

ES COPIA

24 ABR 2017

**PROMUEVE DEMANDA**

Señor Juez:

**Guillermo M. Lipera**, abogado, inscripto al T° 26, F° 795 de la CSJN, en mi carácter de presidente del **Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires**, (CACBA), con domicilio real en la Calle Montevideo 640, de la Ciudad de Buenos Aires, conjuntamente con los integrantes del Directorio del CACBA que acompañan esta presentación por propio derecho, los Dres. Carlos A. A. Dodds, Ezequiel Cassagne, Santiago R. Fontán Balestra, Alberto D. Q. Molinario, Jorge L. Perez Alati, y Héctor Guillermo Vidal Albarracín, con el patrocinio letrado de los doctores Máximo J. Fonrouge T° 29, F° 855, y Diego A. Alonso T° 69, F° 504, constituyendo domicilio electrónico en el usuario Nro. **20130869425** y domicilio físico en la calle Montevideo 640, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a V.S. respetuosamente me presento y digo:

**I. PERSONERÍA**

Con la copia del Estatuto y del acta de designación de autoridades que se adjunta como "Anexo 1", acredito mi carácter de Presidente del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante el "CACBA" o "el Colegio").

El CACBA es una asociación sin fines de lucro, formada exclusivamente por abogados. Sus fines, entre otros, son (a) propender al mejoramiento del Poder Judicial, (b) velar por su independencia como poder del Estado y (c) defender los derechos de los abogados en el ejercicio de la profesión.

En virtud de lo antes indicado, solicito ser tenido por parte y con el domicilio constituido en el lugar más arriba indicado.

## II. OBJETO

Se promueve demanda contra el **Estado Nacional, Poder Ejecutivo de la Nación**, con domicilio en calle Balcarce Nro. 50 de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de que declare la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley 27.148, por medio del cual se establece el procedimiento del juicio político -remitiéndose a lo contemplado en los arts. 53 y 59 de la Constitución Nacional- como mecanismo para remover al titular del Ministerio Público Fiscal.

La declaración de inconstitucionalidad solicitada contendrá, además, la exhortación al Honorable Congreso de la Nación a fin de que asuma su competencia constitucional, disponiendo un sistema de remoción acorde con las reglas y principios contenidos en nuestra Constitución Nacional.

La declaración de inconstitucionalidad solicitada constituye la única decisión compatible con nuestra Ley Fundamental, de conformidad con los antecedentes de hecho y de derecho que seguidamente se relacionan.

### III. LEGITIMACIÓN

#### 1. LEGITIMACIÓN ACTIVA

1.- La legitimación activa para el inicio de la presente acción surge del propio estatuto del CACBA que, en su artículo 1, incisos a), b) y d), establece que éste tiene por objeto *“propender al mejoramiento del Poder Judicial y velar por su independencia como poder del Estado”*; *“propender al progreso de la administración de justicia y al progreso de la legislación”* y *“defender los derechos de los abogados en el ejercicio de la profesión”*.

Es importante destacar que la Ley 23.187, que rige el ejercicio de la profesión de abogado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece en su artículo 6, inciso a) que constituye deber específico de los abogados el de *“observar fielmente la Constitución Nacional y la legislación que en su consecuencia se dicte”*. Es decir que corresponde a todo abogado y, entre ellos, a quienes forman parte del CACBA y por carácter transitivo a éste, observar que la Constitución Nacional sea fielmente respetada y aplicada.

En el mismo sentido, en los artículos 6, 7 y 8 del Código de Ética, sancionado de conformidad con la Ley 23.187, artículo 21, inciso c, que rige la matrícula de abogados, se imponen los siguientes deberes fundamentales respecto del orden jurídico-institucional:

*“Artículo 6°: “Afianzar la Justicia: Es misión esencial de la abogacía el afianzar la justicia y la intervención profesional del abogado, función indispensable para la realización del Derecho”;*

*Artículo 7°: “Defensa del Estado de Derecho: Es deber*

*del abogado preservar y profundizar el Estado de Derecho fundado en la soberanía del pueblo y su derecho de autodeterminación”; y*

*Artículo 8°: “Abogacía y Derechos Humanos: Es consustancial al ejercicio de la abogacía la defensa de los Derechos Humanos, entendidos como la unidad inescindible de derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales, conforme los contenidos de la Constitución Nacional, y de las declaraciones, cartas, pactos y tratados internacionales ratificados por la República Argentina”.*

Por su parte, el artículo 25, inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la “CADH”) establece que *“toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones judiciales [...]”.*

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, la legitimación del CACBA para promover esta acción es indudable desde que, al estar integrado por abogados, persigue a los fines de su existencia el mejoramiento del servicio de justicia y el fortalecimiento de la independencia judicial y de las instituciones de la República.

A la vista de tales propósitos, debe ponderarse especialmente que lo que está en juego en el presente caso, es la idoneidad y responsabilidad de los magistrados del Ministerio Público Fiscal y con ello su independencia, transparencia, objetividad y normal funcionamiento.

En el presente proceso que se promueve, aparece indubitable la existencia de un caso susceptible de habilitar la intervención

de esa jurisdicción, pues el Estatuto de la institución que represento prevé fines de alta valía constitucional como el fortalecimiento de la independencia judicial y las instituciones y *propender al progreso de la administración de justicia y al progreso de la legislación*".

Además, en tanto entidad representante de abogados con actuación profesional activa ante el Poder Judicial, se impone que se les permita el acceso a la instancia judicial a fin de resguardar el acabado e irrestricto respeto por el funcionamiento del servicio de justicia con pleno apego al ordenamiento jurídico vigente y a las reglas jurisprudenciales que fija el Alto Tribunal de la Nación.

