, según la Ley N° 31, le corresponde de manera exclusiva la selección mediante concurso público de los candidatos a la Magistratura y al Ministerio Público (artículo 2, incisos 1 y 2); el ejercicio de las facultades disciplinarias respecto de los jueces y magistrados del Ministerio Público (artículo 2, inciso 4 y artículo 39, inciso 2, Ley N° 31; artículo 26, Ley N° 1903; artículo 116, inciso 4 CCABA); la recepción de denuncias y la apertura, en su caso, del procedimiento de remoción de jueces y magistrados del Ministerio Público, y formular la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento (artículo 2, incisos 7 y 8, Ley N° 31). El Plenario del Consejo resuelve sobre las sanciones disciplinarias que deban aplicarse a los magistrados, a propuesta de la Comisión de Disciplina (artículo 20, inciso 12, Ley N° 31).

El Consejo de la Magistratura también define la política salarial del Poder Judicial (excluido el Tribunal Superior), pero debe consultar previamente al Ministerio Público (artículo 2, inciso 11). La Ley N° 31 especifica que el Plenario de Consejeros dispone la mencionada política salarial, garantizando el principio de porcentualidad y la uniformidad de la escala, y tiene a su cargo, a tales efectos, la sanción de los regla-

11. Cada titular del Ministerio Público puede solicitar al Consejo de la Magistratura la reasignación de partidas que considere necesaria. Asimismo, el Consejo de la Magistratura podrá modificar la distribución funcional del gasto correspondiente al Ministerio Público, previo consentimiento de los titulares de cada rama (art. 24, Ley N° 1903).

12. Nótese que la fórmula es la misma del art. 1 de la Ley N° 31 sobre el Consejo de la Magistratura.

13. El valor de la unidad de compra es fijado por la ley de presupuesto de cada ejercicio.

mentos que refieran a salarios, adicionales y condiciones laborales del Poder Judicial, incluido el Ministerio Público (artículo 20, inciso 16).¹⁴ El Plenario también aprueba anualmente el proyecto de presupuesto del Poder Judicial y lo remite al Poder Ejecutivo del GCABA para su incorporación en el presupuesto antes del 30 de agosto (artículo 20, inciso 8).¹⁵ La ley determina, por último, que el Consejo de la Magistratura administra los recursos asignados al Poder Judicial –excluidos los correspondientes al Ministerio Público– (artículo 20, inciso 9).¹⁶

El viejo sistema normativo de las leyes N° 21 y N° 31 limitaba bastante la independencia del Ministerio Público, dado que no le otorgaba ninguna facultad de administración. Sólo confería a los titulares de las tres ramas la facultad de organizar el trabajo en cada área en lo relativo a la actuación ante los tribunales del Poder Judicial, de un modo similar a la ley actual. Por ende, el Consejo de la Magistratura retenía plenamente la potestad reglamentaria y la administración de los recursos del Poder Judicial, excluyendo únicamente al Tribunal Superior de Justicia.¹⁷ También sustanciaba los procesos disciplinarios no sólo respecto de los jueces y magistrados del Ministerio Público sino también de los funcionarios y empleados de todo el Poder Judicial. El Ministerio Público contaba, como ahora, con la facultad de elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto para todas sus áreas, que debía remitir al Consejo de la Magistratura para su consideración en el

14. Basándose en esta última norma, incorporada a la Ley N° 31 a través de la Ley N° 4890 (BOCBA del 30/01/2014), el Consejo de la Magistratura aprobó el Reglamento Interno del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aplicable incluso al Ministerio Público (cfr. Resolución CM N° 170/14 y el “Convenio Colectivo General de Trabajo para el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, aprobado por Resolución de Presidencia CM N° 1259/15).

15. El anteproyecto del presupuesto del Ministerio Público surge del propio Ministerio Público (art. 22, inc. 4 y 25, inc. 2, Ley N° 1903), de modo que el Consejo de la Magistratura sólo consolida la información relativa al Poder Judicial y la remite al Poder Ejecutivo. El órgano que elabora el anteproyecto es la Comisión Conjunta de Administración, de la que hablaremos más adelante.

16. Según los arts. 114 y 111, CCABA, el TSJ proyecta y ejecuta su presupuesto, nombra y remueve a sus empleados, y dicta su reglamento interno, y los magistrados que lo integran son elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura; de modo que siempre que hablamos aquí del Poder Judicial, excluimos el TSJ.

