

## Ministerio Publico De La Provincia De Buenos Aires Planteo De Inconstitucionalidad Ley 14 442 Defensores Oficiales

### JURISPRUDENCIA

Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Planteo de inconstitucionalidad. Ley 14.442. Defensores Oficiales

Se rechaza la demanda originaria interpuesta por la entonces titular de la Procuración General ante la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, tendiente a que se declare la inconstitucionalidad de diversos artículos de la ley 14.442 que instituye el nuevo régimen orgánico y funcional del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Ello así, al concluirse que la mentada ley perseguía un fin legítimo en cuanto asigna a la defensa oficial una mayor independencia o autonomía en su desenvolvimiento dentro del marco jurídico. Así, la Defensa Pública adquiere la aptitud de elaborar e implementar según sus necesidades los programas que informan a su actividad e impactan en la eficacia de la tutela de los derechos de las personas, de identificar los medios de los que puede valerse y, en general, de diseñar e implementar la gestión de apoyo inmediato al servicio que brinda.

ACUERDO En la ciudad de La Plata, a 29 de mayo 2019, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Soria, de Lazzari, Pettigiani, Negri, Kogan, se reúnen los señores Jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa I. 72.447, "Procuradora General contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 14.442".

ANTECEDENTES La por entonces titular de la Procuración General ante esta Suprema Corte de Justicia, invocando su condición de tal, promovió demanda originaria de inconstitucionalidad por medio de la cual controvierte la validez de diversos artículos de la ley 14.442 (B.O. de 26-11-2013), normativa que instituye el nuevo régimen orgánico y funcional del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Corrido el traslado de la demanda, a fs. 83, el señor Asesor General de Gobierno la contesta y solicita su rechazo por considerarla improcedente. Producida la prueba, agregados los alegatos y oído la señora Procuradora General ad hoc, que dictaminó en sentido desfavorable al progreso de la acción, encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente CUESTIÓN ¿Es fundada la demanda?

VOTACIÓN A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo: 1.1. La reclamante impugna distintos preceptos de la ley 14.442. En su demanda comienza por mencionar que, a diferencia de lo acontecido al reformarse la Constitución nacional en 1994, oportunidad en la que se conformó un Ministerio Público bicéfalo (con un tramo a cargo del Procurador General de la Nación y otro del Defensor General de la Nación), en la Provincia de Buenos Aires esa modalidad no fue adoptada, replicándose en el actual art. 189 de ese ordenamiento local un texto sustancialmente análogo al vigente desde 1934, con arreglo al cual el Procurador General "ejercerá superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público". Argumenta que la ley 14.442, en cuanto consagra la autonomía de la Defensa pública, atribuye al Defensor General funciones que, según interpreta, le corresponden a la Procuración General en virtud de aquella regla de la Constitución local. Si bien entiende que el propósito del Legislador es loable advierte que desconoce el orden constitucional.

1.2. Luego de considerar reunidos los requisitos de admisibilidad de la pretensión, expone su crítica a varios artículos de la ley 14.442 -o a partes de ellos- y pide que se los declare inconstitucionales dado que -entiende- vulneran lo dispuesto en el art. 189 de la Constitución. En concreto impugna las siguientes normas: 1.2. a. Artículo 2º, segundo párrafo, en cuanto establece dos áreas que componen el Ministerio (Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa) "funcionalmente autónomas". 1.2. b. Artículo 4º, primer párrafo, que consagra el principio de la "autonomía funcional, independencia técnica y autarquía financiera" de la defensa pública. En especial, controvierte la constitucionalidad del otorgamiento de autarquía financiera y autonomía funcional al Ministerio Público de la Defensa.

1.2. c. Artículo 8º, tercer párrafo, porque establece que "la Defensa Pública contará con un porcentaje de la totalidad de los recursos previstos para el Ministerio Público suficiente para dar cumplimiento efectivo a las funciones que le asigna la presente Ley". En relación con esta norma, requiere su inconstitucionalidad en la medida en que instrumenta el funcionamiento autárquico de la Defensa. 1.2. d. Artículo 20, segundo párrafo, norma que, tras referirse a la superintendencia del Procurador General, dice que: "Dicha facultad debe ser interpretada en forma concordante con los principios y garantías previstos en la normativa constitucional, quedando incluidas solamente las cuestiones que no afecten el normal desempeño e independencia de la función de defensa, el debido proceso y la garantía de defensa en juicio".

1.2. e. Artículo 21: En este caso, impugna tramos de los incs. 1, 4, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 25 y 26; desde que, en su parecer, restringen las atribuciones descriptas por cada uno al ámbito del Ministerio Público Fiscal. 1.2. f. Artículo 23, que confía al Defensor General facultades para definir "...políticas de la defensa pública, y dictar instrucciones generales y particulares con autonomía funcional" así como "...las acciones disciplinarias sobre sus miembros" y la disposición del personal afectado al servicio de la Defensa.

1.2. g. Artículos 24, 30 inc. 1, 32 incs. 1, 4, 5 y 11 y

36: Cuestiona estos preceptos por cuanto sustraen a su juicio poderes de superintendencia propios del Procurador General. 1.2. h. Artículo 37 inc. 4: coloca en la órbita del Ministerio Público de la Defensa la fijación de los "criterios estratégicos" de actuación, y el establecimiento de "los intereses prioritarios que guían la asignación de sus recursos". 1.2.i. Artículo 44: relativo a las instrucciones particulares de la Defensa, orientadas hacia un caso determinado o a la organización de la tarea y dentro del ámbito de competencia de cada órgano autorizado. Reclama su inconstitucionalidad por considerar improcedentes las instrucciones particulares a los miembros del Ministerio Público, ya que ello -dice- implicaría desconocer la independencia de estos funcionarios. 1.2. j. Artículo 56: valora que la expresión "con las adecuaciones previstas respecto del Ministerio Público de la Defensa" es inconstitucional por reputarla contraria al art. 189 de la Constitución provincial. 1.2. k. Artículos 62, 64, 95 y 99: estas disposiciones, según su opinión, quitan al Procurador General facultades de superintendencia que el citado art. 189 le otorga, atribuyéndoselas al Defensor general. 1.2.1. Artículos 65, 106, 107, 108 y 110: pide se los declare inconstitucionales en cuanto colocan en el área del Ministerio Público de la Defensa lo que concierne a las asesorías de incapaces y a la Curaduría Oficial de Alienados. 1.2. m. Artículos 102, 103, 104 y 105: dado que estas normas no contemplan que el Procurador General forme parte del Consejo de Defensores, ni de la Asamblea de la Defensa Pública, opina que contradicen el art. 189. 1.2. n. Artículo 116: se trata de la norma que establece la equiparación de nivel salarial de los cargos de Defensor General y Subdefensor General de la Suprema Corte de Justicia a los correspondientes al Procurador General y Subprocurador General de la Suprema Corte de Justicia. A su juicio esa determinación desvirtúa la jefatura del Ministerio Público. 1.2. ñ. Artículo 117: norma que deroga la ley 12.061 y "todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley". Según la impugnante, esa derogación, desprovista de otras reglas de carácter transitorio, deviene inconstitucional a raíz de las disvaliosas consecuencias que provocaría en áreas sensibles del Ministerio Público. 1.3. Hecha esa enumeración la actora pasa a argumentar los fundamentos de su petición. 1.3. a. Su postura reposa en la idea de que en el modelo constitucional vigente el Procurador General ante la Suprema Corte de Justicia titulariza, ejerce y absorbe toda la superintendencia sobre el Ministerio Público (art. 189, cit.) . Recuerda que la reforma de la Constitución de la Provincia de 1994 preservó el esquema existente, limitándose a incorporar la figura del Subprocurador General. Tal temperamento, según razona, ha reafirmado los principios de unidad y jerarquía para el Ministerio Público, que a su criterio la ley 14.442 viene a quebrar. En efecto, para la actora este régimen legal suprime o desnaturaliza esos principios, que identifica con la función de superintendencia que el art. 189 otorga a la Procuración General. Y se la asimila a la que el ordenamiento reconoce a los superiores tribunales de justicia y -según se dice- así como respecto de éstos, la superintendencia no implica mengua en la autonomía e independencia de los jueces de otras instancias, lo propio ocurre a su modo de ver en la esfera del Ministerio Público en relación con el Procurador General y sus demás miembros. 1.3. b. En su intento por explicar la invalidez de la ley 14.442, la demandante despliega una serie de agravios generales. 1.3. b.i. En primer lugar, insiste en que las normas censuradas suprimen la superintendencia del Procurador General sobre el Ministerio Público, puesto que lo descomponen en un área Fiscal y otra encargada de la Defensa, como sectores funcionalmente separados. Considera que la creación de dos nuevos cargos -el Defensor General y el Subdefensor General- y la atribución al primero de ellos de la responsabilidad por el derrotero del Ministerio Público de la Defensa, con amplias facultades, ponen de relieve una infracción constitucional. 1.3. b.ii. En segundo lugar, dice que el ordenamiento legal en cuestión no cumple los estándares mínimos de deliberación legislativa. A su entender, de las actas correspondientes a las sesiones en las que se aprobó la ley surge que prácticamente no hubo debate, destacando que los miembros informantes de los bloques que integran la Legislatura reconocieron que la cuestión había tenido escaso tiempo para su tratamiento. 1.3. b.iii. Complementariamente, aduce que la ley 14.442 se funda en una lectura incorrecta de la autonomía de la defensa y de la garantía de la defensa en juicio. Entiende que se confunde la igualdad de armas procesales con la organización administrativa interna del Ministerio Público. Según su modo de ver, el hecho de que los profesionales encargados de la defensa estén sujetos a la superintendencia de la Procuración General no implica que carezcan de independencia para llevar adelante sus tareas. 1.4. A continuación ingresa en los pormenores de su planteo. 1.4. a. La mirada que mantiene de la ley bajo estudio le lleva a considerarla autocontradictoria. La dualidad surgiría del art. 2, en cuanto, por un lado, explícita que el Ministerio Público está encabezado por el Procurador General, a cuyo cargo se halla la superintendencia sobre los miembros que lo integran, pero a renglón seguido agrega que el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa son áreas funcionalmente autónomas. Con ese hilván discursivo critica la noción de autonomía funcional destacada por la norma. Aduce que si se la considerase sólo referida al desempeño de los defensores no merecerla objeción alguna. Pero a su entender el propósito de la ley es diferente y más amplio, dado que su art. 4 determina que el Servicio de la Defensa Pública goza de autonomía funcional, independencia técnica y autarquía financiera. Este es el esquema que ataca. Cuestiona también que se coloque al Procurador General como cabeza del Ministerio Público y, al mismo tiempo, se acuerde un amplio desenvolvimiento autónomo al área de la Defensa, con lo que el primero quedaría expuesto a responsabilidad política por el funcionamiento de la organización, sin gozar de todas las potestades efectivas respecto de

la integralidad de sus dependencias. 1.4. b. Después se detiene en el art. 20 de la ley, que tras reiterar que el Procurador es el responsable del funcionamiento del Ministerio Público y titular de la superintendencia prevista por el art. 189 ya mencionado, manda armonizar tales prerrogativas con los principios y garantías constitucionales, quedando incluidas solamente las cuestiones que no afecten el normal desempeño e independencia de la función de defensa, el debido proceso y la garantía de la defensa en juicio. Explica que, en la medida en que la designación de los miembros del Ministerio Público de la Defensa no depende de la Procuración, como tampoco la determinación de su jerarquía y remuneración, ellos cuentan con suficiente resguardo institucional para desenvolverse con independencia y autonomía. 1.4. C. A renglón seguido analiza lo que denomina "simetría funcional" entre el Procurador General y el Defensor General. Esta idea parte del supuesto de que la ley 14.442 otorga a ambos cargos las mismas atribuciones en todos los aspectos de su actividad. En especial, llama la atención sobre la "Administración General" de la Defensoría General, oficina que gozaría de iguales competencias a las del área de "superintendencia" prevista en el ámbito de la Procuración. Al comparar los arts. 56 y 62, concluye que la función de superintendencia que se pretende retener en cabeza de la Procuración, viene a suprimirse mediante un simple cambio de denominación. 1.4. d. Reacciona contra la ley 14.442 en vista de la circunstancia de que, por conducto de sus arts. 65 y 106 a 111, las asesorías de incapaces y a las curadurías de alienados son emplazadas en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, lo que reputa contrario al art. 189 de la Constitución local y normas del Código Civil y a reglas y principios del derecho internacional de los derechos humanos. A esto añade que las razones esgrimidas para dotar a la defensa pública de autonomía funcional no son predicables respecto de los asesores de incapaces y los curadores oficiales, y que no existen motivos válidos para desgajar esas estructuras de la órbita de la Procuración General (máxime cuando curadores y asesores pueden verse enfrentados en un juicio, así como también los defensores oficiales pueden litigar contra los asesores e incluso entre sí). 1.4. e. Una crítica similar dirige a lo reglado por el art. 24 inc. 25 de la ley, según el cual las oficinas judiciales instaladas en las unidades carcelarias, que antes dependían del Procurador General, pasan a ubicarse en el ámbito competencial de la Defensoría General. Dadas las funciones que desempeñan -vinculadas, refiere, más a tareas de fiscalización que a la defensa de los detenidos, destacándose la de recibir denuncias-, no le parece razonable su desplazamiento hacia la defensa pública. 1.4. f. Por último, hace hincapié en que la normativa censurada, al derogar a la anterior ley 12.061 sin contener ninguna norma de transición -cuya inclusión, destaca, de todos modos, no hubiera evitado la inconstitucionalidad que pregona-, crea una serie de problemas operativos que justificarían el dictado de una medida cautelar. 1.5. Aparte de la providencia precautoria solicitada, la actora ofrece prueba y formula reserva del caso federal. 1.6. Mediante la resolución obrante a fs. 55/79, el Tribunal dejó establecido que, hasta tanto se dictara sentencia de mérito, en virtud de lo dispuesto en los arts. 1, 2 y 20 de la ley 14.442, el Procurador General será quien ejerza las facultades e incumbencias asignadas en ella al Defensor General y al Subdefensor General. 1.7. El Asesor General de Gobierno se opone al progreso de la pretensión. 1.7. a. Luego de un repaso de los argumentos en los que se sustenta la acción, transcribe íntegramente los fundamentos de la ley objetada que se encuentran publicados en el sitio oficial del gobierno provincial. Explica que el Poder Legislativo ha puesto el eje en una problemática que requiere del Estado la asunción de la defensa de la sociedad y las personas, en pos del equilibrio de las condiciones de afianzamiento de la justicia y del acceso a la jurisdicción. En esa lógica se explica la decisión de renovar el diseño del Ministerio Público mediante la sanción de la ley cuestionada en autos. La clave del modelo radica, básicamente, en el desdoblamiento funcional del organismo en un Ministerio Público Fiscal y un Ministerio Público de la Defensa y sostiene que reconoce su fuente de inspiración en el art. 120 de la Constitución nacional. Puntualiza que el art. 189 de la Constitución de la Provincia no le impide a la Legislatura adoptar semejante determinación. El precepto -indica- se limita a nominar los cargos o funcionarios que se desempeñan en el Ministerio Público, sin establecer dependencia o jerarquía alguna entre esos funcionarios. Destaca que, más allá del texto de aquel artículo, el Poder Legislativo instituyó otros cargos en el Ministerio Público, no previstos en la cláusula constitucional, tales como: el Fiscal del Tribunal de Casación Penal y el Defensor del Tribunal de Casación Penal, los defensores generales departamentales, los adjuntos y los asesores de incapaces. Recuerda que el texto del actual art. 189 de la Constitución fue introducido por el ordenamiento de 1934, habiéndosele agregado en la reforma de 1994 la referencia al cargo de Subprocurador General, que antes había sido creado por ley. Estima que de su letra se infiere que el Ministerio Público fue pergeñado, primordialmente, para ejercer la acción pública penal, circunstancia que encontraba explicación en el régimen procesal inquisitorio vigente por entonces y que, a partir de la implementación en el año 1998 del sistema acusatorio, debe perfilarse de otro modo. Es que éste delimita más acabadamente los roles del fiscal como acusador y del defensor como tal. No es razonable, concluye, que la defensa oficial se ligue a la dependencia de quien tiene la carga de promover la acción pública. Esta situación -prosigue- impuso la necesidad de crear dos grandes ramas dentro del Ministerio Público, de modo tal de armonizar las normas de actuación de los distintos funcionarios, evitando que no se contradigan ni se altere la sustancia de sus cometidos propios. La coexistencia de un Procurador General a cargo del Ministerio Público Fiscal y un Defensor General, dirigiendo el Ministerio Público de la Defensa, viene impuesta por un imperativo histórico y un requerimiento funcional de separar la rama acusadora del