La relevancia de lo previsto en el Estatuto para el análisis de la legitimación del accionante ha sido destacada por la Excm. Cámara del fuero, afirmándose - entre muchos otros casos - que: *"Dado que en el estatuto de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional se han fijado como objetivos de esta entidad, entre otros, los de '...d) velar por el mantenimiento del orden, el respeto y la dignidad propias de la función judicial...', y 'f) representar a sus asociados en la defensa de sus intereses legítimos...'*, constituiría un ritualismo excesivo sostener que las facultades otorgadas a la referida asociación no se extienden a la posibilidad de actuar en juicio en defensa de los intereses, tanto de sus integrantes, como de aquellos funcionarios -aún no afiliados- a cuyo respecto las normas cuestionadas fueren susceptibles de afectar su dignidad y respeto propios como integrantes de la carrera judicial (Cons. V)" (CNAF, Sala V, "Asociación de Magistrados y Funcionarios c/ EN-Ley 26.372 Art 2º s/ Amparo ley 16986", de fecha 8/6/2010).

Es relevante tener presente que el Colegio ha sido además reconocido en su legitimación en varios casos de enorme

transcendencia institucional (uno de los cuales tuvo como partes a los aquí involucrados), como ser: (i) "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires c/ EN M Economía y FP – Secretaría de Hacienda s/ amparo ley 16.986 (Causa N°50346/2015); (ii) "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otros c/ EN- M. Público Fiscal – Procuración General de la Nación s/ Amparo Ley 16.986" (Causa N°9/2015); (iii) "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires c/ EN-Consejo de la Magistratura de la Nación s/ proceso de conocimiento" (Causa N° 34717/2015); (iv) "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otros c/ EN-PEN-Ley 26.855 s/ proceso de conocimiento" (Causa N°21.996/2013) y (v) "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ E.N. – Ley 26.060 - Dto. 816/99 y otros s/proceso de conocimiento" (Causa N° 29.053/2006).

Por su parte, es importante destacar que la Ley 23.187, que rige el ejercicio de la profesión de abogado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece en su artículo 6, inciso a) que constituye deber específico de los abogados el de *"observar fielmente la Constitución Nacional y la legislación que en su consecuencia se dicte". Es decir que corresponde a todo abogado y, entre ellos, a quienes forman parte de la asociación actora, observar que la Constitución Nacional sea fielmente respetada y aplicada."*

En el mismo sentido, en los artículos 6, 7 y 8 del Código de Ética, sancionado de conformidad con el art. 21, inciso c, de la Ley 23.187, se imponen los siguientes deberes fundamentales respecto del orden jurídico-institucional: "Artículo 6°: *"Afianzar la Justicia: Es misión esencial de la abogacía el afianzar la justicia y la intervención profesional del abogado, función indispensable para la realización del Derecho;"* "Artículo 7°: *"Defensa del Estado de Derecho: Es deber del abogado*

*preservar y profundizar el Estado de Derecho fundado en la soberanía del pueblo y su derecho de autodeterminación”; y “Artículo 8°: “Abogacía y Derechos Humanos: Es consustancial al ejercicio de la abogacía la defensa de los Derechos Humanos, entendidos como la unidad inescindible de derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales, conforme los contenidos de la Constitución Nacional, y de las declaraciones, cartas, pactos y tratados internacionales ratificados por la República Argentina.”*

Por su parte, el artículo 25, inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la “CADH”) establece que *“toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones judiciales [...]”*.

Ante ello, se encuentra suficientemente acreditada la legitimación activa de esta parte para iniciar la presente acción judicial.

2.- Teniendo en cuenta el objeto del estatuto de CACBA y la pretensión demandada en autos, queda claro que se encuentra configurado en el presente un caso contencioso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional y del artículo 2 de la Ley 27, para suscitar la jurisdicción, toda vez que el pedido de inconstitucionalidad planteado produce un perjuicio concreto y de carácter actual, cual es la afectación de la idoneidad y responsabilidad de los magistrados del Ministerio Público Fiscal y, que por ende, a los abogados que los representamos y patrocinamos en el ejercicio de nuestra profesión en sede judicial.

La Corte Suprema reconoció legitimación activa a las asociaciones que tutelan intereses colectivos, como es el caso de nuestra agrupación que nuclea y representa a abogados.

En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la tutela de la independencia e idoneidad de los magistrados y de la correcta administración de justicia, que son intereses de carácter colectivo, ya que existen en un estado de derecho en beneficio de todos los ciudadanos.

Junto con ello, esta parte defiende el interés individual y propio de poder promover acciones concretas y *efectivas* tendientes al mejoramiento del servicio de justicia, en particular del Ministerio Público Fiscal, derecho que se ve obstruido por la inmunidad que, extramuros de la Constitución, la ley le otorga a la Procuradora General.

Es importante recordar también que la Corte Suprema ha reconocido legitimación a asociaciones de abogados, además de los casos citados previamente en los que interviene mi mandante, en otros casos como "*Colegio de Abogados de Tucumán*" (Fallos T. 338 P. 280), "*Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ amparo*" y "*Asociación Magistrados y Funcionarios c/ EN Ley 6372 ART 2° s/ Amparo Ley 16986*" (Fallos T. 335 P. 2418).

Esta última circunstancia contribuye a poner de manifiesto la legitimación de esta parte para iniciar la presente demanda.

## **2. LEGITIMACIÓN PASIVA**

Esta demanda se dirige contra el Estado Nacional, en tanto autor de la legislación impugnada. Asimismo, la demanda se dirige

concretamente contra el Poder Ejecutivo de la Nación, en tanto jefe de gobierno y representante natural del Estado Argentino.

#### IV. ANTECEDENTES

1. La Ley 27.148 es la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal. Dicha ley fue sancionada el 10 de junio de 2015, con el objeto de modificar y ampliar la Ley 24.946, que establecía el antiguo régimen de organización y funcionamiento del Ministerio Público.

En su artículo 76 establece que *"el Procurador General de la Nación solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecidos en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional."*

Es ésta la disposición cuya inconstitucionalidad planteamos en la presente demanda, a fin de que V.S. dicte sentencia, condenando al Estado Nacional a establecer un procedimiento de control y responsabilidad del titular del Ministerio Público Fiscal que se ajuste a los estándares constitucionales.