17. No podía no excluirlo, porque así lo exige la CCABA, como señalamos en la nota anterior.

presupuesto general del Poder Judicial (artículo 17, inciso 4, Ley N° 21). Se puede observar que la Ley N° 1903 expresa mucho mejor la idea de un Ministerio Público dotado de un grado de autonomía compatible con sus funciones constitucionales.

Los tribunales de la Ciudad han procurado, en general, no intervenir o involucrarse en los asuntos concernientes al funcionamiento interno del Ministerio Público por considerarlos inherentes a su autonomía funcional y su estructura jerárquica, y a las facultades de los titulares de cada ámbito que derivan de tales atributos. Con esta orientación no intervencionista hubo fallos relativos a conflictos entre órganos del Ministerio Público,¹⁸ otros relativos a la legitimación del titular de una rama o un general adjunto para intervenir en las instancias inferiores,¹⁹ y también sobre la evaluación judicial de oficio de la regularidad de la designación de un magistrado del Ministerio Público.²⁰

UNIDAD DE ACTUACIÓN

La Ley N° 1903 establece, al igual que el artículo 125 de la CCABA, que el Ministerio Público es uno e indivisible, pero tiene tres ámbitos con funciones e intereses diferenciados. Ninguno de los titulares se encuentra por encima de los demás, los tres son pares²¹ (lo que no ocurre en algunos sistemas provinciales de nuestro país, en que un Procurador General conduce la totalidad del Ministerio Público).²² Cada

18. Cfr. TSJ, “Cabiche”, Expte. N° 3259/04, sentencia del 09/02/2005. En sentido contrario se había pronunciado la Sala II de la Cámara del fuero Contencioso Administrativo y Tributario en “Moreno, Gustavo Daniel”, Expte. N° 10309/2, con fecha 15/06/2004.

19. Cfr. Sala III de la Cámara del fuero Contencioso Administrativo y Tributario en los autos “Travi”, Expte. N° A20782-2013/2, resolución de fecha 12/07/2013. En el mismo sentido, cfr. Sala III de la misma Cámara en los autos “Asociación Amigos del Lago de Palermo”, Expte. N° 46554/5, sentencia del 23/09/2013. Cfr. también sobre el tema: TSJ, “Fronzizi”, Expte. N° 9788/13, sentencia del 15/4/2014.

20. Cfr. TSJ, “Skiba”, Expte. N° 5427/07, sentencia del 12/03/2008.

21. La horizontalidad se refleja, entre otros casos, en la creación y en el modo de funcionamiento de la Comisión Conjunta.

22. Por ejemplo, en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Formosa, Mendoza, Río Negro, Misiones, Corrientes, Tucumán, San Juan, San Luis y Santiago del Estero. Esto es criticable por muchas razones, entre otras, porque magistrados que llevan a cabo funciones contrarias –defensa y acusación– obedecerían a un mismo superior. Sobre la situación de la defensa pública en nuestro país y en Latinoamérica, cfr. el pormenorizado

rama tiene sus criterios de legitimación y roles constitucionales, legales y procesales no sólo distintos sino incluso antagónicos en ciertos casos. No obstante, cada uno representa al Ministerio Público “en su conjunto” (artículo 4).²³

FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Con una fórmula similar a la del artículo 120 de la Constitución Nacional, el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, según la CCA-BA, tiene la función de promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Debe también velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social, y dirigir la Policía Judicial.²⁴

El Ministerio Público local ha tenido, desde su origen, un rol muy activo y original en la promoción del acceso a la Justicia y en la defensa

informe de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas: *Parámetros de Medición de las Defensas Públicas (compilación de respuestas al cuestionario elaborado por el Comité Ejecutivo de la AIDEP)*, Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, Buenos Aires, 2015.

23. Sobre la base de esta norma, los magistrados del Ministerio Público han considerado, en algunas ocasiones, que la intervención, en ciertas circunstancias, de un ámbito del Ministerio Público volvería innecesaria la intervención de otro (cfr. dictamen del Fiscal General Adjunto en los autos “Acuña”, Expte. N° 6839/09, con fecha 24/11/2009).