servicio de la defensa. I.7.b. Su desarrollo contiene una valoración general del sistema instituido por la ley 14.442. Tras caracterizar al Ministerio Público -de acuerdo a lo dispuesto por el art. 1 de la ley 14.442, de igual redacción que el art. 1 de la ley 12.061- como el órgano estatal encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de los intereses de la sociedad y en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las disposiciones constitucionales y legales, afirma que esa labor se ejerce de distinta manera cuando la acometen los fiscales que cuando lo hacen los defensores, sea cual fuere la instancia ante la que actúan. Explica que una recta interpretación del art. 3 de la legislación puesta en entredicho permite comprobar que los principios de unidad de actuación y flexibilización organizativa, aunque en apariencia parecen excluirse, son compatibles. De su pensamiento se desprende que por más que se extremara el alcance de la unidad del Ministerio Público, dado que de ordinario sus órganos pueden cumplir funciones contrapuestas (principalmente, las de acusar y defender), sería indispensable asignarlos racionalmente, de forma desconcentrada, en un esquema plural que oriente con eficacia la fijación de pautas para la distribución del trabajo de cada rama. Alega que si en ese marco se admitiera que el único superior jerárquico de todo el organismo es el Procurador General se degradaría la autonomía funcional de la defensa en virtud de una criticable subordinación interna, afectando los principios de descentralización y unidad, generándose una tendencia hacia la burocratización. Una buena gestión del Ministerio Público, asevera, requiere que la ley encuentre la armonía, de manera tal que las líneas generales permitan mayor margen de maniobra y libertad en la toma de decisiones dentro del marco normativo preestablecido. I.7.C. Dicho lo anterior, contesta la impugnación esbozada en la demanda en torno a la autarquía financiera que la normativa atacada otorga al Ministerio Público de la Defensa, entre otros motivos, porque -arguye- el punto es ajeno al marco de la acción prevista en el art. 161 inc. 1° de la Constitución. I.7.d. A continuación aborda el concepto de superintendencia, señalando que, en ausencia de una precisa definición constitucional, no cabe postular sin más que, como pretende la actora, deba absorber toda la actividad administrativa del órgano. Advierte cierta contradicción en el hecho de que se cuestione el segundo párrafo del art. 20 de la ley 14.442, porque esta disposición justamente reconoce al Procurador General superintendencia sobre el Ministerio Público estableciendo límites razonables si se atiende a que se trata de una función amplia pero no absoluta, como todo derecho u obligación constitucional. Con énfasis argumenta que la superintendencia del Procurador es un cometido no detallado por el art. 189 y que mal puede cuestionarse la facultad del Poder Legislativo para determinar y delimitar su ámbito y alcance, tal como lo hace el art. 20 de la ley censurada. En ese sentido, expresa que, al igual que en el régimen de la anterior ley 12.061, en el nuevo texto legislativo rige el principio de descentralización, lo que determina que dicha superintendencia no necesariamente ha sido o debe ser exclusiva. Precisa además que el art. 161 inc. 4 de la Constitución de la Provincia confiere a esta Suprema Corte el poder de nombrar y remover, a propuesta de los funcionarios del Ministerio Público, al personal de sus dependencias, de donde colige que el legislador tiene potestades constitucionales suficientes como para otorgar facultades de superintendencia interna al Defensor General. Desde ese punto de vista apunta que la paridad funcional entre el Procurador General y el Defensor General responde a la necesidad de proveer una gestión más eficiente del Ministerio Público, que armonice los principios de unidad de actuación, flexibilización organizativa y descentralización. Concluye que no puede cuestionarse por inconstitucional la forma organizativa instituida por la ley, ni las potestades de los órganos que ella define, valorando que tanto el Ministerio Público Fiscal como el Ministerio Público de la Defensa necesitan contar con un esquema de jerarquías diferenciado a fin de asegurar la independencia y autonomía interna funcional, de modo que la actuación de una rama no afecte el funcionamiento y autonomía de la otra. Los arts. 20, 23, 24, 44, 61, 62 y 116 de la ley 14.442, entonces, no transgreden las funciones de superintendencia asignadas al Procurador General en el último párrafo del art. 189 de la Constitución provincial. I.7.e. Por último, refiere que las impugnaciones articuladas en punto a la composición y funcionamiento del Consejo de Defensores y la Asamblea de Defensa Pública, como la relativa a la asignación de las curadurías de alienados, curadurías y oficinas de las unidades carcelarias a la órbita del Ministerio Público de la Defensa, carecen de base constitucional y solo trasuntan una visión crítica de la política legislativa. Lo mismo dice en relación con el cuestionamiento basado en la ausencia de normas destinadas a regir transitoriamente en tanto, en el peor de los supuestos, se trata de una circunstancia que podrá gravitar en la gestión del órgano, pero es evidente que no puede afectar la constitucionalidad de norma alguna. II. La pretensión deducida no prospera. II.1. Como surge del relato de los antecedentes de este litigio, en lo medular, por fuera de alegaciones complementarias, los planteos básicos enarbolados para fundar la impugnación articulada, aunque con peso relativo muy dispar, pueden sintetizarse en estos dos: i] la ley 14.442 infringe lo dispuesto en el art. 189 de la Constitución local; ii] la ley no fue suficientemente debatida por la Legislatura y de tal modo exhibe un déficit deliberativo que la torna inválida. II.2. Alterando el orden, se abordará inicialmente el agravio indicado en el punto ii] del acápite anterior. Si bien carece de la envergadura que posee el primero, su análisis previo se impone pues de resultar procedente sellarla positivamente la suerte de la pretensión. II. 2. a. La actora afirma que la ley 14.442 no satisface un estándar mínimo de deliberación, circunstancia que quedaría evidenciada por el escaso tiempo que insumió el debate en la Legislatura, deficiencia advertida incluso por algunos de los legisladores que participaron

de las sesiones. Aunque no explica qué debería considerarse como suficiente discusión parlamentaria, a su criterio la falta que denuncia conllevaría la invalidez constitucional del texto legal. II.2. b. Tradicionalmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que el Poder Judicial carecía de competencia para controlar si para la sanción de las leyes el Congreso ha observado el procedimiento previsto en la Constitución (Fallos: 53:420; 141:271; 143:131 y 210:855). Luego flexibilizó el criterio al señalar que "...las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes" (Fallos: 256:556). Finalmente, en algunos supuestos, llegó a declarar la invalidez de las normas sancionadas con manifiesta transgresión a las reglas previstas para su producción, carentes de los requisitos mínimos e indispensables para su creación (Fallos: 268:352; 321:3487; 323:2256; 330:2222). II.2.c. Esta Suprema Corte ha seguido un derrotero similar. Al comienzo vedaba el control de constitucionalidad por vicios en el procedimiento de sanción de las leyes. Pero a partir del caso "Murphy" (causa I. 2.020, sent. de 21-VI-2000) franqueó dicho escrutinio. El criterio del precedente citado informó lo resuelto en los casos B. 66.093 y B. 67.594 ("Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 10-XII-2003 y sent. de 25-11-2004, respectivamente), en los que este Tribunal descalificó la validez constitucional de leyes dictadas en transgresión al art. 103 inc. 2 de la Constitución, según el cual corresponde al Poder Ejecutivo la iniciativa en el dictado de normas que establezcan nuevos gastos en adición a los previstos en el presupuesto. Más recientemente, se invalidó una ordenanza tributaria por haber sido sancionada sin observar las formas ni las mayorías impuestas por el art. 193 inc. 2 del texto constitucional (I. 72.548, "Anaya", sent. de 15-VI-2016). Es decir que la configuración de ciertos vicios en el procedimiento de formación o en la expresión de la voluntad legislativa, en determinados supuestos, ha dado lugar a la descalificación de las normas por tal motivo cuestionadas. II.2.d. La argumentación que trae la demanda se apoya únicamente en el hecho de que la ley 14.442 fue dictada sin un previo y adecuado debate. En rigor, la Constitución local no detalla los modos de la deliberación legislativa, aunque el tema está connotado en algunos de sus preceptos (arts. 86, 87, 93 y concs.). Por ejemplo, los arts. 144 inc. 3 y 152, en cuanto contemplan el supuesto de la concurrencia de los ministros del Poder Ejecutivo a las sesiones, en las que pueden formar parte de la discusión mas no votar, dan por sentado que en la Legislatura se debate. Ello, aparte de notorio, es de toda lógica. El contrapunto robusto de ideas y la evaluación de las diversas posiciones constituye uno de los carburantes primordiales en la dinámica de todo cuerpo legislativo (junto, v.gr. con el trabajo de comisiones, en las que es connatural el intercambio argumentativo). No podría ser de otra manera, en tanto que aquel contrapunto históricamente es lo que identifica a la función de las legislaturas: parlamentar es sinónimo de deliberar. II.2. e. Por eso las formas de la deliberación suelen estar establecidas, como un capítulo central, en los reglamentos de las Cámaras legislativas (art. 93, Const, prov.). En ellos se desarrolla todo lo concerniente a la dirección y el tratamiento de los asuntos; las mociones sobre tablas, de debate libre o de cierre de debate; el orden y uso de la palabra; la discusión y votación [en general y en particular] de los proyectos {arts. 24 inc. 7, 118, 129, 138, 146 a 153, 154 a 168, 173 y concs. del Reglamento de la Cámara de Diputados; 48a 58, 59 a 75, 95 a 104 y concs, del Reglamento del Senado, ambos de la Provincia). II.2. f. Lo expuesto no implica postular que la mera comprobación de falencias deliberativas, por pronunciadas que pudieran haber sido, descalifique a una ley cuya sanción se hubiese ajustado a las formas y mayorías debidas. Pero tampoco conduce a predicar que, cualquiera fuere el contenido de las normas, la observancia de aquellos requisitos siempre baste para cohonstar la ausencia de debate. II.2. g. Cabe entender que la regla mayoritaria, cuyo valor intrínseco y prevalente determina la voluntad del órgano legislativo, abastece por principio los requerimientos exigibles para sancionar una norma. Pero en ocasiones podría ser necesario que, además, la ley esté respaldada por un debate suficiente. Es que una deliberación de esa índole precisa el alcance de los consensos y hace inteligible el desacuerdo. Merced al debate, al explicitarse el sentido de la ley, la racionalidad y congruencia de sus preceptos, se permite incluso develar aristas que a veces no se advierten de primeras. Ello, en más de una oportunidad, proporcionará elementos clave para justificar las disposiciones adoptadas. Como contrapartida, una ley aprobada sin el mínimo debate objetivamente esperable en vista de las circunstancias no siempre podrá mantenerse enhiesta cuando se la censure por causa de ese déficit de racionalidad deliberativa. II.2.h. Por mucho que en la mencionada regla de las mayorías se centra el fundamento cardinal de la dinámica y del andamiaje parlamentarios, en ciertos supuestos será preciso sustentar las determinaciones de la ley acudiendo al debate que precedió a su sanción, para justificar su propósito o el alcance de sus preceptos (en cuanto a su necesidad, proporcionalidad, coherencia, etc. ). II.2.i. El cuadro de situación no es lineal y requiere valorar el contenido de la norma; de ese modo podrá estimarse en qué medida la insuficiencia deliberativa incide sobre su razonabilidad (art. 28, Const, nac.; doctr. causa I. 2.107, "O'Connor", sent. de 18-11-2009). Varios factores concurren para elaborar este test de racionalidad deliberativa (que habrá de potenciarse, bien que siempre en un contexto de estrictez, ante un deficitario tratamiento y discusión de la norma). Entre otros: i] la materia sobre la que versa la regulación; ii] la importancia de los derechos en juego y su grado de afectación por efecto de la norma; iii] el contexto de su tratamiento (v.gr. si se está ante una disposición destinada a conjurar una súbita emergencia económica o social); iv] el alcance de su contenido (v.gr. si se trata de normativa general o bien una ley-medida o ad hoc, que crea un estatus singular o tiene contenido

ablatorio [v.gr. la expropiación de una empresa en marcha]) o de sus impactos (v.gr. si respecto de los derechos fundamentales, tienden a la progresividad o si establecen nuevas limitaciones significativas); v] el modo de presentación del proyecto (v.gr. si contiene un fundado mensaje o documentación técnica complementaria). De más está decir que una cosa es legislar sobre cuestiones delicadas o complejas {v.gr. una reforma tributaria}, de alto valor institucional o de interés público (v.gr. la enmienda de la Constitución o la modificación del régimen electoral) o acerca de bienes jurídicos sensibles (como, v.gr., los relativos a derechos sociales impostergables, a la tutela del ambiente, de usuarios de servicios públicos, a la no discriminación, o, entre otros, a los derechos a la salud pública o a los beneficios previsionales), y otra, diferente, es hacerlo respecto de asuntos que, aunque pudieren abordar cuestiones locales o sectoriales, objetivamente son de menor calibre y no demandan una minuciosa deliberación (v.gr. la ley 11.687, que postula como de interés provincial los festejos del día del estudiante a realizarse durante un cierto período en la ciudad de Pigüé; la ley 14.976, que declara el 4 de noviembre de cada año día del Río Luján; o la ley 12.028, que establece el día 16 de noviembre como fecha conmemorativa de la fundación de la ciudad de Henderson).

