

## PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY 27.148.

### PRINCIPALES PROBLEMAS QUE PRESENTA EN RELACIÓN CON EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

#### I. RESTRICCIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL MPF (artículo 120 de la CN)

El proyecto atribuye al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo funciones vinculadas con el MPF que antes no tenían y que atentan directamente contra su autonomía y contra la división de poderes, en violación al artículo 120 de la Constitución Nacional.

##### 1. Flexibilización de los mecanismos de designación y remoción del Procurador General

Se modifica el proceso de designación y remoción del Procurador (PGN) (artículo 76).

- *Reducción de las mayorías parlamentarias exigidas:* Las leyes orgánicas anteriores (24.946 y 27.148) requerían de mayoría calificada de dos tercios de la Cámara de Diputados para la acusación del PGN y de dos tercios de la Cámara de Senadores para destituir y para prestar acuerdo a la designación. El proyecto de reforma reduce estas mayorías a mayorías absolutas. Se necesitan entonces menores consensos políticos para decisiones de tanta relevancia institucional.
- En el caso del proceso de destitución, *se abandona el mecanismo del juicio político* previsto en la Constitución para otros funcionarios de alto nivel institucional. Por un lado, se reducen las mayorías exigidas tanto para formular acusación por parte de la Cámara de Diputados como para remover por parte de la Cámara de Senadores; por otro, se incorpora la facultad del Poder Ejecutivo de acusar de oficio; y, finalmente, se prevé la suspensión inmediata del PGN acusado. El proyecto se diferencia así de todas las leyes orgánicas de Ministerios Públicos provinciales, que remiten a las constituciones al referirse a la remoción del cargo de procurador o fiscal general. Todas las leyes orgánicas provinciales conceden a los procuradores los mismos derechos y garantías que a los jueces de los tribunales superiores de justicia en materia de destitución.
- *Inclusión de la posibilidad de que el Presidente promueva la destitución del PGN:* El proyecto de reforma también prevé que el Poder Ejecutivo pueda instar la remoción del PGN de oficio (hasta ahora, por el mecanismo de juicio político, es sólo a instancias de la Cámara de Diputados). Ninguna Constitución

provincial contempla que el procurador o fiscal general pueda ser acusado por el Poder Ejecutivo local para su remoción.

- *Suspensión automática del Procurador acusado*: a diferencia de las leyes orgánicas anteriores, la sola acusación por parte del PEN o de la Cámara de Diputados suspende de inmediato en sus funciones al Procurador.

*En definitiva, la estabilidad en el cargo del titular de un organismo clave para el funcionamiento del sistema de justicia queda condicionada a la voluntad del Poder Ejecutivo y a la conformación de mayorías circunstanciales del Parlamento. Esta falta de estabilidad constituye un enorme peligro para un organismo que investiga, entre otros, los delitos de corrupción de la administración pública, el crimen organizado, la criminalidad económica, el narcotráfico y otros fenómenos delictivos cometidos desde esferas de poder.*

*Ejemplo: en el caso que el MPF se encuentre investigando hechos de corrupción en el Poder Ejecutivo, el Presidente de la Nación podría acusar y suspender en el acto a su titular.*

## **2. Intromisión del Poder Ejecutivo sobre el MPF**

El proyecto de ley (**artículo 77**) atribuye al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación facultades reglamentarias sobre el Ministerio Público Fiscal, organismo constitucionalmente autónomo. En particular, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores, el proyecto prevé que será esa cartera ministerial la que reglamentará la forma en que se conformará el Tribunal de Enjuiciamiento de Fiscales.

*Esta previsión, además de constituir una intromisión indebida de otro poder del Estado y, por ello, una afrenta a la autonomía del MPF, atenta contra la estabilidad de los fiscales, prevista precisamente a los efectos de garantizar su actuación independiente. Los fiscales quedarán sometidos a un órgano de enjuiciamiento regulado por el Poder Ejecutivo.*

## **3. Ampliación de las facultades de la Comisión Bicameral**

En las leyes orgánicas anteriores ya se preveía la rendición de cuentas por parte del MPF a la Comisión Bicameral, a través del envío de informes periódicos por parte del Procurador. En el proyecto, en cambio, se introducen una serie de modificaciones que constituyen intromisiones indebidas del Poder Legislativo sobre el MPF (**artículo 6**).