24. La Ley N° 1903 especifica que corresponde al Ministerio Público intervenir en todos los asuntos en que se encuentren involucrados el interés de la sociedad y el orden público; promover y ejercitar la acción pública en las causas contravencionales y penales, salvo cuando para intentarlas o proseguirlas fuere necesario instancia o requerimiento de parte; velar por la observancia de los derechos humanos en los establecimientos y lugares de detención de personas y promover las acciones pertinentes cuando se verificare su violación; intervenir en los procesos en que se cuestione la validez constitucional de normas jurídicas de cualquier jerarquía, y en los que se alegare privación de justicia; defender la jurisdicción y competencia de los tribunales, asegurar la normal prestación de la función judicial y velar por el cumplimiento del debido proceso legal; promover o intervenir en causas concernientes a la protección de las personas menores de edad, incapaces e inhabilitados y sus bienes y requerir las medidas conducentes cuando carecieren de asistencia o representación legal, fuere necesario suplir la inacción de sus asistentes y representantes legales, parientes o personas que los tuvieren a su cargo, o fuese menester controlar la gestión de estos últimos; ejercer la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas contravencionales, penales o de otros fueros, cuando fueren pobres o estuvieren ausentes; informar al Consejo de la Magistratura las acciones u omisiones de magistrados, funcionarios o empleados de los tribunales que consideren susceptibles de sanción disciplinaria (art. 17).

de los intereses generales de la sociedad, particularmente en lo relativo a la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, debemos señalar que en los inicios del fuero Contencioso Administrativo y Tributario (circa 2001), los amparos vinculados con el derecho a la vivienda representaban la mayor parte del trabajo de la defensa pública. Más del 80% de los consultantes atendidos por el Ministerio Público de la Defensa y del 75% de las causas iniciadas por él estaban vinculados con situaciones de emergencia habitacional.

En esa etapa inicial se destaca la causa “Pérez, Víctor”, en la que cuatro hombres alojados en un hogar transitorio denunciaban las pésimas condiciones de habitabilidad del establecimiento y los consiguientes perjuicios a su derecho a la salud.²⁵ En aquella época, más precisamente a mediados de 2001, el Poder Ejecutivo de la Ciudad tomó ciertas medidas que motivaron un número significativo de amparos que fueron muy importantes en la historia del fuero contencioso. La comunicación por parte del Poder Ejecutivo del cierre inminente del programa aprobado por el Decreto N° 607/97 fue la razón de que la única defensoría de entonces iniciara 103 amparos “preventivos”, entre los cuales se destacan los autos “Fernández Silvia”, “Ortiz, Célida” y “Victoriano”, resueltos todos a fines de 2001 y considerados *leading cases* en el fuero.²⁶

25. Cfr. la sentencia de la Sala de ferias de la Cámara del fuero Contencioso Administrativo y Tributario del 25/01/2001 (Expte. N° 605), la cual quedó firme por el rechazo de los recursos de queja e inconstitucionalidad por parte del Tribunal Superior de Justicia con fecha 21/06/2001. En ella la Cámara define, ya a inicios de 2001, una serie de conceptos importantes, a saber: la aplicación en el ámbito de la CABA de los tratados internacionales y estándares fijados por los comités de cada uno de ellos; la obligación del Estado de realizar acciones positivas para lograr el efectivo ejercicio de los derechos y en especial de los derechos sociales; el reconocimiento expreso de la relación entre vivienda, dignidad y salud; y la prioridad de las personas sin recursos económicos y los excluidos socialmente, entre otros (cfr. la publicación del Ministerio Público de la Defensa, *Los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires. El rol del Ministerio Público de la Defensa para su exigibilidad*, Buenos Aires, 2015, pp. 52 y 53).

26. El Poder Ejecutivo emitió luego el Decreto N° 895/2002. Con la promulgación de tal decreto el Tribunal Superior creyó innecesario expedirse sobre el fondo –en los casos “Fernández Silvia”, “Ortiz Célida” y “Victoriano”–, porque la “amenaza” de cierre del programa de hoteles había desaparecido. Para un panorama detallado de los temas habitacionales y de la historia de la exigibilidad de los DESC en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el rol destacado de la defensa pública y la jurisprudencia en esa materia desde 2001 hasta el fallo de la CSJN “Quisberth Castro, Sonia Yolanda c/GCBA

COLECCIÓN DOCTRINA

Por otra parte, los operadores del Ministerio Público, desde el inicio del Poder Judicial local, interpretaron que era una condición necesaria para el cumplimiento del deber constitucional de promover judicialmente la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad contar con una legitimación procesal no sólo diferente sino más amplia que la de un particular.²⁷ En este sentido, consideramos que los magistrados del Ministerio Público están facultados para proteger de manera autónoma los derechos colectivos de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.²⁸