II.2.j. Sin negar que el tratamiento de la ley 14.442 ha distado del óptimo, debe ponderarse, de una parte, que el debate parlamentario no fue completamente obviado y, de otra que, a tenor de lo expuesto párrafos arriba, dado el sentido y objeto de la regulación objetada, las falencias deliberativas denunciadas no gravitan en el caso con la eficacia invalidante postulada por la actora. Así, la referida ley: i] concierne a un aspecto organizativo de uno de los poderes públicos; ii] no establece una vinculación directa con los derechos de las personas; iii] modifica parcialmente un esquema legal preexistente; iv] reconoce como antecedentes varias iniciativas legislativas propuestas en los últimos años (v. infra II.5.1.); v] fue acompañada por un mensaje o exposición de fundamentos; vi] en principio, tiende a favorecer esquemas funcionales a una mejor tutela de los derechos; vii] no sacrifica bienes jurídicos ni instaura un cuadro de regresividad normativa. Por ello, no cabe tacharla de irrazonable, en el sentido arriba indicado.

II. 3. Sentado lo que antecede, se impone abordar la objeción principal expuesta en la demanda respecto del contenido de la ley 14.442.

II.3.a. A lo largo de la presentación que origina el proceso, la actora insiste en que la norma que censura contraría lo dispuesto por el art. 189 de la Constitución provincial. En sustancia, se queja de que la ley 14.442, comparada con la anterior ley 12.061, ha reducido la superintendencia que ejercía la Procuración en el campo del servicio de la defensa.

II. 3.b. Como ha de explicarse más adelante, el ordenamiento provincial, a través de las leyes, pero también por medio de otra clase de normas, atribuye a los órganos judiciales y el Ministerio Público, con diferentes grados de responsabilidad, funciones administrativas de dirección y de apoyo, complementarias de las propiamente jurisdiccionales. A ellas nos referimos cuando hablamos de la superintendencia. Concepto que engloba una amplia gama de quehaceres, entre otros: lo atinente a ciertos aspectos de la preparación y, desde luego, a la actuación presupuestaria; la organización y distribución del trabajo interno; la programación y mantenimiento de la infraestructura edilicia; las contrataciones de insumos y servicios; los convenios de colaboración o asistencia con órganos estatales o de otra índole; la designación, promoción, cese y -en general- la administración del personal; la capacitación; los controles internos de evaluación de desempeño y disciplinarios; los desarrollos informáticos y tecnológicos aplicables a la actividad; las estadísticas e indicadores de gestión; la representación de la organización ante los restantes poderes; la planificación del crecimiento de los órganos; la recaudación y fiscalización de la tasa de justicia, así como las potestades reglamentarias, de revisión y sancionadoras vinculadas con el correcto desempeño de todas estas actividades. Esos cometidos resultan de distintas normas atributivas de competencias, expresas o razonablemente implícitas (CSJN Fallos: 331:1382; 339:1628).

II.3.c. En principio, el detalle de esas competencias es materia propia del arbitrio del legislador (art. 166, párrafo primero, Const. prov.). Y como la declaración de inconstitucionalidad supone una decisión extrema, sólo procedente ante una estricta necesidad, semejante descalificación debe evitarse de ser posible mediante una interpretación del texto legal compatible con la Constitución (Fallos: 335:2333). Por eso, salvo flagrante desvío corresponde atenerse a la determinación de la ley. Desde esa perspectiva, en este pronunciamiento se darán los motivos por los cuales es pertinente efectuar una lectura de la ley 14.442 acorde con su sistemática y al mismo tiempo conforme a la norma fundamental.

II. 3.d. Con esa guía y consultando los antecedentes históricos de la institución, los textos legales involucrados, así como la visión que proporciona el sistema de derechos humanos, puede sostenerse la improcedencia de la impugnación promovida en autos.

II.4. La organización del Ministerio Público en la Provincia es el resultado de un proceso signado por diversos requerimientos e intereses propios de cada época.

II.4. a. De sus notas salientes, delineadas a medida que fue avanzando el proceso de constitucionalización, resalta con nitidez la adscripción al Poder Judicial, la consolidación de un cuerpo de fiscales con rasgos funcionales típicos, diferenciados del servicio de la defensa pública y el de la asistencia a menores e incapaces, así como, posteriormente, la configuración de la Procuración General.

II.4. b. En la secuencia de normas relevantes sobre la materia brevemente cabe mencionar las siguientes: i] el Reglamento de Institución y Administración de Justicia del Gobierno Superior Provisional de las Provincias del Río de La Plata, de 23-1-1812 (Acuerdos y Sentencias, Ia Serie, tomo I, p. 144), que reemplazó a la Real Audiencia de origen colonial por la Cámara de Apelaciones (art. 12) y creó un "agente de la Cámara", con funciones de fiscal (art. 14), las "visitas carcelarias" y la defensa en causas civiles o criminales

(arts. 29, 30, 35) ; esquema que -en esencia- mantuvo el Reglamento de Administración de Justicia (de 6-IX-1813, Acuerdos y Sentencias, Ia Serie, tomo I, p. 214); ii] el Reglamento Provisorio del año 1817 (del 3-XII-1817; sección cuarta, capítulo II; Registro Oficial de la República Argentina, Tomo primero, 1810 a 1821, p. 441) preceptuaba que "las Cámaras de Apelaciones [. . . ] se compondrán de cinco individuos y un Fiscal" (art. I) , y de "dos Agentes auxiliares", uno de lo civil, otro de lo criminal (art. VII); iii] finalmente, con la ley de supresión de Cabildos, y posteriores normas sobre la materia -incluyendo acordadas del superior tribunal- el ministerio fiscal y la defensa fueron objeto de divisiones, reunificaciones y reestructuraciones (véanse: la ley de 24-XII-1821, el decreto de 31-XII-1824 -Registro Oficial de la República Argentina, Tomo primero, 1810 a 1821, p. 62-, el decreto de 27-1-1829 -Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, año de 1829, p. 7-, el decreto de 12-XI- 1829 -Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, año de 1829, p. 118-, el decreto de 29-XII-1829 -Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, año de 1829, p. 145-, el decreto de 7-1-1830 -Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, año de 1829, p. 441-, el decreto de 5-III-1830, el decreto de 10-III-1831, decreto de 11- IX-1832 y el decreto de 1-IV-1840, que reglamentó "las atribuciones del Ministerio de Pobres y Menores", entre varias normas, así como los Acuerdos de la Cámara de Justicia, sobre visitas a detenidos, de 24-1-1835 y de 3-II-1835 [Acuerdos y Sentencias, Serie Ia, tomo I, pág. 22]; la ley de 29-XI-1853, que creaba juzgados letrados en el interior -o de campaña- de cuyos planteles formaban parte, entre otros, los agentes fiscales y los defensores de pobres. II.4. c. En prieta síntesis, los antecedentes preconstitucionales del derecho patrio revelan que el gobierno del Poder Judicial y, por derivación, la superintendencia del sistema, fueron atribuidos al órgano que oficiaba de Superior Tribunal. A su vez, las funciones y estructuras de los agentes fiscales y del servicio de la defensa, en el ámbito de aquel poder, estaban reguladas de modo preferentemente diferenciado. Por fin, la actividad de los asesores de menores o incapaces se vinculaba a la esfera de la defensa, más que al desempeño de los fiscales. II.5. El ciclo constitucional muestra la progresiva consolidación del Ministerio Público dentro del Poder Judicial. II.5. a. La Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854 atribuía al Tribunal Superior de Justicia "la superintendencia en toda la Administración de Justicia" (art. 125) . Pese a que este ordenamiento no mencionó al Ministerio Público, bajo su régimen fue dictada la ley 166 de Organización del Superior Tribunal de Justicia, sancionada con fecha 29-IX-1857; y esta norma previó la actuación de "un fiscal" (art. 1) ante dicho órgano jurisdiccional. Luego, la ley 413 de 26-VIII-1864 atribuyó a letrados el desempeño de "la agencia fiscal de lo civil y la sindicatura de los juzgados de primera instancia en lo comercial" (art. 1), en tanto que la ley de 23-XI-1864 aprobó el régimen de la Defensoría de Menores (Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876, recopilados por Aurelio Prado y Rojas, Tomo V, Mercurio, Bs. As. 1878, pág. 367) . Este texto estaba dividido en dos capítulos ("De la Defensoría de Menores de la Capital" y "De los Defensores de Menores en los partidos de campaña"; la itálica es añadida). En esta época la representación de la provincia en juicio y la defensa del patrimonio provincial, en su origen congregadas en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, pasaron a integrar el cometido específico del Fiscal de Estado (cargo nominado como Fiscal de Gobierno en la ley 49 de 18-XI-1854, de presupuesto para el año 1855, v. art. 3, apdo. 2). Con todo, la consolidación institucional de este órgano, así como la de su singular condición de autoridad administrativa independiente, recién habría de lograrse, tras la ley 467, de fecha 9-1- 1867 (arts. 5 y 6), con la reforma constitucional de 1889 (art. 152). La mencionada ley 49 también previó una partida para financiar los gastos del Defensor General de Pobres (art. 3, apdo. 16, ley cit.). II.5.b. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873 sentó nuevas bases normativas para estructurar el Poder Judicial. En su art. 155 introdujo un precepto que en sustancia fue reiterado en los textos posteriores, según el cual "[e]l Poder Judicial será desempeñado por una Suprema Corte de Justicia, cámaras de apelación y demás tribunales, jueces y jurados que esta Constitución establece y autoriza". Este ordenamiento concedió a la Corte atribuciones administrativas (v.gr. las potestades reglamentarias y disciplinarias, art. 158) y se refirió a las Cámaras de apelación (art. 160), así como a la justicia criminal (arts. 174 a 177) y de paz (arts. 178 a 183). Aun cuando no se mencionó expresamente al Ministerio Público, en el art. 196 se defería a "la ley" la determinación del "modo y la forma como deben ser nombrados los demás funcionarios que intervienen en los juicios". De ese texto se desprendía la facultad de reglar el desempeño de los agentes fiscales y los oficiales de la defensa. Poco tiempo después (el 30-VI-1874) se sancionaron las leyes 888 y 889, referidas a los espacios troncales del Ministerio Público. La primera de ellas, de "Organización del Ministerio Fiscal", dispuso que en el Departamento de la Capital este cometido sería desempeñado "por un procurador general de la Suprema Corte" y demás funcionarios allí definidos (art. 1). Por lo que toca a la segunda, atinente a la "Organización de los Ministerios de Pobres y Menores", se determinó que este servicio de la defensa, en los departamentos judiciales del interior, fuera brindado por los procuradores municipales en los asuntos extrajudiciales concernientes al cuidado de la persona y bienes de los menores así como en los procesos ante los jueces de paz, mientras que en primera y segunda instancia por letrados (art. 2). En la Capital conservó la organización por entonces vigente (dos defensores de menores con dos asesores y un defensor de pobres con un asesor). En el Acuerdo Extraordinario de la Suprema Corte de Justicia de 26-1-1875 (Acuerdos y Sentencias, Ia Serie Tomo I, p. 52) se aprobó el "Reglamento para la Suprema Corte de Justicia", que abordó lo relativo a la

actuación de letrados que debían "servir [...] de Defensores de Pobres". Al mes siguiente, el 26-11-1875, la Suprema Corte decidió (Acuerdos y Sentencias, Ia Serie, tomo I, p. 481) proveer a la falta de agentes fiscales y defensores de pobres y menores en la campaña, mientras fueren nombrados de otra manera, trayendo a colación lo normado en las ya citadas leyes 888 y 889. A su vez, el Tribunal remitió al Senado el Proyecto de "Ley sobre organización de los Tribunales y su jurisdicción", de 31-VIII-1878 (Acuerdos y Sentencias, Ia serie, tomo II, p. 191) que incluía previsiones sobre el Ministerio Público (así, el Título VI se dedica al "Ministerio Fiscal", el Título VII aborda lo relativo a la "Defensoría de menores", mientras que el Título VIII se refiere a la "Defensoría de Pobres"). Al margen de los avatares presupuestarios acontecidos entre 1875 y 1878, las leyes 1.228 y 1.248, ambas del año 1878, establecieron distintas modalidades de intervención del Procurador General. En sintonía con ello, pero más ampliamente, la ley 1.431 de 26 de octubre de 1881, de "Organización de la Administración de Justicia", en su art. 5 disponía que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por "cinco vocales" y "un Procurador General". A tenor del art. 8, la Defensoría de Menores se confiaba a un defensor general de toda la Provincia, con asiento en la capital, con la asistencia del asesor. En virtud de una habilitación prevista en la norma anterior, se dictó el Reglamento de 4 de agosto de 1884 (Acuerdos y Sentencias, tomo X, 2a serie, p. 76), que consagró "la Defensoría General de Menores de la Provincia". Dicha reglamentación se adecuaba a la estructura y regulación de la ley de 23-XI-1864, aunque unificaba en un solo sujeto la titularidad de la defensa. Por ley 1.836 de 20-VIII-1886 se asignaron agentes fiscales al Departamento Judicial de la Capital (art. 1) y se creó un cargo de "...Defensor Letrado" (art. 2) para "patrocinar en las causas Criminales y Correccionales a aquellos detenidos y o procesados que no tuviesen o no quisiesen nombrar un defensor particular", cuyas funciones -conforme se previó en su art. 2- fueron reglamentadas por la Suprema Corte por Acuerdo de 11-XI-1886 (v. Acuerdos Extraordinarios de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires [1875-1945], apéndice, La Plata, 1947, p. 64; v. Acuerdos y Sentencias, tomo I, 3a Serie, p. 125). II.5.c. En el año 1889 alumbró una nueva norma constitucional.