2. Es conveniente detenernos, brevemente, en algunas cuestiones relativas al régimen jurídico del Ministerio Público de la Nación (y a sus máximas autoridades), organismo que adquirió status constitucional recién a partir de lo prescripto en la última reforma del año 1994.

La regulación jurídica atinente a la materia ha pasado por diversas etapas desde el año 1853 a la fecha. El texto constitucional, en un primer momento, hacía alusión a dos fiscales que se desempeñaban,

por ese entonces, ante la Corte Suprema, a la luz de lo prescripto por el artículo 91 de la Constitución de 1853<sup>1</sup>.

En un segundo período, luego de la reforma de 1860, que suprimió dicha alusión a esos miembros del Ministerio Público Fiscal, se estableció por ley que la justicia nacional fuera ejercida por medio de una Corte Suprema de Justicia, compuesta de cinco ministros y un Procurador General (v. el art. 6º de la Ley 7, de 1862)<sup>2</sup>.

A comienzos de los 90, en una tercera etapa, este organismo pasó a integrar la órbita del PEN<sup>3</sup>, situación que fue muy criticada porque, aun cuando esa ubicación se invocaba que encontraba fundamento en el precedente norteamericano, no permitía un control adecuado e independiente de los actos de corrupción en que pudieran incurrir los funcionarios de la Administración y afectaba la estabilidad en el cargo de los fiscales<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Precepto que preveía: "el Poder Judicial de la Confederación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, compuesta de nueve jueces y dos fiscales, que residirá en la Capital, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Confederación."

Los dos fiscales designados fueron los Dres. Ramón Ferreyra y Pío Tedín, aunque nunca pudieron ejercer sus cargos. Por lo tanto, el primer Procurador fue el Dr. Francisco Pico, nombrado en el año 1862 por el presidente Mitre, quien comenzó a ejercer sus funciones recién en octubre del año siguiente a su designación.

<sup>2</sup> En similar sentido, véanse: las leyes 2372, 4055, 13.998, 15.464, 17.454 y 19.419, el art. 21 del decreto-ley 1285/58 (en su versión original, con posterioridad modificado por el art. 2º de la ley 26.183). En esa época el Ministerio Público estuvo regulado por la legislación del Congreso e integraba el Poder Judicial (BIANCHI, Alberto B., "La conveniencia de que el Ministerio Público sea un órgano del Poder Judicial", ED 106-845).

<sup>3</sup> Ver ley 23.774 y art.7, inc. 5, de la ley 23.930.

<sup>4</sup> Ver en ese tenor y aludiendo a la evolución del Ministerio Público Fiscal, en GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Tº II, La Ley, Buenos Aires, 2008, pág. 579/582.

3. Con motivo de la reforma del año 1994, se le confirió al Ministerio Público jerarquía constitucional, a tenor de lo preceptuado en el artículo 120 de la Constitución Nacional.

Dicha cláusula constitucional establece acerca del instituto que nos ocupa: *"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."*

En virtud del aludido precepto constitucional, quedó plasmada la tan anhelada y justificada autonomía funcional de éste órgano de contralor de la Nación y de todos los fiscales y defensores que lo integran.

Siguiendo la misma tónica de la cláusula constitucional a la que *ut supra* he aludido, la Ley 27.148 establece expresamente cuál es el principio general de la ley.

En efecto, el artículo 1º de la citada normativa preceptúa una directriz que no puede ser desoída en esta materia:

*"El Ministerio Público Fiscal de la Nación es el órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes".*

Como se dijo anteriormente, respecto del procedimiento de remoción del titular del Ministerio Público Fiscal, la ley ha dispuesto, en su artículo 76, que: "*el Procurador General de la Nación solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecidos en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional.*"

Esta disposición es, concretamente, aquella cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita en la presente demanda.

## V. PROCEDENCIA SUSTANCIAL DE LA DEMANDA

### 1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Dejando de lado antiguos dogmas que sustentaban a la irresponsabilidad del Estado y de sus funcionarios, en la actualidad se reconoce, de modo prácticamente universal, que la responsabilidad de los funcionarios públicos es un principio propio y elemental del Estado de Derecho. Se trata de una nota específica de la democracia<sup>5</sup>; la responsabilidad de los funcionarios es, con palabras de Vanossi, una de las notas esenciales de la forma republicana de gobierno.<sup>6</sup>

En palabras de Alberdi, es posible indicar que "*todo el que es depositario o delegatario de una parte de la soberanía popular debe ser responsable de infidelidad o abuso cometido en su ejercicio*"<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, KRK, Madrid, 2008 p. 120.

<sup>6</sup> VANOSSI, Jorge, *Estado de Derecho*, 4ta. ed., Astrea, Bs. As., 2008, p. 93.

<sup>7</sup> ALBERDI, Juan B., *Derecho público provincial argentino*, Capítulo IV, párr. IX.

En este sentido, recuerda Sagüés que en diversos fallos la Corte Suprema ha considerado a la Argentina como un Estado de Derecho. Entre ellos, en "*Recchia de Sedrán*"<sup>8</sup>, nuestro Máximo Tribunal dijo que el Estado de Derecho, para tipificarse, exige: a) la existencia de un orden jurídico; b) que éste sea justo; c) que tenga vigencia efectiva, esto es, realización práctica, y d) que se sancionen las transgresiones a tal orden legal.

En materia de responsabilidad, el principio general es que todos los habitantes son iguales ante la ley, tal como lo prescribe en artículo 16 de la Constitución Nacional. Pero junto con esa pauta básica, que sirve de piso mínimo, se le adiciona otra, según la cual a mayor poder, mayores responsabilidades.