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha sido favorable a la legitimación de los magistrados del Ministerio Público para requerir información en los términos de la Ley N° 104, e incluso ha realizado una interpretación amplia del artículo 2 de dicha ley.²⁹ La Sala II de la Cámara del fuero Contencioso Administrativo y Tributario interpretó,

s/amparo” (24/04/2012), cfr. *Los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires...*, op. cit. También cfr. González Castro Feijóo, María Lorena, “La aplicación del art. 335 CPPCABA y la situación habitacional de la CABA”, exposición en las Jornadas de Debate del 13 de septiembre de 2011, Facultad de Derecho de la UBA. Cfr. también la *Revista Institucional de la Defensa Pública*, año 2, n° 3, 2012, donde pueden leerse el fallo de la CSJN (p. 105 y ss.) y el comentario de Tedeschi, Sebastián, “El acceso a la vivienda es justificable. Comentario al fallo de la Corte Suprema sobre el derecho a la vivienda y su importancia para la exigibilidad de los DESC” (p. 75 y ss.).

27. Con respecto a la noción de legitimación, cfr. Corti, H. C, y Eljatib, A. O., comentario al art. 6 del CCyT, particularmente el parágrafo 6.2, en Carlos Balbín (dir.), Aurelio Ammirato (coord.), *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentado y anotado*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 3ª ed., 2012, T. I, p. 138 y ss.

28. El Ministerio Público Tutelar, desde el origen de la Justicia local, inició amparos –paralelamente a una intensa actividad extrajudicial (art. 53 inc. 4, Ley N° 1903, y art. 103, CCyC)– invocando la representación genérica de los menores o incapaces de la CABA. Cfr., entre otros, Expte. N° 899/01 (escuela en el D.E. N° 20), Expte. N° 42.242/0 (Hospital Udaondo), Expte. N° 24.708/0 (Hospital Borda), Expte. N° 42.083/0 (Hospital Argerich), Expte. N° 41.651/0 (Hospital Durand), Expte. N° 7143/0 (Ley N° 104), Expte. N° 34.987/0 (Hospital de Quemados), Expte. N° 44.701/0 (programa “Ciudadanía porteña”), Expte. N° 41.953/0 (Hospital Tornú), A2.284-2014/0 (Escuela Caviglia), Expte. N° 41.373/0 (Complejo Cachi), Expte. N° 41.205/0 (Bap Costanera), A70.963-2013 (internación domiciliaria). Cfr. sobre el tema el pronunciamiento, con una orientación restrictiva, del TSJ en los autos “Asesoría Tutelar CAYT n° 2”, Expte. N° 9264/12, con fecha del 19 de diciembre de 2013.

29. Cfr. TSJ, “Ministerio Público - Defensoría General de la CABA”, Expte. N° 11396/14, sentencia del 14/06/2015.

por su parte, que la restricción del artículo 2 *in fine* de la Ley N° 104³⁰ no es aplicable cuando el requerimiento proviene del Ministerio Público, dado que no puede suponerse que su pedido vaya a dificultar o entorpecer la actuación de la Administración, sino todo lo contrario.³¹

Es de interés mencionar que la Ley N° 1903 faculta a todos magistrados del Ministerio Público a requerir informes a los organismos administrativos, a las empresas prestadoras de servicios públicos y a los particulares, así como disponer la intervención de la autoridad preventiva para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, sin perjuicio de las demás atribuciones que les confieren los ordenamientos procesales en el ámbito específico de las causas en trámite (artículo 20).

Con relación a la Policía Judicial a la que alude el artículo 125 CCABA, se justifica un comentario especial. La Ley N° 2894³² definió el Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires y creó la Policía Metropolitana y el Instituto Superior de Seguridad Pública. Por su parte, la Ley N° 2896³³ creó el Cuerpo de Investigaciones Judiciales (CIJ), que “cumplirá funciones de Policía Judicial dependiente orgánica y funcionalmente del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (artículo 1). El CIJ, según la ley, tiene la misión de “auxiliar al Poder Judicial a través del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (artículo 2). Su objeto es i) “la investigación de los delitos, las contravenciones y las faltas”; ii) “individualizar a los/as presuntos/as autores/as y partícipes del hecho investigado”; iii) “reunir y conservar las pruebas útiles para el caso conforme a las normas de procedimiento y a las instrucciones que impartiera el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (artículo 3). Sus funciones son i) “practicar las diligencias necesarias y que correspondan para la averiguación y esclarecimiento de los delitos, las contravenciones y las faltas, todo ello por orden del Ministerio Público Fiscal”; ii) “prestar auxilio para el cumplimiento de las órdenes y resoluciones de las autoridades del Poder Judicial y del

30. La última oración del art. 2 de la ley establece que “el órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido”.