Es significativa la referencia expresa a la figura del Procurador en preceptos atinentes a la designación de magistrados, a su inamovilidad y a las condiciones para acceder a tales cargos, respectivamente (arts. 187, 188 y 189). En lo demás, se reprodujo en sus arts. 160 y 199, lo ya previsto en los arts. 158 y 196 de la Constitución de 1873. Con sostén en el nuevo ordenamiento fue sancionada la ley 2.511 de 12-IX-1894, de "Procedimiento para la designación de funcionarios y empleados judiciales", según la cual "los Agentes Fiscales, Asesores de Menores y Defensor de Pobres, serán nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, por el término de seis años, durante el cual sólo podrán ser removidos por las causas y por el procedimiento con que pueden serlo los jueces letrados de la Instancia y por el mismo jury" (art. 3). Diversas normas posteriores instituyeron los cargos de Fiscal (v. ley 2.558 de 6-II-1896, art. 6) y de agente fiscal en el interior (ley 2.575 de 22-VIII-1896). La ley 3.532 (21-X-1913), de "Procedimiento para terminación de causas judiciales" confirió al Procurador ante la Suprema Corte la labor de controlar e instar el pronto despacho en toda clase de asuntos judiciales (art. 1 inc. "e"). A su vez, la ley 3.778 de 26-X-1923 reguló la inamovilidad de los funcionarios del Ministerio Público (art. 1). II.5.d. Otra reforma constitucional fue aprobada en el año 1934. En términos generales, el art. 148 de esta nueva normativa replicó la estructura del Poder Judicial integrado por diversos órganos jurisdiccionales encabezados por la Suprema Corte. En la esfera de este Tribunal se mantuvieron, con las salvedades que a continuación se precisarán, las potestades básicas de gobierno en todo cuanto fuere "conveniente a la mejor administración de justicia" (art. 152). La creación de órganos del Poder Judicial fue ampliamente confiada a la Legislatura. Así, el art. 154 que rezaba: "La Legislatura establecerá cámaras de apelación y tribunales o jueces de primera instancia en lo Civil, Comercial y Penal, permanentes en la ciudad de La Plata, determinando los límites de su jurisdicción territorial y las materias de su competencia en su fuero respectivo. En el resto de la provincia los establecerá permanentes o viajeros, organizando los distritos judiciales que considere convenientes". Ciertamente esa competencia comprendía tanto a los órganos judiciales como a los funcionarios que actuaban ante ellos en calidad de fiscales, defensores o asesores. Por cuanto concierne al Ministerio Público, el art. 172, relativo a la acusación por delitos en funciones, pasó a incluir a sus integrantes a la par de los magistrados. Y, sobre todo, se consagró el art. 180, actual art. 189, tan mencionado en esta causa. El Ministerio Público fue expresamente encuadrado en el Poder Judicial, para darle estabilidad e inamovilidad a los miembros que lo integran (ver Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1934, 13a. reunión, págs. 632/635). Tal cual se ha dicho, el texto de 1934 matizó la superintendencia de la Corte. En primer lugar, a diferencia de lo dispuesto en relación con la generalidad de los funcionarios y agentes de los órganos jurisdiccionales y de los pertenecientes a las distintas dependencias del Ministerio Público, todos los cuales debían ser designados y removidos por la Suprema Corte, a propuesta de sus titulares (art. 149 inc. 5), en el art. 155 otorgó a las Cámaras de Apelación la facultad de dictar por sí los actos de nombramiento y de cese de sus empleados. Esta cláusula se mantiene en el art. 167 de la Constitución en vigor. En segundo lugar, aunque la potestad de designación y baja de su personal no le fue otorgada, el art. 180 le asignó al Procurador General superintendencia en el ámbito del Ministerio Público. II.5. e. La Constitución del año 1949 continuó la estructura y el esquema de contenidos de su par anterior. En relación con el Ministerio Público, el art. 147 reprodujo casi literalmente el art. 180 de la

Constitución de 1934. II.5. f. En 1955 se sancionó la ley 5.827, "Orgánica del Poder Judicial" (LOPJ, B.O. de 12-VII-1955). Esta norma destinó su Título IV al Ministerio Público, confiando al Procurador General su titularidad y dando cuenta de su amplia superintendencia (art. 76 inc. 1), sin perjuicio de establecer que la atribución de representar al Poder Judicial corresponde a la Suprema Corte de Justicia {art. 31 inc. "a"), mantenida en el actual art. 32 inc. "a" del mismo ordenamiento legal. Los arts. 80 a 87 regulaban aspectos de la actividad de los "Defensores de Pobres y Ausentes". En tanto que el decreto ley 7.809/1972 (B.O. de fecha 21-1-1972) detalló las facultades del Procurador en orden al contralor de los plazos de los procesos judiciales. II.5. g. Desestimada en el plebiscito convocado por decreto 1.287/90, la enmienda constitucional del año 1990 (ley 10.859), en su art. 17 9, enunciaba la cláusula del Ministerio Público con una redacción similar a la establecida en la Constitución de 1934, mientras que en el art. 180 se refería a sus funciones principales. II.5. h. La reforma constitucional del año 1994 consagra un conjunto de disposiciones que se mantienen vigentes hasta nuestros días. Por fuera de las trascendentes innovaciones sobre aspectos puntuales de la justicia (v.gr., arts. 166 primer párrafo, in fine y último párrafo; 172, 175, 215 y 217 y concs.), su organización en gran medida fue mantenida (arts. 160, 161 inc. 4, 164 y concs.). En ese marco, se ha conservado en lo esencial la configuración del Ministerio Público. Tan solo, en sus arts. 175, 176, 177 y 189 (sustancialmente idénticos a los 165, 166, 167 y 180 de la Constitución de 1934) incorpora la figura del Subprocurador General, que ya había sido creada por la ley 10.486 (B.O. de 20-IV-1987). A la par, reitera el precepto del art. 180 que -ahora como art. 189- viene a añadir solamente en su enunciado a la señalada figura del Subprocurador. A semejanza de lo previsto en el art. 154 de la Constitución de 1934, el actual art. 166, primer párrafo, atribuye a la Legislatura competencia para establecer "tribunales de justicia determinando los límites de su competencia territorial, los fueros, las materias y, en su caso, la cuantía", potestad que abarca la creación de órganos del Ministerio Público. II.5.i. La ley 11.922 transformó de raíz el sistema de enjuiciamiento penal (B.O. de 23-1-1997) enfilándolo hacia el modelo acusatorio y adecuando sus reglas de investigación y debate, con el fin de emplazar a la acusación y a la defensa en paridad de situaciones en el proceso. Este régimen fue prontamente acompañado por la ley 12.061 "Orgánica del Ministerio Público" (B.O. de 8 y 9-1-1998). En sus fundamentos, el mensaje de elevación del proyecto alude a la necesidad de diferenciar "en la estructura y funcionamiento del Servicio Público de Defensa Penal y del Ministerio Público Fiscal". II.5. j. En consonancia con esa reforma procesal, por iniciativa de la Suprema Corte, la superintendencia del Ministerio Público fue potenciada en materia presupuestaria (v. resoluciones SCBA 2.563/99, 3.800/99 y 3.347/03 y art. 45 de la ley 12.396). Avanzando sobre lo que la ley 12.061 establecía en esa materia (art. 7) se propició y obtuvo la creación de la Jurisdicción Auxiliar Ministerio Público, separada de la Jurisdicción Auxiliar Administración de Justicia, dentro del presupuesto del Poder Judicial. II.5. k. La ley 14.442 (B.O. de 26-11-2013), sustitutiva de la ley 12.061, constituye el jalón principal del ciclo regulatorio en la materia. En sus fundamentos puede leerse que la norma se inserta "en un trámite de constitucionalización del proceso penal, ya iniciado en el año 1998 con la implementación del procedimiento acusatorio en sustitución del inquisitivo, así como por el fortalecimiento de la Defensa Oficial, que se ha transformado cuantitativamente en un pilar para la legitimidad del ejercicio de la acción Pública por parte del Estado" (<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14442.html>). Según se expone en el mensaje, la Defensa Oficial, que en sus orígenes podría haber sido un instituto complementario, con el crecimiento de los conglomerados urbanos y la multiplicación de los conflictos sometidos a la jurisdicción, se ha tornado en protagonista de la mayor parte de la representación procesal en los casos penales. Se puntualiza que su dependencia del Ministerio Público Fiscal no se ajusta a los principios establecidos por los arts. 5, 16, 18, 120 de la Constitución nacional, los Pactos Internacionales incorporados a ella por su art. 75 inc. 22 y por la propia Constitución provincial y el Código de Procedimiento Penal (art. 1 y concs.). A la vez se afirma que la Constitución provincial, al establecer las garantías del debido proceso y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos (art. 15) y, al mismo tiempo, la superintendencia del Procurador General (art. 189) "...obliga a la armonización de dichas normas de forma tal que no se frustren recíprocamente, afectando la finalidad de las mismas, y de permitir su mayor vigencia y coordinación". Entre otras consideraciones puede leerse que se entendió inconveniente la sujeción de la Defensa al poder disciplinario de la Procuración General. Por esto y otras consideraciones, se crearon los cargos de Defensor General y Subdefensor General de la Provincia. II.5.1. Esta legislación no supuso una novedad absoluta. Varios proyectos de ley habían propuesto reformar el diagrama orgánico del Ministerio Público. Los ligaba un denominador común: incrementar los poderes de superintendencia confiados a las autoridades de la defensa oficial con el fin de garantizarles una gestión más autónoma. Lo hicieron con diferentes formatos, pero observando esa misma idea rectora. A veces, como en el caso de la ley 14.442, se propició crear el cargo de Defensor General o el de Defensor ante la Suprema Corte (cfr. proyecto de ley A.22/04-05, Mensaje n° 1628 de fecha 20-VIII-2004 y su similar presentado tiempo después por varios diputados, v. n° 2877/08-09). Otra propuesta pretendía otorgar esa tarea al Subprocurador General (cfr. proyecto de ley D 3047/12- 13, también suscripto por diputados). Hubo iniciativas legislativas que conferían la superintendencia al Defensor de Casación Penal (cfr. proyecto de ley E 238/00-01 presentado en la Cámara de Senadores). E incluso antes la Procuración General delegó a aquel órgano cometidos administrativos, encomienda que

luego dejó sin efecto (cfr. resolución PG 479, de fecha 26-V-1998; reformada y derogada por resoluciones PG 204/2002 y 225/2002). II.5.11. En definitiva, la evolución del ordenamiento local ha consolidado una institucionalidad que, en cuanto aquí interesa, presenta las siguientes notas: i] el gobierno del Poder Judicial reside en la Suprema Corte; ii] respecto de ciertas atribuciones esa función fue modulada en favor de otras autoridades judiciales (v.gr. las Cámaras de Apelación, art. 167, Const, prov.) y con mayor amplitud, pero sin conferirle la potestad prevista en el art. 167, se asigna superintendencia al Procurador General (art. 189, Const, prov.); iii] el Ministerio Público afianzó su inserción en el Poder Judicial como pieza clave del sistema (arts. 73 inc. 2, 161 inc. 4, 164, 175, 176, 182 y 189, Const, cit.); iv] en la configuración de los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Público el papel de la Legislatura es protagónico, pues le incumbe crearlos o reformarlos, así como fijarles sus competencias (art. 166, primer párrafo, Const, prov.); v] la Procuración General ostenta la titularidad institucional del Ministerio Público (art. 189, cit.); vi] las funciones de los fiscales y defensores, al igual que las de los asesores de incapaces y menores, no están definidas a nivel constitucional {art. 189, primer párrafo, cit.); vii] la reforma procesal penal, en tanto puso en marcha el sistema acusatorio, hizo evidente la necesidad de profundizar la diferenciación de los roles entre acusación y defensa públicas y de adecuar la organización administrativa del Ministerio Público; viii] el fortalecimiento del servicio de la defensa, mediante el otorgamiento de poderes de superintendencia, ha sido propiciado por diversas iniciativas legislativas. II.6. Por útil que pudiera ser, la reseña anterior no busca anclar el examen de la cuestión debatida en los entresijos propios de la indagación del pasado, ni centrar su respuesta en el resultado de interpretaciones originalistas. Da cuenta, eso sí, de que la defensa oficial se ha labrado y ha evolucionado a lo largo de los años con rasgos peculiares, dejando un legado que no es esquivo a la idea que lleva a distinguirla del espacio organizativo del Ministerio Público Fiscal. Como se trata de una institución dotada de un gran dinamismo [el derecho público no permanece inmóvil: se halla en constante movimiento] funcionalmente asociada a una garantía fundamental para toda persona (arts. 18, Const, nac.; 15, Const, prov.), su examen requiere un tratamiento que consulte la comprensión de los textos positivos, de sus fines y su enclave constitucional, como también el contexto de relación que los vincula con el sistema de derechos humanos. II.7. En primer término, corresponde analizar si el art. 189 de la Constitución tiene el alcance que le adjudica la actora. II.7.a. Según se ha recordado, en su primer párrafo, el artículo citado prescribe lo siguiente: "El Ministerio Público será desempeñado por el Procurador y Subprocurador general de la Suprema Corte de Justicia; por los fiscales de Cámaras, quienes deberán reunir las condiciones requeridas para ser jueces de las Cámaras de Apelación; por agentes fiscales, asesores de menores y defensores de pobres y ausentes, quienes deberán reunir las condiciones requeridas para ser jueces de primera instancia". El segundo y último determina que: "El Procurador General ejercerá superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público". II.7. b. La norma no dice que el titular de la Procuración ejerce toda la superintendencia del Ministerio Público, o sobre todos los órganos o miembros que lo integran, ni predica que deba recaer por igual sobre fiscales y defensores; por mencionar algunas de las expresiones que pudo haber utilizado si se hubiese querido fijar con la mayor extensión posible el marco competencial correspondiente a dicho órgano. Esas variables expresivas y de significado no son incompatibles con el art. 189, pero -he aquí la cuestión- en la demanda se las asume como las únicas que el texto admitiría. Se edifica así una interpretación según la cual la Procuración debe concentrar en exclusiva la superintendencia del Ministerio Público. Ergo, cualquier normativa que acotase, delimitara o desconcentrara en algún grado esas competencias desvirtuaría la regla constitucional. Sin desconocer que el art. 189 propicia una importante asignación de competencias administrativas al titular de la institución, lo cierto es que no le adjudica todas las posibles ni se las otorga de manera privativa y excluyente. Interpretar lo contrario, entre otras cosas, ignorarla lo dispuesto en el art. 161 inc. 4 de la propia Constitución. II.7. c. De otra parte, cuando apunta al ejercicio de superintendencia del Procurador General, el art. 189 hace referencia a "los demás miembros del Ministerio Público" (sobre los demás, reza la norma). Podría aducirse que la mención incluye dentro del poder administrativo de aquel órgano a todos los componentes del Ministerio Público; o sea, que ejerce superintendencia sobre sus funcionarios y sobre los demás mencionados en el primer párrafo del precepto. Sin embargo, el texto admite una lectura diversa. La palabra demás, precedida del artículo los, de ordinario tiene un sentido de distinción (v.gr. estos sujetos u objetos se diferencian de los demás, como sinónimo de los otros o de los restantes). Una lectura con ese alcance, discutible pero no absolutamente inverosímil, privarla al Procurador de superintendencia sobre los miembros del Ministerio Público mencionados en el primer párrafo, por cuanto el texto no se referiría a ellos, sino a los demás. Sus prerrogativas operarían respecto de los otros -o los restantes- miembros de la institución. II.7. d. Muy probablemente esta última inteligencia sea distorsiva. Pero descartarla en modo alguno implica que únicamente encaje en el molde constitucional la postulada por la demandante. En el marco de posibilidades que ofrece la Constitución, bajo la observancia de las previsiones que ésta consagra, forzar la interpretación sólo hacia aquel polo parece inapropiado. En cierto modo, desconocería que es el legislador quien está llamado a perfilar el alcance y las gradaciones de las potestades funcionales correspondientes a los órganos del Ministerio Público; y en ese empeño dispone de un vasto arbitrio (art. 166, primer párrafo, Const. cit.). II.7.e. Desde luego, una norma legal que vaciara por completo las