En buena medida, el principio adoptado por la legislación civil, según el cual, cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas, mayor será la obligación que resulte de las consecuencias posibles de los hechos, no hace más que reproducir un principio de rango constitucional, que, en el ámbito del derecho público, se traduce en reconocer que la situación del gobernante -como la del funcionario público en general- constituye un estatus de agravamiento de las responsabilidades, en razón de la transferencia de confianza que la sociedad opera en favor de los representantes y demás agentes del Estado, con miras a la atención de los intereses generales de la comunidad.<sup>9</sup>

Por tal motivo, a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un aumento de las garantías, una ampliación de los controles y

---

<sup>8</sup> Fallos 305:504.

<sup>9</sup> VANOSSI, Jorge, *Estado de Derecho*, 4ta. ed., Astrea, Bs. As., 2008, p. 154.

un mejoramiento de las responsabilidades. Si el poder público crece, el equilibrio supone que se mejoren los resortes de control, de garantía y de responsabilidad.<sup>10</sup>

A fin de hacer efectivo ese control, todas las personas tienen el derecho y el deber de ejercer control sobre los actos de gobierno, a recibir cuentas de los funcionarios y a solicitar las sanciones respectivas cuando se determine que aquellos no se corresponden con las obligaciones de los entes públicos, han violado derechos o han causado perjuicios al patrimonio público.

Este control ciudadano tiene por objeto limitar el poder y la discrecionalidad del Estado, haciendo posible la responsabilidad de los funcionarios ante sus obligaciones, la transparencia en su accionar y el aumento de la eficacia de la lucha contra la corrupción y contra la impunidad.

Como bien se ha expuesto en la doctrina, el principio de la responsabilidad del Estado y sus funcionarios es un principio inherente al Estado de Derecho Democrático; diversos artículos de la Constitución consagran la responsabilidad especialmente política, la penal y la disciplinaria de agentes y órganos de autoridad.<sup>11</sup>

En definitiva, la responsabilidad de los funcionarios es una consecuencia que fluye de la idea misma de Estado de Derecho, por lo que la limitación o excepción a ese principio debe surgir de una norma constitucional que lo admita.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*, p. 8.

<sup>11</sup> ALTAMIRA GIGENA, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Astrea, Bs. As., 1973, p. 89.

## 2. INMUNIDADES DEL PROCURADOR GENERAL

El artículo 120 de la Constitución Nacional asegura la independencia del Ministerio Público. Pero esa independencia, fruto de lo analizado en el apartado anterior, no impide ni limita la responsabilidad de sus integrantes. Por el contrario, la acreciente, admitiendo que sobre ellos, en especial sobre su titular, se ejerzan los controles republicanos tendientes a hacer efectiva su responsabilidad civil, penal y política; ésta última, a través de un sistema de remoción que se ajuste a los principios y garantías contemplados en la Constitución Nacional.

El artículo 120 de nuestra Constitución Nacional no otorga a los integrantes del Ministerio Público la garantía de inamovilidad en sus cargos; sólo les concede la intangibilidad de sus remuneraciones e inmunidades funcionales, pero su alcance no está determinado.<sup>12</sup> Esas inmunidades no son otras que las contempladas para los legisladores, es decir, las inmunidades de opinión y de arresto contempladas en los artículos 68 y 69 de la Ley Fundamental<sup>13</sup>.

Escribiendo luego de la reforma constitucional de 1994, Quiroga Lavié indica que esa inmunidad aparece a iniciativa suya en la Comisión de Redacción, y que se trata de una tutela *"semejante a la que tienen los representantes del pueblo: una prueba más de que los fiscales públicos son, en el espíritu de la Constitución, como los legisladores, representantes del pueblo, aunque no sean elegidos en forma directa"*<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> SABSAY, Daniel A. – ONAINDIA, José M., *La Constitución de los argentinos*, 6ta. ed., Errepar, Bs. As., 2004, p. 396.

<sup>13</sup> Antes de la reforma, así lo sostenía MONEDA, Daniel Constante, "Aspectos institucionales del Ministerio Público en el ámbito nacional", *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional*, Año II, N° 5, Nov. 1989, p. 40.

<sup>14</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 4ta. ed.,

/.../

Hay que hacer notar, en este sentido, que en la Convención Constituyente de 1994, el convencional Iván Cullen propuso la incorporación de un párrafo que asegurara al Ministerio Público inmunidades funcionales e intangibilidad de las remuneraciones “similares a las de los jueces”<sup>15</sup>, pero esta postura finalmente no prosperó, quedando así en claro que las inmunidades de los fiscales se asemejan a la situación de los legisladores o, cuanto menos, **que fue una decisión consciente del constituyente no otorgarle una inmunidad igual a la de los jueces.**

Con posterioridad, la Ley 27.148, al reglamentar el artículo 120 de la Constitución, enumeró las siguientes inmunidades:

- a) No podrán ser arrestados, excepto en caso de ser sorprendidos en flagrante delito; en tales supuestos, se dará cuenta al Procurador General de la Nación, con la información sumaria del hecho.
- b) Estarán exentos del deber de comparecer a prestar declaración como testigos ante los tribunales, en cuyo caso deberán responder por escrito, bajo juramento y con las especificaciones pertinentes.
- c) No podrán ser perturbados en el ejercicio de sus funciones.
- d) Los miembros del Ministerio Público Fiscal de la Nación no podrán ser condenados en costas en las causas en que intervengan como tales.

---

Zavalia, Bs. As., 2007, p. 612.

<sup>15</sup> 34 reunión, 3ra. sesión, 19/8/94.

Esta disposición no contiene, como vemos, la inmunidad de proceso, por lo cual, al igual que ocurre con los legisladores, no existen inconvenientes en que el juzgado competente siga la causa adelante "*hasta su total conclusión*", conforme lo dispone el artículo 1 de la Ley 25.320.

Sólo cuando sea necesario tomar algún tipo de medida que afecte la inmunidad de arresto (como la indagatoria en caso de que el fiscal no concorra de modo voluntario), el tribunal deberá solicitar el desafuero, remoción o juicio político, según sea el caso.