31. Cfr. Sala II, “Moreno, Gustavo Daniel”, Expte. N° 7134/0, sentencia del 30/09/2003.

32. BOCBA del 24/11/2008.

33. Mismo BOCBA de la nota anterior.

Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”; iii) “cooperar con las autoridades del Poder Judicial de la Nación en la investigación de los delitos en caso de ser legalmente requerido su auxilio. Los alcances y características de la cooperación serán definidos por convenio, hasta tanto sean transferidas todas las competencias ordinarias” (artículo 4). Según el artículo 5, “[e]l CIJ depende de la Fiscalía General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual designa y remueve a sus funcionarios/as y empleados/as conforme a esta Ley y la reglamentación que se dicte”, mientras que el Defensor General y el Asesor General sólo “podrán requerir al/la directora/a del CIJ la prueba recolectada y/o ampliaciones o aclaraciones sobre la misma”.

La exclusividad del Ministerio Público Fiscal y el ínfimo margen de intervención de los otros dos ámbitos del Ministerio Público en el CIJ no surgen de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ni de la Ley N° 1903 (cuyo artículo 17 inciso 8 prevé la dirección de la Policía Judicial entre las competencias del Ministerio Público en general) ni de ninguna interpretación jurídica razonable de tales cuerpos normativos.

Pero hay una segunda observación, no menos importante, a la Ley N° 2896. Si el CIJ depende exclusivamente del Ministerio Público Fiscal, es claro que la defensa del imputado no se podrá desarrollar en condiciones de “plena igualdad” con la acusación (artículo 8.2 CADH; artículo 14.3 PIDCP), es decir, no tendrá las mismas posibilidades reales para influir en las decisiones de los jueces.³⁴ Es relevante mencionar

34. Cfr. Cafferata Nores, José I., *Proceso penal y derechos humanos: La influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos a nivel constitucional en el proceso penal argentino*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2ª ed., 2011, p. 124 y ss. Cfr. también Binder, A.; Cape, E.; Namoradze, Z.; ADC; Cerjusc; Conectas; Dejusticia; IDDD; ICCPG; IJPP; INECIP, *Defensa penal efectiva en América Latina*, Bogotá, Dejusticia, 2015; Terradillos Basoco, Juan M., *Garantías del sistema acusatorio: Derecho a la Defensa y Derecho Penal sustantivo (a propósito de los ordenamientos argentino y federal mexicano)*, Papeles de trabajo de la Defensa Pública n°4, Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013. El CELS, en un documento de 2004 –elaborado por el Programa Justicia Democrática de dicha organización con la colaboración de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)–, señaló que “la igualdad de armas que define un sistema procesal respetuoso de los derechos del imputado requiere que el defensor tenga las mismas atribuciones que el fiscal o que el funcionario que realiza la investigación penal (en nuestro caso el juez instructor, aunque esto es claramente un contrasentido con las afirmaciones anteriores). Para ello, que pueda contar con investigadores propios parece un requisito central. Es preciso destacar este tema porque el fortalecimiento del MPD

que con posterioridad a la Ley N° 2896 se reformó la Ley N° 1903 –por medio de la Ley N° 3318–³⁵ y se creó en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa una *oficina de asistencia técnica*, a los efectos de que aquel cuente “con los elementos probatorios que garanticen el debido proceso” (artículo 21, Ley N° 1903). Esta reforma, podemos suponer, procuró disminuir la brecha entre la defensa y la acusación. Sin embargo, y sin perjuicio de la indiscutible relevancia de aquella oficina, es evidente que las competencias y los recursos materiales y humanos del CIJ son mucho más importantes y en consecuencia la situación de la defensa y la de la acusación no son equivalentes en el sistema actual.³⁶