competencias administrativas de la Procuración o le dejase un remanente suburbial de ellas para adjudicar las troncales a otros órganos y, así, despoj arlo del núcleo de poderes reconocible como propio de sus funciones (arg. doctr. causa I. 2.021, "Municipalidad de San Isidro", sent. de 27-VI11-2014), sería contrario a la regla constitucional. Pero, vale reiterarlo, fuera de semejante extremo no hay duda de que la legislatura goza de un espacio de configuración flexible y extendido, cuyo despliegue cabe respetar en tanto sea razonable y proporcional a los fines constitucionales (causa I. 2.021, cit.). Esto no sólo se desprende con nitidez del citado art. 166 de la Constitución: viene impuesto por la propia dinámica legislativa y por la evolución de las instituciones. Las leyes, por ende, pueden instituir, reformar, delimitar y reconfigurar las competencias principales y las de apoyo (o administrativas) entre los órganos de aquel ministerio; también pueden conferirles nuevas labores. Así como la ley 12.061 desconcentraba ciertos aspectos de la superintendencia en diversos miembros del Ministerio Público, sin reunirlos exclusivamente en cabeza el titular de la Procuración (v. arts. 15 incs. 2 y 4; 16 incs. 3, 8 y 12; 17 inc. 8; 18 incs. 1, 3 y 5; 19 incs. 4, 8 y 11; entre otros), la ahora censurada lo hace con mucha mayor intensidad respecto de la defensa y el área tutelar en favor del Defensor General. II.7. f. Puesta la atención en ello, es claro que la norma cuestionada, a semejanza de la ley 12.061, asigna al Procurador General vastos poderes de superintendencia sobre el Ministerio Público Fiscal, como también lo es que esas atribuciones se estrechan sobremanera cuando se ingresa en el campo de la defensa oficial. Allí se otorga una serie de facultades a la Defensoría General. Ellas son muy relevantes, pero no iguales a los poderes del Procurador. En efecto, en el diseño de la ley 14.442 las potestades administrativas de ambos órganos no se identifican. Aun cuando, básicamente en orden al quehacer de los defensores y respecto de aquel tipo de competencias, las ahora atribuidas a la Procuración, comparadas con las previstas en el régimen de la ley 12.061 han sido acotadas, aquel órgano todavía mantiene un núcleo competencial mínimo o común que emerge, de manera expresa y razonablemente implícita, a partir de una serie de enunciados de la ley (arts. 1, 2, 8, 20, arg. arts. 24 incs. 4, 15, 17, 21; 56 y concs., ley cit.) y se proyecta sobre la generalidad del sistema. II.7. g. La comprensión del asunto exige avanzar más allá del significado literal de las disposiciones examinadas, de la mano del sentido que lógicamente se deduce del contexto jurídico en el que se insertan. Sabido es que la primera fuente de interpretación de las normas positivas es su letra (Fallos: 307:2153; 312:2078 y 314:458; entre muchos otros) y que sus palabras -al margen de algún tecnicismo inevitable- deben entenderse empleadas con el significado que tienen en la vida diaria (Fallos: 331:2551). Pero el examen que el derecho promueve no se agota en una operación semántica o gramatical de los enunciados normativos; supone indagar en lo que dicen jurídicamente, dando pleno efecto a la intención del legislador. Tarea que requiere consultar los preceptos implicados de manera que guarden congruencia con el ordenamiento y con los principios de la Constitución (Fallos: 334:13; 336:760) y a la que no le es indiferente buscar el desenvolvimiento armonioso de la dinámica estatal por sobre el conflicto o la antinomia (Fallos: 286:301; 307:360; entre otros), ni interferir en la racionalidad de las reglas (B. 60.788, "Marra", sent. de 10-IX-2014; con cita de CSJN, Fallos: 327:1507 y 329:2876), a las que ha de procurarse, en la medida de lo razonable, darles pleno efecto (Fallos: 296:22; 297:142; 299:93; 301:460 y 330:2982), descartando las lecturas rígidas, a favor de una comprensión lo más coherente y sistemática posible (v. mi voto en C. 110.848, "Lombardo", sent. de 26-VI-2013; entre muchas). Esa labor resulta todavía más delicada cuando se está ante un reclamo dirigido contra una ley, ya que, por un lado, el grado de acierto, mérito o conveniencia de la solución adoptada por otros poderes, constituye un asunto sobre el cual no procede el escrutinio judicial {conf. Fallos: 316:2044; 322:2346; 329:5567, 332:373, entre otros), y, por otro, la declaración de inconstitucionalidad de esa clase de normas importa una de las funciones más sensibles para cualquier tribunal de justicia, ultima ratio del orden jurídico (CSJN, Fallos: 322:919; 323:2409; 324:920; SCBA, Ac. 50.900, "Rodríguez", sent. de 15-XI-1994, "Acuerdos y Sentencias", 1994-IV-219; Ac. 60.887, "López", sent. de 24-III-1998; L. 77.503, "Cardeli", sent. de 6-V-2001; B. 66.966, "Ávila", sent. de 14-VII-2013; B. 65.011, "Taiven", sent. de 29-III-2017; entre muchas). II.8. La inteligencia sistemática de los dispositivos en juego no abona la tesis de la demandante. II.8. a. Como se ha recordado, la Constitución emplaza al Ministerio Público en el Poder Judicial (arts. 73 inc. 2, 161 inc. 4, 164, 165, 175, 176, 177 y 189). Esta filiación (art. 3, ley 14.442), determina, entre otras cosas, el carácter no absoluto de las funciones administrativas concernidas en el art. 189. Por un lado, en determinados aspectos puntuales atinentes a la superintendencia, los órganos que componen el Ministerio Público están alcanzados por ciertas potestades que la Suprema Corte ejerce en su condición de cabeza del Poder Judicial (v. resols. SCBA 3.510/02 y 1/15/ infra 9), bien que, en ocasiones, este Tribunal las ejerce con la asistencia o en coordinación con el Procurador General (v. resol. SCBA 206/91). Por otro, respecto del orden interno del Ministerio Público, el legislador puede instituir órganos y efectuar una razonable distribución de las tareas administrativas relativas a sus actividades. II.8. b. Desde esa perspectiva, un repaso de la ley 14.442 autoriza a sostener que la reconfiguración del servicio de la defensa oficial, influida por el modelo acusatorio de enjuiciamiento penal, no vulnera la Constitución. II.8. c. Explicitada en el mensaje que acompañara al proyecto de ley (v. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14442.html>), la finalidad de la norma es clara: establecer un área funcionalmente autónoma encargada de la defensa pública, a la que se le confiere el soporte administrativo correspondiente. Ello, en

el entendimiento de que no es razonable alojarla, aun en ese plano, con dependencia plena del mismo órgano que en última instancia sostiene la acusación. El Ministerio Público es así organizado en dos sectores principales, funcionalmente autónomos (Fiscal y de la Defensa, art. 2, segundo párrafo, ley 14.442). En ese contexto, la idea de potenciar la administración de la defensa, en correspondencia con la redefinición de los principios de la institución consagrados en el art. 3, segundo párrafo, de la ley (norma cuestionada en la demanda; v. sus capítulos IV, fs. 23 vta./26, V apdo. 2.2., fs. 37/48 y X, fs. 52/52 vta. así como la diferencia de aquel art. 3 con el art. 2, segundo párrafo, de la ley 12.061), viene determinada en cierta medida por la preeminencia cuantitativa y en la consideración pública de los asuntos penales. Si acaso esa idea nutría en parte a la ley anterior (arts. 3, 19 inc. 1, 29, 30, 72, 83, 84 y conec., ley 12.061), no fue concretada sino en un grado o con una intensidad menor. Por lo demás, algunos de los preceptos de la norma derogada contenían soluciones equívocas (v.gr. los que disponían que el titular de la Procuración convocaba, integraba y presidía el Consejo de Defensores, arts. 13 inc. 10 y 83, inc. 1, ley 12.061).

II. 8.d. De todas formas, con ser exacto que la legislación ahora en pugna otorga al Defensor General vastas atribuciones, algunas equivalentes a las conferidas al Procurador General respecto de las fiscalías (v. arts. 21 y 24 de la ley), el deslinde de competencias que establece no lo despoja de la titularidad del Ministerio Público. Esta última condición entraña -o da lugar a- una competencia residual, necesaria para establecer cierta coordinación de los diferentes órganos de la institución, cuyo límite está dado, precisamente, por el respeto del fin público previsto por el legislador al sancionar la norma, en orden a vigorizar la funcionalidad de la defensa. Vaya esto dicho, más allá de tener presente que en ciertos espacios de la defensa pública la Procuración conserva las potestades que ejercía antes de la sanción de la ley 14.442 (cfr. arts. 91 y 92, LOPJ, v. infra apdo. II.8.11). Si, con arreglo a la doctrina de los poderes implícitos, cabe admitir que la autoridad superior disponga de atribuciones indispensables para el eficaz despliegue de la institución (relevantes para el ejercicio de las competencias otorgadas; Fallos: 318:1967; 327:4376; 329:1092), aunque no estén indicadas expresamente por la norma, con más razón ha de reconocérsele el desempeño de las que ésta ha enunciado de manera explícita (v.gr. los arts. 1, 2, 4, 8 tercer párrafo, 20 segundo párrafo, 56 primer párrafo, y conec., ley 14.442), junto -entonces- con aquellas que necesariamente derivan de tales reglas (doctr. Fallos 327:6080; 328:556).

II.8. e. Varias son las disposiciones de la ley 14.442 que abonan lo afirmado precedentemente. El art. 1, al fijar las funciones del Ministerio Público dispone que éste "...es el cuerpo de Fiscales, Defensores Oficiales y Asesores de Incapaces que, encabezado por el Procurador General? (énfasis agregado). El art. 2, remitiendo a lo que establece la Constitución, estatuye que "...El Ministerio Público está encabezado por el Procurador General quien ejerce la superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público". De modo concordante el art. 20 prescribe que el Procurador General "...es responsable del adecuado funcionamiento del Ministerio Público, en cuyo ámbito ejerce las funciones de superintendencia previstas por el artículo 189 de la Constitución Provincial". Y agrega: "Dicha facultad debe ser interpretada en forma concordante con los principios y garantías previstos en la normativa constitucional, quedando incluidas solamente las cuestiones que no afecten el normal desempeño e independencia de la función de defensa, el debido proceso y la garantía de defensa en juicio".

II.8. f. El art. 55 organiza la estructura de la Procuración General creando un área funcional de superintendencia diversa de la prevista para la Defensoría General (art. 61). De acuerdo a lo dispuesto en el art. 56, el Procurador tiene a su cargo "...la organización administrativa y funcional interna de la Procuración General" y "...el contralor de superintendencia a todos los organismos del Ministerio Público, con las adecuaciones previstas respecto del Ministerio Público de la Defensa".

II.8.g. La demandante cuestiona la solución dada por el legislador sin llegar a discernir que de la propia ley 14.442 se desprenden poderes de superintendencia en cabeza de la Procuración que la habilitan a establecer mínimos comunes de actividad en las todas áreas del Ministerio Público. Esa titularidad explica a su vez la responsabilidad por el funcionamiento adecuado de la organización, que el referido art. 20 de la ley estatuye e, infundadamente, la actora censura. Con esa mirada puede valorarse la razonabilidad de la delimitación de tareas que la norma establece en lo tocante al servicio de la defensa oficial. Que la legislación puesta en entredicho, apuntando esencialmente al universo de los procesos criminales y correccionales, vigorice los cometidos administrativos de la defensa y que las pautas generales de su actuación en la materia se elaboren de manera autónoma por el Consejo de Defensores o por la Asamblea de la Defensa Pública (arts. 102 a 105, ley 14.442), con intervención del Defensor General, trasunta una determinación -admisible dentro del arbitrio derivado del art. 166, primer párrafo, de la Constitución- que procura empalmar ciertos aspectos de la estructura organizativa del Ministerio Público con el modelo acusatorio del enjuiciamiento penal, más a tono con el principio de paridad de armas. No clausura la articulación funcional con los distintos segmentos de la institución, que se mantiene a cargo de la Procuración General, ni desconoce las facultades que ésta puede desplegar sobre el conjunto (v.gr. en la programación y gestión presupuestarias).

II. 8. h. Los arts. 1, 2, 20 y 56 de la ley en debate no son textos vacuos o innecesarios. Con reiteración, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se presumen y que sus determinaciones deben interpretarse computando todos los términos utilizados, en el entendimiento de que no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito (Fallos 328:1652; 329:5210; 331:1234; 338:488). Justamente, sin perjuicio de la

diferenciación funcional y organizativa introducida en la estructura del Ministerio Público, aquellos preceptos de la ley 14.442 gozan de un inequívoco valor normativo, que mal podría soslayarse. II.8.i. Por lo pronto, la propuesta presupuestaria, más allá de lo dispuesto en los arts. 8 último párrafo y 24 inc. 15 de la ley 14.442, en orden a la no afectación de la autonomía funcional del servicio de la defensa, se mantiene primordialmente incólume bajo la titularidad de la Procuración General. II.8.j. Los arts. 1, 2, 8, 20 y 56 de la ley, razonablemente comprendidos, habilitan el ejercicio de la potestad reglamentaria y la adopción de medidas administrativas comunes a los distintos órganos que componen el Ministerio Público (v.gr., entre otras, en lo atinente a las compras o adquisiciones de insumos y tecnología, o a los servicios de apoyo, tareas de mantenimiento edilicio, locaciones de inmuebles, etc.). Se trata de unos quehaceres o actividades comprensivos de la generalidad de la organización, cuyo desenvolvimiento coherente favorece el logro de economías de escala y contribuye a una mayor coordinación funcional tanto como a la eficiencia de la gestión. Para más, este desempeño por parte de la Procuración General en manera alguna conspira contra la finalidad buscada con la mayor diferenciación entre ciertos servicios de apoyo correspondientes a las áreas centrales de la institución {fiscal y de la defensa}.