En el caso de la Procuradora General, el procedimiento de remoción ha sido previsto por la Ley 27.148 en términos incompatibles con la Constitución Nacional. Concretamente, el artículo 76 de dicha ley prevé que dicho funcionario sólo podrá ser removido "***por las causales y mediante el procedimiento establecidos en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional***".

De este modo, la ley ha otorgado al Procurador General de la Nación, la máxima y más importante barrera jurídica contemplada en nuestro ordenamiento jurídico a la hora de hacer efectiva su responsabilidad política.

Este privilegio que la Ley 27.148 otorga al titular del Ministerio Público, muy superior al que tienen todos los jueces de la Nación (con excepción de los magistrados de la Corte Suprema), resulta incompatible con exigencias de igualdad y responsabilidad de los funcionarios contempladas en la Constitución Nacional, tal como veremos en el siguiente apartado.

### **3. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY 27.148**

1. El principio de responsabilidad de los funcionarios públicos, junto con la exigencia de igualdad ante la ley que consagra el artículo 16 de la Constitución Nacional, impone que toda inmunidad o limitación de responsabilidad tenga fundamento constitucional y sea interpretada en forma restrictiva.

Las excepciones, privilegios y prerrogativas deben ser establecidos expresamente en el texto constitucional y, por tratarse de limitaciones circunstanciales impuestas al principio de igualdad del artículo 16 de la Constitución Nacional, deben ser objeto de una interpretación restrictiva<sup>16</sup>.

En el caso del artículo 76 de la Ley 27.148, al incorporar el mecanismo de juicio político para el Procurador General, está consagrando una barrera casi infranqueable a la responsabilidad del funcionario.

Recuérdese que precisamente una de las mayores, y más reiteradas críticas contra el juicio político como mecanismo de responsabilidad, están dadas por su muy dificultosa puesta en funcionamiento y la consiguiente situación de impunidad que consagra.

2. Acerca del juicio político, terminología que no está en la Constitución, la Ley Fundamental establece en su artículo 53 que sólo la Cámara de Diputados de la Nación *“ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a*

---

<sup>16</sup> BADENI, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 3ra. ed., La Ley, Bs. As., 2010, Tomo I, p. 126.

*los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.”*

El artículo 53, junto con los artículos 59 y 60 de la Constitución Nacional regulan un proceso excepcionalísimo, cuyos orígenes se encuentran en el *impeachment* inglés, el cual fue adoptado (y adaptado), por el constituyente norteamericano, y seguido luego, no sin diferencias, en la Argentina donde la doctrina lo denomina “juicio político”.

Precisamente una de las principales diferencias del régimen nacional respecto del inglés y del norteamericano está dada por los sujetos que pueden ser sometidos a juicio político. Ellos han sido progresiva y deliberadamente reducidos en la adopción de este mecanismo por cada uno de los países citados.

En su esquema originario, el *impeachment* inglés, permitía que cualquier súbdito, con total independencia de su rango o su puesto, podía ser enjuiciado por los lores. Incluso los comunes estaban sometidos al *impeachment*. Correspondía al Parlamento decidir, con toda libertad, a quiénes (y por qué motivo) se sometía a *impeachment*.

La Constitución de los Estados Unidos receptó de modo limitado al *impeachment*, dejándolo reservado sólo para los funcionarios del gobierno federal. Concretamente, el artículo II, sección IV, de la Constitución afirma genéricamente que el presidente, el vicepresidente “y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos mediante juicio político” (art. II, Sec. IV).

Según se afirma, la diferencia en los sujetos enjuiciables constituye una diferencia sustancial entre el *impeachment* inglés y la versión adoptada por los Estados Unidos.<sup>17</sup>

La Constitución Argentina, **se apartó aún más del régimen inglés**, y realizó, en su artículo 53, una enumeración detallada de los funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político.

En este mismo sentido, es importante ver que la Constitución Nacional se apartó aquí también del proyecto al Alberdi, quien dejaba la cuestión librada a la reglamentación legal.<sup>18</sup>

De este modo, si prestamos atención al **camino histórico que siguió el juicio político desde sus orígenes ingleses**, lo que verificamos es una constante y deliberada reducción o estrechamiento de su ámbito de actuación y, en especial, diferenciándose del modelo inglés, ha quedado fuera del ámbito de decisión del Congreso la determinación del elenco de funcionarios pasibles de ser sometidos a juicio político.

3. El texto del artículo 53, que proviene de la reforma de 1994, tuvo varias modificaciones. En su origen, la Constitución histórica de 1853 sujetó a juicio político al presidente y vicepresidente de la entonces llamada Confederación y a sus ministros; a los miembros de ambas Cámaras del Congreso; a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los gobernadores de las provincias.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> ARMANAGUE, Juan F., *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*, Depalma, Bs. As., 1995, p. 26.

<sup>18</sup> El artículo 66 del proyecto de Alberdi disponía que “*Sólo ella [la Cámara de Diputados] ejerce el derecho de acusación por causas políticas. – La ley regla el procedimiento de estos juicios.*”

<sup>19</sup> GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Ed. La Ley, 2015, T. II, p. 33.