FACULTADES DE LOS TITULARES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Según el artículo 18 de la Ley N° 1903, corresponde a cada uno de los titulares del Ministerio Público representar el ámbito a su cargo, en las relaciones con las autoridades de los gobiernos de Ciudad, nacional o provinciales; aplicar el reglamento interno en sus respectivos ámbitos y ejercer los actos necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas; convocar a reuniones de consulta a los magistrados del Ministerio Público del ámbito a su cargo a fin de intercambiar opiniones sobre lo concerniente a una mayor eficacia del servicio, procurar la unificación de criterios acerca de la actuación del Ministerio Público y analizar cualquier otra cuestión conveniente; elaborar anualmente los criterios generales de actuación, que deberán constar por escrito, ser públicos y comunicados a la Legislatura porteña;³⁷ disponer la cobertu-

está íntimamente ligado a tener esta capacidad efectiva que incluye, por ejemplo, realizar investigaciones, dar directivas a la policía, requerir peritajes, entre otras cosas”. (“Ejes para una reforma del Ministerio Público”, disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/ejes_reforma_mp_oct_2004.pdf, consultado el 12/8/2016).

35. BOCBA del 14/01/2010.

36. Ya se han suscitado controversias concretas con relación a medidas de prueba solicitadas por la defensa pública al CIJ, por ejemplo, en la causa “Nisenon, Darío Fabián” (Expte. N° 15503/13) (Defensoría Oficial N° 15 a cargo del Dr. Miguel Talento) y en “Testa, Sebastián Dino” (Expte. N° 3502/14) (Defensoría Oficial N° 1 a cargo de la Dra. Patricia López).

37. Se desprende de la organización jerárquica del Ministerio Público (art. 125, CCABA y art. 5, Ley N° 1903) la facultad de los respectivos titulares de elaborar criterios generales de actuación de sus magistrados, que han de ser públicos y comunicados por

ra interina de los cargos de fiscales, defensores y defensoras, y asesores y asesoras tutelares en caso de licencia, impedimento o vacancia –que deberán cubrirse por funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad–; designar a los funcionarios y empleados en el marco de las partidas presupuestarias aprobadas por la Legislatura; y coordinar con el Consejo de la Magistratura la definición de la planificación estratégica y la política judicial y de ejecución presupuestaria para la unificación de los criterios del Poder Judicial en esa materia. Si lo consideran conveniente, los titulares pueden en ciertos casos actuar en forma conjunta, lo cual, según la ley, es “necesario”³⁸ cuando se establecen reglas o pautas de aplicación general para todo el Ministerio Público (artículo 18, inciso 5).

Incumbe a los tres titulares en sus respectivas ramas intervenir ante el Tribunal Superior; fijar normas generales para la distribución del trabajo en el ámbito respectivo y supervisar su cumplimiento; disponer la actuación conjunta o alternativa de dos o más magistrados de igual o diferente jerarquía cuando la importancia o dificultad de los asuntos lo hagan aconsejable; delegar sus funciones en los generales adjuntos; nominar a un general adjunto en caso de ausencia, licencia, impedimento o vacancia (artículos 31, 38 y 49). Para los casos del Fiscal General y el Asesor General Tutelar se agrega la facultad de desistir de los recursos interpuestos por los magistrados ante las Cámaras de Apelaciones, mediante resolución fundada (artículos 31 inciso 3 y 49 inciso 3). A raíz de la reforma de la Ley N° 4891, cada titular tiene legitimación propia para promover la acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia (artículo 113 inciso 2 CCABA, y artículos 31 inciso 2, 38 inciso 2 y 49 inciso 2 de la Ley N° 1903).

escrito a cada uno de ellos y a la vez a la Legislatura y al Consejo de la Magistratura. No pueden referirse a causas o asuntos particulares ni ser contradictorios con la misión de cada integrante del Ministerio Público de promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad (art. 5). Todo magistrado del Ministerio Público debe cumplirlos, si bien puede dejar a salvo su opinión personal en contrario. Debe también poner en conocimiento del titular su criterio disidente, mediante informe fundado, si creyese que la instrucción es ilegal (art. 19).

38. Tal es la expresión de la norma, pero más correcto sería emplear un operador deóntico, como *obligatorio*. La noción de necesidad pertenece a la lógica modal (cfr. Orayen, Raúl, “Lógica modal”, en *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Madrid, Trotta, 1995, p. 289 y ss.).