II.8.k. Fruto del amplio espacio regulatorio confiado a la ley (art. 166, primer párrafo de la Constitución), la demarcación de cometidos administrativos establecida por la norma cuestionada puede ser opinable, y desde luego pudo haber merecido otro tipo de diseño, pero no luce inconstitucional. Al fin y al cabo, deja traslucir una de las tantas formas legítimas de organizar el Ministerio Público como parte fundamental del Poder Judicial (art. 3 de la ley 14.442).

II.8.l. El ordenamiento constitucional delinea las labores de la Suprema Corte de Justicia con alguna concreción (v.gr. arts. 161, 163, 164, 165, 166, párrafo tercero, 168, 171 y conec., Const, cit.). De modo puntual adjudica ciertas prerrogativas a las Cámaras de Apelación (art. 167), explicita algunos rasgos de la competencia de los juzgados de paz (art. 172) y consagra la regla de la especialización de los órganos judiciales en materia laboral (art. 39 inc. 2) o administrativa (art. 166 última parte). Aun así, la puesta en práctica de estas directivas depende de un indispensable desarrollo normativo. Este Tribunal ha tenido ocasión de puntualizar que los enunciados constitucionales, como inevitable consecuencia de su mayor generalidad e indeterminación, deben ser objeto de un despliegue regulatorio ulterior protagonizado por la legislatura. Precisiones de diverso orden y tomas de posición entre varias alternativas similarmente válidas, muchas veces son necesarias para ponerlos en práctica. Con modalidades diversas esas especificaciones permiten el asentamiento del contenido de las normas y principios constitucionales, para fecundar en la vastedad de la experiencia jurídica (v. causa B. 73.126, "Saráchaga", resol. de 6-IV-2016).

La estructuración orgánica y funcional del Ministerio Público no escapa al necesario desarrollo normativo; antes bien, requiere de esa implementación (art. 166 primer párrafo, Const, prov.). En esencia eso es, justamente, lo que hace la ley 14.442.

II.8.11. En otro orden de consideraciones, no sobrea abunda recordar que, en relación con algunos tramos del servicio de la defensa pública, la norma legal objetada en autos ha mantenido las competencias administrativas de apoyo en cabeza de la Procuración. Por ejemplo, en el sistema que rige en el ámbito de la justicia de paz, previsto en los arts. 91 y 92 de la LOPJ (textos reformados en su hora por la ley 10.571 y luego por la ley 14.365, poco tiempo antes de la ley 14.442) la defensa de las personas sin recursos económicos o de los menores y personas con limitaciones a su capacidad es ejercida por abogados de la matrícula, no por funcionarios propios del Ministerio Público. La LOPJ fue reformada por los arts. 114 y 115 de la ley 14.442; pero lo hizo en aspectos diversos a los que ahora se examinan, por lo que cabe entender que los arts. 91 y 92, antes mencionados, se mantienen en vigencia. Concretamente, el primero de ellos confiere al Procurador General la potestad para arbitrar los medios adecuados a fin de solucionar el problema derivado de la falta o insuficiencia de los letrados susceptibles de desinsacular de la lista confeccionada por el Colegio de Abogados Departamental correspondiente al respectivo partido. En tanto que el art. 92 de la LOPJ, más ampliamente, prescribe que los abogados de la matrícula designados de acuerdo a este régimen, mientras ejerzan funciones como defensor o asesor oficial, estarán bajo la superintendencia de la Procuración, lo cual en buena medida se explica por la indole preferentemente no penal de la competencia material correspondiente a los juzgados de paz.

II. 9. La pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial dispuesta por la Constitución constituye un factor que delimita la extensión de las atribuciones administrativas del Procurador General y perfila el alcance del art. 189.

II.9.a. Diversos pronunciamientos institucionales de esta Corte han abordado la cuestión. Sin remontarse demasiado lejos, puede destacarse la resolución de la Corte 274/89 (expte. P.G. 580/89 3001-012/89, de 21-III-1989). Refiriéndose al art. 180 de la Constitución de 1934, el tribunal sostuvo que el fin de esa norma había sido dotar al Ministerio Público de "...autonomía relativa respecto de la otra rama del Poder Judicial", de la que, sin embargo, no cabía deducirse su ajenidad a ese asiento institucional. Por ello afirmó que en el Poder Judicial hay gobierno único, a cargo de Suprema Corte de Justicia, que lo representa (con cita de los arts. 149 inc. 5, 152, 154 de la indicada Constitución y 31 inc. "a" de la LOPJ).

II.9. b. Esta doctrina fue refrendada por la resolución 3.510/02 (expte. 3001-844/02, de 20-XI-2002), en la que se puso de resalto que "la adscripción del Ministerio Público al Poder Judicial es de raigambre constitucional (v. Sección 6a, Arts. 161, inc. 4; 164; 165; 175; 176; 177 y 189 de la Constitución). E, incluso, resulta del Art. 2º de la Ley Nº 12.061, en cuanto lo declara parte integrante del Poder Judicial", por lo cual "...la Suprema Corte [...] cuenta con suficientes atribuciones para intervenir en toda

cuestión que pudiera afectar la normal prestación del servicio de justicia", lo que incluye el Ministerio Público. De suerte que, según se agregó, las prerrogativas de la Procuración General deben ser armonizadas con la mentada función gubernativa de la Suprema Corte y con las atribuciones que a ésta le adjudica el ordenamiento. II.9. c. El tribunal sostuvo esa misma posición en la resolución 1.142/03, de fecha 14-V-2003. Destacó la necesidad de que, como principio, las medidas de administración en ese ámbito del personal del Ministerio Público guarden congruencia con las normas o directrices generales establecidas por la Corte para todo el Poder Judicial (v. arts. 21 inc. 13 y 24 inc. 14, ley 14.442); armonización que en muchos casos se expresa mediante decisiones adoptadas en coordinación o con la asistencia de la Procuración General. II.9. d. El precedente de la resolución 3.510/02 fue aplicado más recientemente en la Resolución de fecha 22-1-2015 (v. expte. 3001-8993-2012) y en el Acuerdo 3831 de 14-XII-2016.

II.9. e. Por fin, en idéntica dirección se inscribe la reforma que -con sostén en el art. 161 inc. 4 de la Constitución- la ley 15.023 introdujo en el texto del art. 6 de la ley 15.005, relativo a la designación y remoción de los funcionarios y empleados de la policía judicial. II.10. Así como la adscripción del Ministerio Público al Poder Judicial deriva en la delimitación funcional comentada en el apartado anterior, en paralelo, por medio de otras determinaciones, las competencias de la Procuración General se han potenciado. Esto es perceptible en materia presupuestaria. II.10. a. Por resolución 2.563/99 (expte. 3003- 1098/99, de 31-VIII-1999) la Suprema Corte propició el desdoblamiento de las jurisdicciones en el orden presupuestario, distinguiendo entre Administración de Justicia y Ministerio Público, favoreciendo una gestión más ágil y autónoma de éste, y así lo prescribió en el art. 2 de dicho acto. Complementariamente, por resolución 3.800 de 17-VII-1999, puso en conocimiento del Poder Ejecutivo "...la necesidad de incluir en el Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial para el ejercicio 2000 la creación de una Jurisdicción Auxiliar que contemple las previsiones crediticias propias del Ministerio Público" (art. 1) . II.10. b. Dicha iniciativa fue acogida por el Poder Ejecutivo. Al tiempo de remitirse a la Legislatura el proyecto de presupuesto general de la Provincia se propuso ese distingo de jurisdicciones auxiliares y ello fue consagrado a partir de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley de Presupuesto 12.396, para el ejercicio 2000; y de allí en lo sucesivo. El art. 45 vino a establecer lo siguiente: "Autorízase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía, a propuesta del Poder Judicial, a redistribuir los créditos aprobados por la presente ley para la jurisdicción 'Poder Judicial', a fin de posibilitar la incorporación al Presupuesto General de las jurisdicciones auxiliares 'Administración de Justicia' y 'Ministerio Público', de acuerdo a lo manifestado en la Resolución 3.800/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires? (énfasis agregado). Desde entonces, en el ámbito común de la Jurisdicción "Poder Judicial", se conforman las Jurisdicciones Auxiliares "Administración de Justicia" y "Ministerio Público". II.10. c. El sistema quedó definitivamente perfilado con la resolución 3.347 (de 17-XII-2003). En ella se dispuso que el proyecto anual de cálculo de recursos y erogaciones del Ministerio Público debe ser elevado por la Procuración General "...antes del 10 de agosto de cada año para su consideración y aprobación por parte de esta Corte, como cabeza del Poder Judicial, y a los fines de su pertinente remisión al Poder Ejecutivo?. Se agregó que "[m] ensualmente la Procuración General remitirá al Tribunal copia de los informes que produzca para la Contaduría General de la Provincia, consignando el estado de ejecución presupuestaria y el movimiento y evolución de los cargos". II.10.d. Los arts. 8, 21 inc. 14, 24 inc. 15 y 62 de la ley 14.442 no modificaron la regulación descrita en los párrafos anteriores. Con un texto similar al del art. 7 de la derogada ley 12.061, el primero dispone que en el marco del cálculo de recursos del presupuesto del Poder Judicial "...el Ministerio Público debe asignar partidas especiales a fin de atender los gastos que demande el equipamiento de los órganos, capacitación de sus miembros, el sostenimiento de programas de asistencia y protección a la víctima, testigos e incapaces y el debido cumplimiento de sus funciones". Establece la norma que también deberá incluirse "...una cuenta especial formada con los honorarios y costas regulados en su favor y las multas impuestas en los procesos penales". Y, a tono con la vigorización del servicio de la defensa, determina en su párrafo final que "...la Defensa Pública contará con un porcentaje de la totalidad de los recursos previstos para el Ministerio Público suficiente para dar cumplimiento efectivo a las funciones que le asigna la presente Ley...". Los arts. 21 inc. 14 y 24 inc. 15 de la ley en examen aluden a la participación de las áreas fiscal y de la defensa en la propuesta de necesidades y recursos para cada ejercicio. En tanto que el art. 62 refiere a la administración del servicio de la defensa. Una lectura sistemática de tales previsiones permite armonizarlas con las directrices reseñadas en los apartados anteriores, relativas a la elaboración del presupuesto judicial, y con el art. 8 de la ley, ya transcrito, cuyo primer párrafo apunta al financiamiento del Ministerio Público en general. Con esta mirada, tanto la unidad presupuestaria general del Poder Judicial, como su distribución entre las dos Jurisdicciones Auxiliares (Administración de Justicia y Ministerio Público), se mantienen incólumes. Lo mismo sucede con la secuencia definida por la resolución SCBA 3.347/2003, conforme a la cual corresponde a la Procuración General remitir a la Suprema Corte de Justicia el proyecto de presupuesto del Ministerio Público. Por encima de la simetría funcional que a primera vista parecerían establecer ciertas normas de la ley 14.442, lo cierto es que con una indagación sistemática del régimen que diseñan la parificación absoluta se diluye. A la postre, la oscuridad de algunos textos se disipa apelando a las atribuciones inherentes consagradas a partir de lo dispuesto en los arts. 1, 2, 20 y 56. II.10.e. Todas las leyes de presupuesto posteriores a la sanción de la

ley 14.442, así como confieren a la Suprema Corte la habilitación para reestructurar o modificar créditos correspondientes a la Jurisdicción Administración de Justicia, en relación con la Jurisdicción Ministerio Público la han mantenido en favor de la Procuración General (v. ley 14.393, arts. 19, 20 y 73; ley 14.552, arts. 19, 20 y 22; ley 14.652, arts. 19, 20 y 22; ley 14.807, arts. 17, 18 y 20; ley 14.879, arts. 18, 19 y 22; ley 14.982, arts. 17, 18 y 22; ley 15.078, arts. 16, 17 y 21). II.11. A la luz de los pronunciamientos emanados de distintos organismos internacionales en materia de derechos humanos, el texto legal sujeto a escrutinio no merece reparos. II.11. a. En primer término, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "Ruano Torres", destacó la importancia fundamental de la Defensa Pública señalando la necesidad de que "...sea dotada de garantías suficientes para su actuación eficiente y en igualdad de armas con el poder persecutorio [ . . . ] para cumplir con este cometido el Estado debe adoptar todas las medidas adecuadas. Entre ellas, contar con defensores idóneos y capacitados que puedan actuar con autonomía funcional". Recordó también que "...la Asamblea General de la OEA ha instado a los Estados a que 'adopten acciones tendientes a que los defensores públicos oficiales cuenten con presupuesto adecuado y gocen de independencia, autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria y técnica'..." (CIDH caso "Ruano Torres y otro vs. El Salvador". Fondo, Reparaciones y Costas, sent. de 5-X- 2015, considerandos 156 y 159, Serie C No. 154). II.11. b. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2010, al elaborar las observaciones finales sobre los informes presentados por nuestro país, señaló que: "El Estado parte debe tomar medidas encaminadas a asegurar que la Defensa Pública pueda proporcionar [...] un servicio oportuno, efectivo y encaminado a la protección de los derechos contenidos en el Pacto a toda persona sospechosa de un delito, así como a garantizar la independencia presupuestaria y funcional de este órgano respecto de otros órganos del Estado?, por haber advertido que "...pese a lo previsto en el art. 120 de la Constitución, la autonomía funcional y presupuestaria de la Defensoría Pública respecto de la Procuraduría no está garantizada en todo el territorio nacional, lo que tendría un impacto negativo en la calidad de los servicios prestados por aquélla (art. 14 del Pacto)" (v. Observación final n° 20, de 22-III-2010, CCPR/C/ARG/CO/4). II.11. c. No hace mucho que ese mismo Comité examinó el quinto informe periódico presentado por Argentina (CCPR/C/ARG/5) en sus sesiones 3281a y 3283a (CCPR/C/SR. 3281 y 3283), celebradas los días 29 y 30 de junio de 2016. En su 3295a sesión (CCPR/C/SR.3295), de 11 de julio de 2016, entre otras consideraciones expuso en el punto 34 lo siguiente: "El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para asegurar que la Defensa Pública Federal y las Provinciales dispongan de los recursos necesarios, así como autonomía funcional y presupuestaria respecto a otros órganos del Estado, para poder desempeñar sus funciones eficazmente, en todas las regiones del país" ([http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/07/CCPR\\_C\\_ARG\\_CO\\_5\\_24580\\_S.pdf](http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/07/CCPR_C_ARG_CO_5_24580_S.pdf)). II.11. d. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha dictado varias resoluciones que merecen ser destacadas en este contexto. Mediante la resolución AG/RES. 2656 (XLI-0/11) aprobada en sesión plenaria, celebrada el 7-VI-2011, "Garantía para el Acceso a la Justicia. El rol de los Defensores Públicos Oficiales" (Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones, San Salvador, El Salvador del 5 al 7 de junio de 2011, Actas y Documentos, V. I, p. 173) decidió "...recomendar a los Estados miembros [...] que adopten acciones tendientes a que los Defensores Públicos Oficiales gocen de independencia y autonomía funcional" (art. 4). Al año siguiente expidió la resolución AG/RES. 2714 (XLII-02/12), denominada "Defensa pública oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad" (Cuadragésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones, Cochabamba, Bolivia del 3 al 5 de junio de 2012, Actas y Documentos, Vol. I, p. 75), en la que, teniendo presente la aludida resolución, la Observación General n° 32 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuyo párrafo 9 establece que el acceso a la administración de justicia debe garantizarse efectivamente en todos los casos; y las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, reiteró la necesidad de adoptar acciones "tendientes a que los defensores públicos oficiales gocen de independencia y autonomía funcional" (art. 4). Por resolución AG/RES. 2801 (XLIII-O/13), "Hacia la autonomía de la defensa pública oficial como garantía de acceso a la justicia" (Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones, La Antigua, Guatemala, del 4 al 6 de junio de 2013, Actas y Documentos, Vol. I, p. 183), luego de expresar "la importancia fundamental de [la] defensa pública oficial", enfatizó lo referente a la independencia "financiera y/o presupuestaria" (art. 4); destacando que "...sin perjuicio de la diversidad de los sistemas jurídicos de cada país", debe garantizarse "un servicio público eficiente, libre de injerencias y controles indebidos por parte de otros poderes del Estado que afecten su autonomía funcional y cuyo mandato sea el interés de su defendido o defendida" (art. 5). La resolución AG/RES. 2817 (XLIV-O/14) denominada "Hacia la autonomía de la defensa pública oficial como garantía de acceso a la justicia" (Cuadragésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones, Asunción, Paraguay del 3 al 5 de junio de 2014, Actas y Documentos, Vol. I, p. 71), considerando "que la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 8 establece con amplitud las garantías judiciales; las resoluciones AG/RES. 2656 (XLI-O/11), AG/RES. 2714 (XLII-O/12) y AG/RES. 2801 (XLIII-O/13); las 'Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad'; y el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos", reiteró en análogos términos lo decidido en la resolución antes