En 1860, se excluyeron del enjuiciamiento a los legisladores –que de todos modos podían ser expulsados por las respectivas Cámaras del Congreso y cuya remoción política resultaba redundante– y a los gobernadores de provincia, en línea con los rasgos más federales que impuso la reforma constitucional de aquel año. Pero se agregaron los magistrados judiciales de las instancias inferiores como sujetos pasibles de remoción política.<sup>20</sup>

Finalmente, en 1994 –siguiendo sobre el punto las enmiendas de 1949 y 1972 que quedaron sin efecto– se excluyó también a los magistrados de las instancias inferiores, quedando esos jueces sujetos al proceso de remoción llevado a cabo por el Consejo de la Magistratura –como órgano acusador– y por el Jurado de enjuiciamiento en el papel de Tribunal, conforme lo establecido por los arts. 114 y 115 de la Constitución Nacional. Al incorporarse la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, éste quedó en cambio sujeto al control que implica el juicio político, además de la verificación de su desempeño que también efectúan las Cámaras del Congreso, quienes pueden votar una moción de censura o removerlo, según lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Nacional.<sup>21</sup>

De tal manera, una vez que se analiza la intervención de los constituyentes en 1853, en 1860, en 1949 y en 1994, se advierte sin mayor dificultad que **la determinación de los sujetos alcanzados por juicio político fue objeto de análisis y discusión en cada una de las convenciones constituyentes**, ya sea para quitar sujetos de la enumeración, como para incluirlos. Mal puede, entonces, suponerse que

---

<sup>20</sup> Ibidem., p. 33.

<sup>21</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. Ed. La Ley, 2015, T. II, pág 33.*

se trata de una enumeración con carácter enunciativo, sujeta a su posterior modificación por los poderes constituidos.

En diversas opiniones se ha tratado el tema de quienes deberían estar bajo el régimen de destitución del juicio político. En ninguna de aquellas reformas se tomó en consideración la incorporación del Titular del Ministerio Público Fiscal.

2. Lejos de ser considerada una herramienta válida para supuestos distintos a los contemplados en la Constitución Nacional, la valoración general del juicio político era particularmente negativa, por su ineficacia. El resultado de esa opinión mayoritaria en el público general y en la doctrina especializada, fue la decisión del constituyente en 1994 de reducir el ámbito de aplicación del juicio político, con lo cual se siguió una tendencia marcada a nivel provincial<sup>22</sup> y regional<sup>23</sup>.

Sin embargo, contraviniendo esas previsiones, la Ley 27.148 revistió al Procurador General con una inmunidad superior a todos los funcionarios contemplados en la propia Constitución, con la sola excepción del presidente de la Nación y de sus ministros, del vicepresidente y de los miembros de la Corte Suprema.

Adviértase que, incluso, en el caso del Presidente, vicepresidente y ministros, si bien sólo pueden ser removidos por juicio político, la duración de sus cargos constituye un límite concreto que

---

<sup>22</sup> "En las provincias argentinas, el juicio político como mecanismo de remoción de jueces a cargo del cuerpo parlamentario, en casi la totalidad de ellas, ha quedado reducido a los miembros de los Superiores Tribunales de Justicia. Algunas de éstas incluso se anticiparon al esquema que luego adoptó la Constitución Nacional" (DÍAZ RICCI, Sergio, "El estrechamiento del juicio político. Una visión Comparada", en *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, SANTIAGO (Dir). Ábaco, 2006, tomo 1, p. 646.

<sup>23</sup> Idem. ant.

tampoco está presente para el Procurador General, cuya estabilidad en el cargo la misma Ley 27.148 establece hasta la edad de 75 años (art. 62).

Con respecto al resto de los funcionarios contemplados en la Constitución Nacional, el Procurador General goza, por ley, de una inmunidad muy superior.

La Constitución Nacional no ha previsto el juicio político para los restantes jueces de la Nación, cualquiera sea su jerarquía, y este es un dato de gran interés, porque pone de manifiesto que la Ley 27.148 ha ido en una dirección contraria a la prevista por el Constituyente en el año 1994, la cual procuró, a través de la eliminación del juicio político a los jueces de la nación, aumentar los mecanismos de control, considerando que el juicio político había demostrado muy poca utilidad para hacer efectiva la responsabilidad de los sujetos sometidos al mismo.

La doctrina ha entendido que resulta inconstitucional que el Congreso, mediante una ley común, exija el juicio político para la remoción de los miembros del Ministerio Público, por cuanto al crear una inmunidad no prevista en la Constitución Nacional, se entraría en conflicto con los principios de supremacía, igualdad y división de poderes.<sup>24</sup>

Refiriéndose concretamente a la Ley 24.946 (antecedente de la disposición aquí cuestionada), se afirmó que ella es inconstitucional, *"porque no pueden agregarse otros funcionarios a los que la Constitución admite para que puedan ser sometidos a juicio político"*.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> SALVADORES de ARZUAGA, Carlos I., *Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina. 1853 – 1994*, La Ley, Bs. As., 1999, ps. 227.

<sup>25</sup> GENTILE, Jorge Horacio, *Derecho Parlamentario*, Ciudad Argentina, Bs. As., 2008, p. 390. En igual sentido,

Sostiene una opinión similar Baeza, para quien *"la enumeración de funcionarios y magistrados a los que alude la norma es taxativa, y que por ello, no es dable su ampliación sino por vía de reforma constitucional pero nunca a través de una norma de inferior jerarquía"*<sup>26</sup>.

Otro tanto ocurre con Zarini, al afirmar que la lista del artículo 53 es taxativa, lo que impide su ampliación a otros funcionarios por vía legal. Estos últimos, según el mismo autor, pueden ser en sede administrativa y judicial a través de los procedimientos específicos, pero no mediante juicio político, porque los funcionarios que están sujetos a éste político no deben ser juzgados penalmente sin previa separación del cargo<sup>27</sup>.

De modo reciente, refiriéndose al proyecto de modificación a la Ley del Ministerio Público en estudio ante el Congreso y a ciertas objeciones de la Procuración al mismo, Gustavo Arballo señaló que de la Constitución no surge la exigencia de un mecanismo de juicio político para el Ministerio Público Fiscal, y que *"los casos que la Constitución derivó a juicio político como forma de remoción son taxativos y el legislador no puede crear otros"*.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> BAEZA, Carlos R., *Derecho Constitucional*, Depalma, Bs. As., 1998, p. 522.

<sup>27</sup> ZARINI, Helio J., *Derecho Constitucional*, 2da. ed., Astrea, Bs. As., 2009, p. 745.