Cada titular en su ámbito dicta los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas al Ministerio Público por la Constitución y las leyes locales, en tanto no resulten contradictorios con los principios generales de los reglamentos del Poder Judicial (artículo 22 inciso 1).³⁹ Asimismo, reorganiza la estructura interna y realiza las reasignaciones del personal de acuerdo a las necesidades del servicio (artículo 22 inciso 6).

Desde la reforma de la Ley N° 4891, cada titular designa y remueve a los generales adjuntos de su área, y define el número y sus competencias (artículos 32, 39 y 50, Ley N° 1903).

Para los asuntos de administración y de gobierno que involucran al Ministerio Público en su totalidad, la Ley N° 1903 prevé la figura de la Comisión Conjunta de Administración, que es integrada por los tres titulares. Ella elabora y aprueba el reglamento interno –en consonancia con las pautas generales establecidas por el Consejo de la Magistratura–⁴⁰ y el reglamento de sumarios; confecciona el anteproyecto de presupuesto y el plan anual de compras del Ministerio Público, y aprueba las listas de expertos en representación del Ministerio Público que integran los jurados de los concursos de cada rama (artículo 25).

Con respecto al poder disciplinario, cada ámbito lo ejerce sobre sus respectivos funcionarios y empleados, en los casos de infracciones pasibles de sanciones menores –prevención, apercibimiento o suspensión de hasta cinco días–. Es ejercido por un Tribunal de Disciplina que se integra por el titular, los respectivos adjuntos y un magistrado de Cámara. Las decisiones se toman por mayoría y en caso de empate el titular tiene doble voto. En cada sumario, el Tribunal designa un instructor entre sus integrantes (artículo 30). Las sanciones son recurribles con efecto suspensivo ante el Consejo de la Magistratura (artículo 26). Para los casos más graves, es competente la Comisión Conjunta de Administración, cuyas decisiones son tomadas por unanimidad, y el procedimiento es ligeramente diferente (artículos 26 y 27 de la Ley N° 1903).⁴¹

39. Potestad reglamentaria que se conjuga con las facultades de la Comisión Conjunta y del Consejo de la Magistratura.

40. Cfr. nota 14.

41. Según el art. 27 de la Ley N° 1903, la Comisión Conjunta deberá notificar la denuncia al denunciado y a la asociación sindical a la que se encuentre afiliado –o bien, si no poyese afiliación, a la que él elija– a fin de ejercer su derecho a designar veedor gre-

PALABRAS FINALES

Desde el nacimiento del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio Público tuvo un rol destacado y original. La inminente transferencia de competencias de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad, tan demorada como necesaria, seguramente planteará al Ministerio Público local nuevos e importantes desafíos, ya que incorporará no sólo un conjunto muy importante de áreas de intervención sino también una enorme cantidad de recursos materiales y humanos, con modalidades de trabajo propias y de larga data. Sin duda, uno de los ejes que se deberán tener en cuenta en la futura reorganización del Ministerio Público, luego de la transferencia de competencias, será el acceso a la Justicia, derecho cuya promoción es una de sus prioridades. Complementariamente, el rediseño del Ministerio Público deberá realizarse bajo la óptica de la descentralización, con el objeto de reforzar la relación directa e inmediata de sus magistrados con los barrios de toda la CABA, particularmente los de la zona sur, una de las más relegadas, históricamente, por las políticas públicas locales.

mial, si lo desea, y de esa manera garantizar el debido proceso y su derecho de defensa. El veedor gremial tendrá acceso irrestricto al expediente del sumario y a los materiales probatorios, cualquiera sea su estado e incluso si se decretare el secreto de sumario, previa suscripción de la obligación de confidencialidad. Podrá, además, solicitar audiencia a los titulares del Ministerio Público y al funcionario que lleve el sumario. En este procedimiento, es instructor sumariante un magistrado del Tribunal de Disciplina del ámbito en que se desempeña el denunciado (art. 1, Res. CCAMP N° 20/2015). La suspensión de seis a treinta días, la cesantía o la exoneración son recurribles con efecto suspensivo ante el Consejo de la Magistratura. La tramitación del sumario ante la Comisión Conjunta se rige por el Reglamento de Disciplina del Ministerio Público –que, como señalamos, aprueba ella misma–. El régimen disciplinario actual surge de las resoluciones de la Comisión Conjunta N° 10/2008 y N° 20/2015.