citada. Más cerca en el tiempo, la resolución AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) sobre "Promoción y Protección de Derechos Humanos" (Cuadragésimo Sexto Período Ordinario de Sesiones Santo Domingo, República Dominicana, del 13 al 15 de junio de 2016, Actas y Documentos Vol. I, p. 157), en su apartado IX titulado "Hacia la defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de la integridad y libertad personal?" insistió en la misma línea de razonamiento (apdo. 2). La resolución la AG/RES. 2907 (Cuadragésimo Séptimo Período Ordinario de Sesiones Cancún, Quintana Roo, México, del 19 al 21 de junio de 2017, Actas y Documentos Vol. I, p. 85), puso nuevamente de relieve la necesidad de "una mejor estructuración de los servicios ofrecidos por las defensorías públicas" (punto 77, que integra el apartado "Sistemas de Justicia, Penitenciarios y Carcelario" de su capítulo I "Actividades de la Comisión de Seguridad Hemisférica y de los Estados Miembros"). En el mismo período se dictó la resolución AG/RES. 2908 (XLVII-O/17) (idem, p. 99), cuyo art. 2 reincide en la idea de "...alentar a los Estados Miembros y a las instituciones de defensa pública oficial a que procuren el absoluto respeto a las labores de los defensores públicos en el ejercicio de sus funciones [...] como una medida para garantizar el derecho de acceso a la justicia de todas las personas, en particular de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad". Por último, cabe citar la resolución AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18) (Cuadragésimo Octavo Período Ordinario de Sesiones Washington, DC, Estados Unidos del 4 al 5 de junio de 2018, Actas y Documentos Vol. I, p. 159), también sobre "Promoción y Protección de Derechos Humanos". El apartado iii de este instrumento intitulado "Hacia la defensa pública oficial autónoma como salvaguarda de la integridad y libertad personal", en su art. 2 replica la directriz contenida en la resolución AG/RES. 2908 arriba mencionada.

II.11.e. De su lado, en el Informe temático "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas" {OEA/Ser. L/V/II. Doc. 44, de 5 de diciembre de 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>}, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo lo siguiente: "...varios organismos de derecho internacional se han pronunciado respecto a la independencia de las Defensorías" {p. 22}, trayendo a colación que "al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado que se debe garantizar a la Defensoría Pública 'la independencia presupuestaria y funcional [. . .] respecto de otros órganos del Estado'. Naciones Unidas. Informe del Comité de Derechos Humanos. Volumen 1. 97º período de sesiones (12 a 30 de octubre de 2009) 98º período de sesiones (8 a 26 de marzo de 2010) 99º período de sesiones (12 a 30 de julio de 2010), párr. 60. Asamblea General. Documentos Oficiales. Sexagésimo quinto período de sesiones. Suplemento N° 40 (A/65/40). IV. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del art. 40 del Pacto. Argentina, párr. 71. C. 20" (ídem, nota 95). Concretamente, consideró que "se deben evitar adscripciones a otros órganos de justicia o poderes del Estado que podrían poner en juego la objetividad con que actuara el defensor público frente al proceso y, en consecuencia, afectar el derecho a una defensa adecuada [...]. Así, por ejemplo, para la CIDH en principio no resultaría aceptable que la Fiscalía pudiera [emitir] [. . .] instrucciones sobre la defensoría pues es su contraparte en un proceso" (ídem). Más adelante, y recordando lo sostenido en su "Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos", ratificó el valor de la "independencia institucional de las Defensorías Públicas" (p. 24). Sobre la base de la multiplicidad de regímenes existente en la región, afirmó que en aquellos Estados en donde no se establece esa independencia institucional, la tarea debe ser acometida, incluyendo el aspecto presupuestario (p. 24). Recordó, asimismo, que "la Corte Interamericana ha señalado que el derecho a la defensa técnica no puede ser satisfecho por quien realiza la acusación [. . .] porque la acusación afirma la pretensión penal y la defensa la responde y rechaza. Por tanto, no es razonable depositar funciones naturalmente antagónicas en una sola persona (Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 63)", (p. 23, nota 95).

II.11. f. El repaso anterior permite extraer como corolario que, al margen de falencias y puntos perfectibles, el contenido de la ley 14.442 está embebido de los principios afirmados por los distintos órganos rectores del sistema internacional y regional de derechos humanos.

II.12. En orden a la funcionalidad de la institución, no es complejo verificar que la ley 14.442 promueve un fin legítimo, en cuanto asigna a la defensa oficial una mayor independencia o autonomía en su desenvolvimiento dentro del marco jurídico que informa a la actuación del Ministerio Público. Lo hace sin sacrificar otros fines o intereses de igual o mayor valía (art. 28, Const, nac.).

II.12. a. El régimen legal bajo examen vigoriza el soporte material de tal servicio. La Defensa Pública adquiere la aptitud de elaborar e implementar según sus necesidades los programas que informan a su actividad e impactan en la eficacia de la tutela de los derechos de las personas, de identificar los medios de los que puede valerse y, en general, de diseñar e implementar la gestión de apoyo inmediato al servicio que brinda. Con ello la ley promueve un nuevo equilibrio respecto de su par requirente y contraparte procesal (art. 18, Const, nac.).

II.12. b. La ley 14.442 armoniza con la matriz del ordenamiento procesal penal. Así, el art. 92 del Código de la materia permite a los titulares de la Defensoría departamental diagramar las funciones de los defensores a cargo de tareas en la fase investigativa y del juicio propiamente dicho. Estas labores difícilmente podrían confiarse a un órgano perteneciente al Ministerio Público Fiscal. En otros artículos, el Código exhibe los rasgos diferenciales entre el obrar de fiscales y defensores. Por ejemplo, respecto de los primeros se advierten notas jerárquicas en los arts. 326, 334, 334 bis (relativos a la revisión

por el Fiscal General de la denegatoria de diligencias propuestas por las partes, adoptada por el agente fiscal y al temperamento a seguir ante un sobreseimiento pedido por el Fiscal), que no serían trasladables al terreno de la Defensa. Una lógica similar se reproduce en la etapa recursiva: los márgenes de maniobra de acusación pública y defensa no se asimilan (v. arts. 422, 432, 445, 485 y conchs., CPP). II.12. c. Es trascendente valorar que, al igual que lo hacía la ley 12.061 (art. 13 inc. 8), el art. 21 inc. 8 de la ley 14.442 habilita al Procurador General a "... sostener los recursos interpuestos por el Ministerio Público Fiscal o desistir de ellos mediante dictamen fundado, y recurrir y actuar ante los tribunales superiores cuando lo estime pertinente". A la luz del criterio sentado en el art. 432 del Código Procesal Penal, que impide a los defensores desistir de los recursos interpuestos sin mandato de su asistido (regla sólo aplicable a los fiscales en el inhabitual supuesto que hubieran recurrido a favor del imputado), sería incongruente que, invocando la titularidad del Ministerio Público, el Procurador General pudiese declinar impugnaciones articuladas por la Defensa, lo que justifica la diferente redacción que tiene la norma del art. 24 inc. 9 de la ley 14.442. II.12. d. Se explica entonces que el legislador haya propiciado y dispuesto la adecuación de las estructuras y las competencias administrativas específicas de la acusación y la defensa a sus respectivos perfiles funcionales, a fin de viabilizar la equivalencia de recursos entre ambas y coadyuvar al perfeccionamiento del principio de paridad de armas de las partes en el proceso. II.12. e. La actuación de los defensores debe amoldarse a pautas específicas: representación diligente y leal, independencia técnica, confidencialidad y secreto profesional, trato respetuoso, responsabilidad profesional, entre otras, que dan sentido al servicio de la defensa pública y lo exhiben como uno de los pilares para asegurar la efectividad de las garantías inherentes al debido proceso. II.12. f. No parece irrazonable que la autonomía funcional de los defensores oficiales sea fortalecida mediante el otorgamiento al Defensor General de la aptitud legal para discernir ciertas medidas administrativas congruentes con la gestión a su cargo (v.gr. la potestad disciplinaria correctiva [sin perjuicio del deber de comunicación al Procurador consagrado en el art. 24 inc. 21 de la ley 14.442] o el desenvolvimiento del Consejo de Defensores), ni que, como contrapartida, ellas no sean mantenidas en cabeza del órgano que en el enjuiciamiento penal representa a la parte adversa ya la cúspide de la acusación. Por tanto el reproche que la actora dirige a los arts. 23 y 102 a 105 del indicado texto legislativo, no es de recibo. II.12. g. El conjunto de enunciados plasmado en la legislación impugnada, como el previsto en su hora por la ley 12.061, constituye uno más, entre tantos otros admisibles para regular la fisonomía de los órganos que componen la defensa pública. Ninguno de los dos agota las posibilidades de organización legal de la institución. Con todo, es innegable que la reformulación de incumbencias administrativas que trae la ley 14.442, permite a la Procuración General concentrar la mayor parte de sus esfuerzos en la atención de los múltiples y cada vez más apremiantes requerimientos que enfrenta el Ministerio Público Fiscal. Se trata de un área problemática, de creciente complejidad, estrechamente ligada a las políticas públicas referidas al fenómeno delictivo, que, más allá de los textos normativos, exige a su titular una preponderante y específica dedicación. II.13. A mayor abundamiento, cuadra señalar que la ley 14.442 comulga con la finalidad que informa al art. 120 de la Constitución nacional, en lo tocante a la autonomía de la defensa pública. En el modelo federal de Estado las provincias gozan de poderes autónomos y en buena medida éstos cifran su razón de ser en el respeto de las competencias no delegadas a la Nación (arts. 1, 5, 75, 121 a 123 y conchs., Const. nac.). La legislación reguladora de los institutos procesales y de los órganos jurisdiccionales pertenece a ese campo de materias reservadas. Pero obviamente su consagración normativa debe ser congruente con los principios de la Constitución. Por eso es plausible valorar si las iniciativas emprendidas por los estados provinciales para modelar sus instituciones, que no entrañan fuerzas disgregadoras sino generan una fructífera dialéctica (Fallos: 311:460 y 315:2780), se desenvuelven con respeto a la administración de justicia que manda asegurar el art. 5 de la Constitución nacional (arg. Fallos: 329:385, voto de los doctores Lorenzetti y Zaffaroni), entre cuyas garantías básicas cabe incluir la adecuada organización del servicio de la defensa. Desde ese punto de vista, no hay duda que el régimen legal analizado es plenamente congruente con la línea de principios fundamentales de la Constitución nacional. II.14. Todo lo expuesto revela la improcedencia de la acción formulada en este proceso contra la ley 14.442 (en especial, la impugnación a sus arts. 2, 4, primer párrafo, 8, tercer párrafo, 20, segundo párrafo, 21, 23, 24, 30 inc. 1, 32 incs. 1, 4, 5 y 11, 36, 37 inc. 4, 56, 62, 64, 95, 99, 102, 103, 104 y 105). II.14.a. Los otros reparos esbozados por la demandante contra ciertos puntos complementarios de la ley (v.gr. lo atinente a las instrucciones particulares del Defensor General, art. 44; a la denominada autarquía financiera de la Defensa, art. 8; a la equiparación salarial, art. 116; a la incorporación dentro del área a su cargo de los asesores de menores e incapaces, arts. 65, 106 a 111; y a la deficiente cláusula transitoria, art. 117), carecen de aptitud para ser tratados en esta sede, por falta de fundamentación en el desarrollo de los agravios y porque no explicitan con adecuada justificación los textos constitucionales que esos artículos vendrían a transgredir. En este plano la demanda no satisface la carga argumental e impugnativa exigible a quien reclama la invalidez constitucional de una ley (doctr. arts. 330 incs. 5 y 6, 688, CPCC; "Acuerdos y Sentencias", 1991-IV-410; 1992-IV-576; entre muchas). Esta Corte ha mantenido con reiteración que la acción originaria de inconstitucionalidad debe contener un desarrollo claro y preciso sobre el modo en que las normas de rango legislativo impugnadas infringen, vulneran o desoyen la cláusula constitucional cuya primacía para la solución de la contienda se postula