<sup>28</sup> ARBALLO, Gustavo, "Sobre el proyecto de reforma del Ministerio Público: críticas e impresiones EMHO", artículo publicado el 21 de octubre de 2016 en su página digital [www.saberderecho.com](http://www.saberderecho.com). Continúa allí el mismo autor sosteniendo que *"Visto en contexto, el 'nuevo' mecanismo de remoción me parece razonable (y si bien alguien puede tener derecho adquirido a la estabilidad en el cargo, no necesariamente está exento de sujetarse a una nueva y diferente reglamentación razonable de evaluación de las causales que interrumpen esa estabilidad)"*.

4. No se nos escapa la opinión de quienes afirman que los funcionarios del Ministerio Público podrían ser legalmente sometidos a juicio político, en razón a que se trata de funcionarios con rango constitucional a los cuales ésta les reconoce inmunidades.<sup>29</sup>

Sin embargo, como hemos señalado ya, la inmunidad otorgada por la Constitución a los funcionarios del Ministerio Público no es la de los jueces, sino más bien la de los legisladores.

Además, es importante tener presente que si bien la Constitución Nacional habla de “*inmunidades funcionales*” ellas nada indican respecto de la forma de remoción. En todo caso, sólo podrían dar lugar a sostener a exigencia de una remoción con causa y a través de un procedimiento rodeado de las debidas garantías. Pero de ningún modo es razonable inferir de la exigencia de otorgar “inmunidades funcionales”, que haya sido intención del constituyente dejar en cabeza del legislador la posibilidad de otorgar inmunidades superiores a las de los jueces de primera instancia o modificar una doctrina centenaria y consolidada respecto del carácter cerrado de la enumeración del artículo 53 de la Constitución.

Nótese las “inmunidades funcionales” han sido consagradas en favor de todos los fiscales, mientras que el juicio político ha sido una creación del legislador sólo en beneficio del Procuradora General.

---

<sup>29</sup> Se destaca en esta posición Horacio Rosatti (*Tratado de Derecho Constitucional*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2011, tomo II, p. 288).

No se trata de decidir si es razonable o no brindar mayores inmunidades al Procurador General que a los jueces de la Nación. De lo que se trata es de poner de manifiesto que no resulta posible, a partir de la mención final del artículo 120 de la Ley Fundamental, sostener una habilitación del constituyente para que el legislador modifique uno de los aspectos medulares del juicio político, como lo es el de los sujetos alcanzados por el mismo.

5. La Corte Suprema lo ha entendido de ese mismo modo, cuando sostuvo, en el caso *Molinas*<sup>30</sup>, que los únicos magistrados y funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político son los que enumera el artículo 53 de la Constitución Nacional, y una ley de rango inferior no puede crear más inmunidades que las que contiene la Carta Magna, por lo que el Fiscal General de Investigaciones Administrativas no goza de inmunidad en los términos del artículo 53 de la Constitución Nacional, y no le corresponde el procedimiento del juicio político, ni goza del privilegio de estabilidad especial que la Constitución Nacional asegura a otros funcionarios, pudiendo ser removido mediante un acto del Poder Ejecutivo.

Esta conclusión, tomada a la luz de la ubicación institucional del Ministerio Público fuera del ámbito del Poder Judicial dispuesta por la Ley 23.774, se ver reforzada luego de la reforma constitucional de 1994, la cual expresamente ubicó al Ministerio Público fuera del ámbito del Poder Judicial y, al mismo tiempo, limitó sensiblemente el ámbito de aplicación del juicio político.

---

<sup>30</sup> Fallos 314:1091.

6. En tal sentido, el convencional Mestre se refirió por entonces al juicio político como una mera ficción. Indicó que *"al manifestar la necesidad del jury de enjuiciamiento y de que sea el Consejo de la Magistratura quien abra el proceso, estamos intentando terminar con la ficción del juicio político a los magistrados, que está en el texto de la Constitución pero que no se materializa en los hechos. Así encontraremos la forma de resolver el problema que acucia a los argentinos cuando no hay Justicia en condiciones de resolver las cuestiones fundamentales de la sociedad"*.<sup>31</sup>

Incluso quienes formularon objeciones a distintos aspectos de la reforma constitucional, se mostraron satisfechos con la eliminación del juicio político para los jueces de la Nación, en razón de la poca o ninguna utilidad que había demostrado este instituto. Así se pronunció el convencional Cornet, afirmando lo siguiente:

*"Coincidimos –aunque discrepamos en la forma estructurada en el pacto– con que los jueces de la Nación que incurran en los delitos previstos en el artículo 45 de la Constitución Nacional deben ser sometidos a un jury de enjuiciamiento. Este debe ser un organismo con una composición mucho más reducida, para que pueda ser ágil y dinámico, no sólo para el imputado de la comisión de un delito sino para dar al pueblo la seguridad de que después de esta reforma constitucional no va a ocurrir más en el escenario de la República lo que hemos visto en la justicia nacional, donde hay jueces sospechados de los delitos más graves, como los previstos por el artículo mencionado; pero por el juego numérico de las fuerzas que componen la Cámara de Diputados de la Nación se evita que quien delinquiró y traicionó la confianza pública y que ocupa nada menos que una magistratura judicial, sea llevado al estrado del Senado para ser juzgado. Creemos que el jury es un avance que dará a los argentinos la seguridad de que los malos jueces reciban el castigo necesario en un procedimiento*

---

<sup>31</sup> 21ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 1º de agosto de 1994.

*acelerado, evitando el trámite dilatorio que por colores políticos muchas veces vemos en la Cámara de Diputados de la Nación, que demoran la sanción a aquellos magistrados que no cumplen acabadamente con su función.”<sup>32</sup>*

Todo ello demuestra que la incorporación del juicio político como procedimiento de remoción del Procurador General no sólo es incompatible con la Constitución Nacional por restringir irrazonablemente el principio de responsabilidad de todo funcionario, sino que, además, se trata de una solución que marcha en sentido contrario a las finalidades procuradas por el constituyente en la última reforma a la Ley Fundamental.

## VI. PRUEBA

Si bien la cuestión puede ser considerada de puro derecho, a los efectos de acreditar la personería de la parte actora, se acompañan copias del Estatuto y del Acta de Designación de Autoridades acreditando mi carácter de presidente del CACBA.

Asimismo, a fin de acreditar la existencia de motivos ciertos y reales que justifican el interés de CACBA en lograr un adecuado procedimiento de control de republicano respecto del actual titular del Ministerio Público Fiscal, solicito se libren informes a: (i) la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, a fin de que informe si la Procuradora General de la Nación tiene formuladas denuncias o pedidos de juicio

---

<sup>32</sup> 18ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 27 de julio de 1994.

político en su contra, y (ii) a la Cámara Federal Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, a fin de que informe si existen denuncias formuladas en contra del mencionado funcionario y, en su caso, informe los motivos de las mismas y su radicación.

## **VII. PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO**

En virtud a las características del presente proceso, el cual es prácticamente de puro derecho y no requiere mayor debate y prueba, solicito se otorgue al presente trámite de juicio sumarísimo.

## **VIII. CASO FEDERAL**

Aun cuando resulte formalmente innecesario, se desea hacer presente la decisión de esta parte de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la vía prevista en el artículo 14 de la Ley 48, en atención a la naturaleza constitucional y federal de los planteos efectuados en esta demanda.

## **IX. AUTORIZACIONES**

En el carácter invocado, autorizo a los Dres. María Noelia Reyes, María Lucía El Jaouhari, Yamila Rodríguez, Lucas Cicciooli, María de los Milagros Paz, Solange Vuotto, Florencia Serafini Villagra, Yamila

Buccafusca y Luciana Belén Casagrande , todos ellos en forma individual e indistinta, a consultar el expediente, retirar copias, notificarse de forma personal de las resoluciones recaídas, dejar nota en el libro de asistencia, como así también realizar cualquier otro acto necesario para el trámite de la causa, todos ellos en forma individual, a consultar el expediente, retirar copias, notificarse de forma personal de las resoluciones recaídas, dejar nota en el libro de asistencia, como así también realizar cualquier otro acto necesario para el trámite de la causa.

#### **X. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, y por las consideraciones que tendrá a bien suplir el elevado criterio de V.S., solicito:

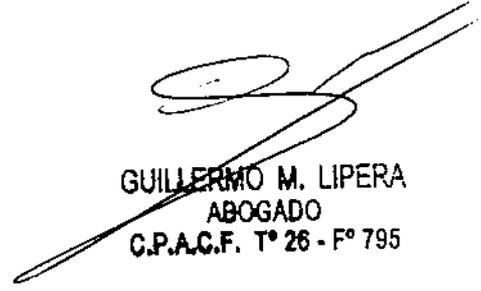
- 1) Me tenga por presentado, por parte en el carácter invocado, y por constituido el domicilio.
- 2) Se tenga por interpuesta la presente acción, ofrecida prueba y acompañada documental.
- 3) Se tenga presente el planteo de federal así como las autorizaciones conferidas y se otorgue al presente trámite de juicio sumarísimo.
- 4) Oportunamente, se haga lugar a la demanda deducida en autos en todos sus términos.

Proveer de conformidad,

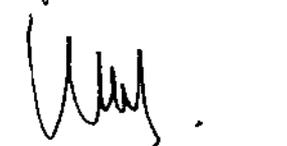
Será Justicia.



HECTOR GUILLERMO VIDAL ALBARRACIN  
ABOGADO  
C.S.J.N. T° 7 F° 333



GUILLERMO M. LIPERA  
ABOGADO  
C.P.A.C.F. T° 26 - F° 795



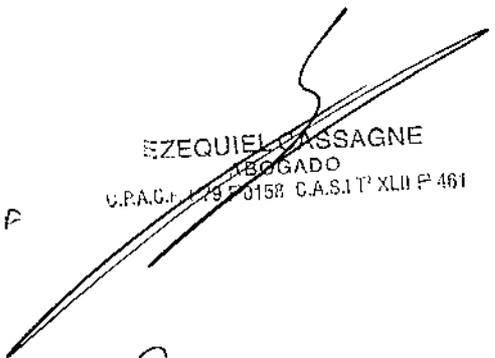
ALBERTO MOLINARO  
T° 14 F° 116



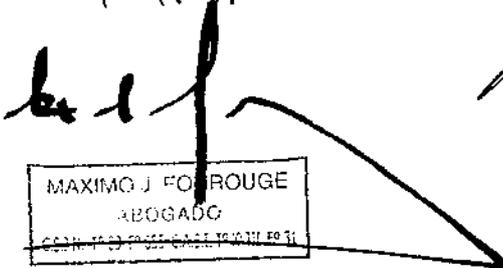
SANTIAGO FONTANA BALLESTERA  
T° 69 F° 438 CPACF



Carlos A. A. Dodds  
T° 41 F° 289 CPACF



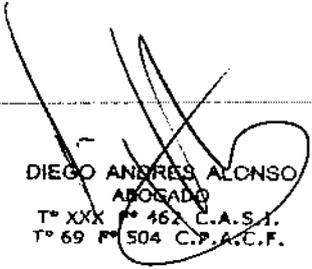
EZEQUIEL CASSAGNE  
ABOGADO  
C.P.A.C.F. T° 19 F° 158 C.A.S.I.T° XLII F° 461



MAXIMO J. FOROUGE  
ABOGADO  
C.S.J.N. T° 3 F° 333 C.A.S.I.T° XLII F° 461



JORGE LUIS PEREZ ALATI  
ABOGADO  
T° 20 F° 104



DIEGO ANDRES ALONSO  
ABOGADO  
T° XXX F° 462 C.A.S.I.  
T° 69 F° 504 C.P.A.C.F.