(causas 1. 2.325, "Fiscal de Estado", sent. de 21-X-2009; I. 2.070, "Video Cable Comunicación S.A.", sent. de 28-V-2010; I. 74.256 "Asociación de Trabajadores del Estado y otros", resol. de 16-VII-2016 y sus citas), carga que, en la parcela antes referida, se insiste, la parte actora no ha logrado cumplir. II.14. b. La objeción formulada al art. 44 de la ley omite ponderar que el precepto mantiene en sustancia la solución normativa prevista en los textos anteriores, conformada por los arts. 30 a 32 de la ley 12.061, y que el organismo ahora demandante nunca cuestionó. II.14. C. Por otra parte, en la demanda se rechaza el diseño de la ley 14.442 porque le otorga al Defensor General facultades para definir políticas en su área de incumbencia o para dictar instrucciones a los defensores. Ahora bien, examinado a contrario ese discurrir lleva consigo y pretende validar una afirmación cuya pertinencia la actora no justifica: que quien goce de la potestad de instruir a los defensores o de definir sus programas de actuación funcional sea el titular de la acción penal. II.14. d. Carente de base constitucional, la crítica a los arts. 65 y 106 a 111 de la ley 14.442 tampoco prospera. No se ignora que los motivos principales para dotar a la defensa pública de autonomía no son linealmente trasladables al quehacer de los asesores de menores o de las personas con limitaciones a su capacidad, como tampoco que, entre otras variantes, la norma pudo haber conformado un área tutelar, como un tercer sector, diferenciado tanto de aquella que congrega a los fiscales cuanto de la propia de los defensores. Pero estos señalamientos, relativos al mérito o conveniencia del producto legislativo en cuestión, lucen insuficientes para fundar la impugnación formulada. En adición, quien aquí demanda no explica en qué consiste la infracción constitucional que causarían aquellos artículos de la ley 14.442, ni desarrolla la razón por la cual sería jurídicamente necesario mantener el sistema anterior, en el que la tarea de los asesores de incapaces era supervisada de modo primigenio por el Fiscal de Cámara (art. 16 incs. 1 y 12, ley 12.061). A esto se debe adunar, por un lado, que el desconocimiento de normas de derecho común (v.gr. del Código Civil y Comercial), esbozada por la actora, escapa al objeto de la acción originaria de inconstitucionalidad (art. 161 inc. 1, Const. prov.) y, desde otro mirador, que en el régimen de la ley nacional 27.149, los letrados que asisten en sus derechos a menores e incapaces integran el Ministerio Público de la Defensa (arts. 15, 43 a 47 y concs., ley cit.). II.14.e. El cuestionamiento al art. 24 inc. 25 de la ley, en cuanto asigna al Defensor General la dirección de las oficinas judiciales instaladas en las unidades penitenciarias, tampoco procede. Al tiempo que adolece de soporte constitucional, soslaya que su texto cumple con los requerimientos postulados en buena parte de las declaraciones y resoluciones emanadas de organismos internacionales, citadas en el apartado 11 de este voto (cfr. resoluciones de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2887 -XLVI-O/16-, apartado ix, art. 2; AG/RES. 2907 -XLVII-O/17-, art. 77; AG/RES. 2928 -XLVIII-O/18-, apartado iii, arts. 1 y 2; y documentos citados en sus considerandos, entre otras). II.14. f. Por fin, la alegada existencia de dificultades derivadas de la falta de un régimen integral de transición en la ley 14.442 no encierra de suyo un problema constitucional. En el lapso señalado la atención de los recursos extraordinarios, federales y locales se encuentra resuelta por lo previsto en el art. 118. Mientras que, en los restantes aspectos, a falta de previsiones, cabe atenerse a la competencia remanente de la Procuración General {arts. 1, 2, 20 y concs., ley cit.; v. infra 16). II.15. El conjunto de argumentos brindados lleva a rechazar la impugnación dirigida contra la ley 14.442. No implica un juicio de valor positivo acerca de las calidades de sus reglas, ni predica la excelencia del esquema organizacional definido. Pero demuestra que, al igual que el derogado, el régimen actual no infringe el orden constitucional. Las dificultades que podrían surgir de un rápido o descontextualizado cotejo de algunos textos de la ley (v.gr. los arts. 21 y 24) tienen adecuada respuesta. Hallan cauce interpretativo válido en los principios que aquélla acuña en los arts. 1, 2, 20 y 56 -y en los poderes expresos e implícitos que cabe extraer de lo normado-, según se ha explicado anteriormente. II.16. Por todo lo expuesto, corresponde desestimar la acción deducida en autos. Ahora bien, como por mayoría este Tribunal lo señalara en la resolución de fecha 11-III-2013 (v. fs. 55/79), más allá de alguna previsión particular, la ley 14.442 no ha establecido una ordenación o mecanismo provisorio que regulase y ensamblara de modo orgánico las diversas situaciones que pudieran suscitarse entre tanto ese nuevo régimen jurídico resulte plenamente operativo. El presente pronunciamiento no puede dejar de ponderar esa circunstancia, ni de reparar en la necesidad de prevenir eventuales discontinuidades funcionales en la labor del Ministerio Público, a fin de salvaguardar la garantía de la tutela judicial continua y efectiva de las personas (art. 15, Const. prov.). A ello cabe añadir la valoración del tiempo transcurrido desde la publicación de la ley 14.442 (B.O., 26-11-2013) y el hecho de que la plena operatividad de esta normativa sobrevendrá una vez puestos en funciones el Defensor General y el Subdefensor General de la Provincia, previo llamado a concurso público correspondiente a la cobertura de tales cargos, para lo cual incumbe al Consejo de la Magistratura arbitrar lo necesario a tales fines en un plazo razonable (arts. 12 y concs., ley 14.442; 22 inc. 7, 23, 29 y concs., ley 11.868 y sus reformas; doct. arts. 146 y 15, 163, 175 y concs., Const. prov.). Por tanto, sin perjuicio de las adecuaciones y medidas que fuere preciso adoptar a fin de implementar las estructuras y actividades previstas por la ley 14.442, correspondientes a esos cargos, designar a sus respectivas autoridades y ponerlas en funciones, hasta tanto ello ocurra, el Procurador General continuará en el ejercicio de tales cometidos (arts. 189, Const. prov.; 1, 2, 20, 56 y concs., ley 14.442). A la cuestión planteada, voto por la negativa. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor de Lazzari dijo: Adhiero al voto del colega que inicia el acuerdo, agregando de mi parte consideraciones complementarias.

El proceso penal que rige en la Provincia de Buenos Aires es el resultado de la vigencia de normas constitucionales y de Pactos Internacionales de Derechos Humanos, que exigen una división clara y precisa de roles entre las tareas del acusador, del imputado y su defensor y el juez, de modo tal que se resguarde el poder jurisdiccional para sus funciones específicas: la decisión del conflicto y la preservación de las garantías. Ello ha gestado una nueva justicia penal de tipo acusatorio adversarial, dando lugar a nuevas estructuras, no sólo en lo relativo a las funciones y procedimientos del órgano jurisdiccional sino también en lo que concierne a aspectos relevantes de la organización y gestión tanto del órgano acusador -Ministerio Público- como de la Defensa Pública, en un todo de conformidad a las finalidades y naturaleza propias de cada una de ellas. Como expresara Giuseppe Bettiol, "no hay sector jurídico que esté tan íntimamente ligado a las supremas exigencias constitucionales como el derecho procesal penal. Las relaciones entre el derecho procesal penal y el derecho constitucional son, bajo ciertos aspectos, relaciones de identidad, por el hecho de que está en juego la libertad individual que ambas ramas del ordenamiento jurídico tutelan como respondiendo a una vocación común" ("Instituciones de derecho penal y procesal", Bosch, Barcelona, 1977, p. 222). En otras palabras, la orientación del enjuiciamiento penal está absolutamente influenciada por el derecho constitucional. En esas condiciones, el derecho procesal dispensa los elementos que apuntalan la organización judicial necesaria y adecuada para que los procesos cumplan fluidamente su función, puedan ser calificados de debidos y se correspondan con los lineamientos constitucionales y supranacionales aludidos. Desde esa óptica, el análisis del sentido del texto constitucional denunciado en la demanda como vulnerado no puede tener lugar a través de métodos interpretativos rudimentarios, como el literal o gramatical. No cabe solamente atenerse a las palabras sino analizarse el contexto íntegro. Y entonces, no sería razonable fraccionar arbitrariamente la interpretación, de modo que sobre la base de un pasaje aislado de determinada cláusula se termine por contradecir, desvirtuándolo, el sentido del sistema todo. La controversia sobre los justos alcances de atribuciones y funciones de fuente directamente constitucional debe dirimirse desde la perspectiva más amplia de la unidad sistemática de todo el ordenamiento jurídico, evitando dar un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y aportando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto, en una armónica integración (Fallos: 243:46). Tal principio o máxima de hermenéutica posibilita que, de entre varios entendimientos posibles de una regla de derecho, el intérprete opte por aquél que mejor se acomode a los dictados constitucionales. El debido proceso legal y la tutela judicial efectiva constituyen garantías impuestas por las normas procesales, constitucionales y supranacionales. Se entiende por garantías el conjunto de instrumentos y preceptos que tienen en miras lograr la justicia de la decisión a través de la independencia e imparcialidad del juzgador. Son aquellas que sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o ejercicio de un derecho. Para que esas garantías operen a cabalidad y sin retaceos debe existir una igualdad efectiva de las partes en el proceso y ello es una consecuencia del principio de igualdad ante la ley, todo lo cual surge fehacientemente de los arts. 8 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (cfr. Hitters y Fappiano, "Derecho Internacional de los Derechos Humanos", t. II, vol. 1, pág. 473 y sgtes.). Es función del Ministerio Público Fiscal, en ejercicio de la acción pública, la investigación y la posterior acusación, lo que implica su actuación en el proceso en contra de quien tiene derecho a la garantía. La misma naturaleza de su rol descarta que ofrezca los resguardos necesarios de neutralidad propios de la función judicial. Si además aparece dotado de supremacía en relación a la organización del cuerpo a quien atañe protagonizar el rol de adversario, el sistema mismo aparece comprometido. Voto por la negativa. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Pettigiani dijo: Adhiero a los fundamentos y a la solución desestimatoria de la pretensión de autos propiciada por el distinguido colega doctor Soria en su voto. Tal como lo advirtiera en la resolución de este Tribunal de fecha 11-III-2013 (v. fs. 55/79), en la especie se verifica una circunstancia de "[...] inusitada gravedad, consistente en la ausencia, en el texto de la ley cuestionada, de disposiciones transitorias que tengan por objeto reglar, de modo integral, las situaciones que se susciten en el lapso que insuma la efectiva y total puesta en funcionamiento de los nuevos órganos y estructuras funcionales contemplados en ella". En efecto, más allá de alguna previsión particular en tal sentido, la ley 14.442 no estableció una ordenación o mecanismo provisorio que regule y ensamble, de modo orgánico, las diversas situaciones que pudieran suscitarse entre tanto ese nuevo régimen jurídico resulte plenamente operativo. En ese contexto, es claro que un fallo con las repercusiones del presente no puede dictarse desatendiendo las delicadas consecuencias que, de manera inmediata y con carácter general, puedan derivar de aquel (conf. doct. Fallos 330:2361); y cuya prudente ponderación por parte de esta Suprema Corte resulta inescindible con la trascendente misión institucional a ella asignada por la Constitución local (arts. 160, 161 y concs.). De allí la imperiosa necesidad de adoptar medidas adecuadas para evitar esos graves perjuicios o discontinuidades funcionales en la correcta organización y labor del Ministerio Público y, en definitiva, para salvaguardar el "[...] debido respeto de la garantía constitucional de tutela judicial continua y efectiva (art. 15, Const, prov.)". En función de ello, juzgo que los efectos de la presente decisión adquirirán completa aplicabilidad a partir de la efectiva cobertura de los cargos de Defensor y Subdefensor General de la Provincia, previo oportuno llamado a concurso público por parte del Consejo de la Magistratura (art. 18, ley 14.442 y arg., art. 163, Const, prov.). Por tanto, amén de las adecuaciones y arreglos que se estimen pertinentes y necesarios para la pronta

puesta en funcionamiento de la estructura diseñada por la ley 14.442, el señor Procurador General continuará momentáneamente en el ejercicio de las atribuciones y facultades asignadas por esa norma a los funcionarios antedichos (cfr. arts., 189, Const, prov. y 2, 20 y concs., ley 14.442). Con el alcance indicado voto, pues, por la negativa. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Negri dijo: Adhiero a lo propiciado por mis colegas preopinantes en orden a desestimar la demanda promovida en autos. Considero, asimismo, que con la sanción de la ley 14.442 el legislador provincial ha introducido en el ámbito local un marco normativo enderezado a superar las dificultades que respecto a la independencia y autonomía funcional de la Defensa Pública Oficial evidenciaba la regulación anterior. En tal contexto, el diseño de la organización del Ministerio Público establecido en la citada ley refuerza el rol de la defensa como instrumento eficaz para garantizar el acceso a la justicia de las personas en especial situación de vulnerabilidad y se erige, a su vez, como herramienta capaz de afianzar una defensa imparcial que resguarde la igualdad efectiva de las partes en el juicio y el debido proceso legal (conf. arts. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 16, 18, 75 inc. 22 de la Constitución nacional; 18 y 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre; 7, 8, 24, 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Ante ello, cualquier interpretación del art. 189 de la Constitución de la Provincia que conduzca a restringir la vigencia de los derechos y garantías que emergen de aquellos postulados no puede ser convalidada por la justicia judicial. Por lo expuesto, reiterando mi adhesión a los restantes argumentos brindados en los votos precedentes, doy el mío también por la negativa. La señora Jueza doctora Kogan, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Soria, votó también por la negativa. Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente SENTENCIA Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, oída la señora Procuradora General ad hoc se rechaza la demanda. Se deja establecido que, sin perjuicio de las medidas que fuere preciso adoptar a fin de implementar la nueva estructura organizativa y funcional prevista por la ley 14.442, motivo de este proceso, compete al Consejo de la Magistratura el llamado a concurso público para la cobertura de los cargos de Defensor General y Subdefensor General de la Provincia en un plazo razonable (arts. 12 y concs., ley 14.442; 22 inc. 7, 23, 29 y concs., ley 11.868 y sus reformas; doct. art. 146 y arts. 15, 163, 175 y concs., Const, prov.); y que, hasta tanto estas autoridades tomen posesión de sus cargos, el Procurador General continuará en el ejercicio de tales funciones (arts. 189, Const, prov.; 1, 2, 20, 56 y concs., ley 14.442). Sin costas, en atención a la naturaleza institucional de la cuestión resuelta. Regístrese, comuníquese al Consejo de la Magistratura de la Provincia y notifíquese. EDUARDO NESTOR DE LAZZARI HECTOR NEGRI DANIEL FERNANDO SORIA HILDA ROGAN EDUARDO JULIO PERRIGIANO JUAN JOSE MARTIARENA Secretario Cor relaciones Ley 14442 ? BO: 26/02/2013 040172E