- La Comisión Bicameral quedará facultada para evaluar y *formular recomendaciones* de actuación sobre el organismo.
- Además, podrá requerir información y convocar a audiencias no sólo al PGN sino también *a todos los miembros* del MPF sobre diversos aspectos del desempeño del organismo. El incumplimiento injustificado de estas obligaciones constituirá una *causal de remoción por mal desempeño*, tanto para el PGN como para los fiscales que se convoquen.
- Finalmente, el proyecto quita la previsión que tenían las leyes orgánicas anteriores de que el MPF sea consultado en oportunidad de analizarse y debatirse proyectos de ley o reglamentación de su incumbencia, limitando claramente su capacidad de incidencia sobre, por ejemplo, aspectos de la política criminal o sobre la propia organización del organismo.

*La posibilidad de que el Congreso formule recomendaciones de actuación y convoque al PGN y a fiscales bajo apercibimiento de remoción también constituye una vulneración de la autonomía del MPF y, en ese mismo sentido, disminuye la estabilidad e independencia de actuación de los fiscales.*

*Ejemplo: un legislador podría estar interesado en conocer la marcha de una causa a cargo de un fiscal. Si éste se niega a responder el pedido de informes o a asistir a la audiencia pública de la Comisión Bicameral, podría promoverse su destitución.*

## II. RETROCESOS EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO Y DE PERSECUCIÓN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

### **Eliminación de Procuradurías y Direcciones Generales de Apoyo a las fiscalías**

El proyecto elimina de la ley a las Procuradurías Especializadas y a las Direcciones Generales Técnicas de Apoyo ya existentes, lo que implica un fuerte retroceso en su institucionalidad y en la perdurabilidad de una política criminal estratégica a largo plazo (**artículo 22**).

#### ***a) Consecuencias para la persecución del crimen organizado:***

- La falta de previsión legal expresa de las áreas especializadas les quita estabilidad y las debilita, pues quedan sujetas a ser mantenidas o eliminadas fácilmente, lo cual las deja como estructuras endebles frente a las

organizaciones criminales complejas con gran poder y recursos económicos, tecnológicos y políticos (organizaciones de narcotráfico, de trata de personas, de lavado de dinero o criminalidad económica en general).

- Su eliminación de la ley podría favorecer a que las defensas cuestionen su legitimidad para intervenir en causas en trámite.
- El proyecto de ley contradice las intenciones de avanzar hacia un sistema acusatorio, en el que los Ministerios Públicos requieren necesariamente estructuras especializadas con recursos técnicos y profesionales para enfrentar el crimen organizado.

*La única explicación para eliminar de la ley a las estructuras especializadas ya creadas es para permitir que el Procurador las disuelva.*

*La desaparición de las Procuradurías especializadas en criminalidad compleja y la eliminación de las direcciones generales de apoyo técnico a las investigaciones volvería a dejar a los fiscales sin herramientas para hacer frente a organizaciones de enorme poderío.*

*Frente a la necesidad de fortalecer las políticas estatales para enfrentar el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y los demás fenómenos delictivos de alta complejidad, el proyecto debilita las estructuras fiscales especializadas que hoy son un sostén para los magistrados federales de todo el país en materia de investigación y persecución del crimen organizado.*

*Ejemplo: las Direcciones Generales de Recupero de Activos y de Asesoramiento Económico y Financiero en las investigaciones, que han colaborado en investigaciones económicas complejas contra funcionarios y ex funcionarios del Estado Nacional, podrían desaparecer, por la sola voluntad del PGN.*

#### **b) Consecuencias para la persecución de violaciones de derechos humanos**

- Entre las Procuradurías y Direcciones Generales que se suprimen de la ley, de acuerdo con el proyecto de reforma —y que en consecuencia quedarían al arbitrio de la decisión del PGN—, se encuentran las Procuradurías de Crímenes contra la Humanidad (con su Unidad Especializada para Casos de Apropiación de Niños), de Violencia Institucional, de Violencia de Género; así como las Direcciones de Acceso a la Justicia, de Derechos Humanos, de Políticas de Género y de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas. En todos estos casos se debilitan estructuras indispensables para la defensa y promoción de los derechos humanos.
- La creación de estas áreas respondió a compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino. Su puesta en marcha, incluso, ha merecido

importantes reconocimientos de organismos de protección internacionales y regionales.

*Un ejemplo evidente de la diferencia entre contar con recepción legal y no contar con esta previsión legal es el caso de la Procuraduría de Crímenes de Lesa Humanidad, cuyo antecedente era la Unidad de Coordinación de Derechos Humanos.*

*La disolución de este espacio podría afectar la continuidad de las investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos perpetradas por el terrorismo de Estado, dificultando el relevamiento de material probatorio fundamental para contribuir con las causas judiciales.*

## **RETROCESOS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE GÉNERO**

El proyecto de ley producirá un fuerte retroceso en la política criminal contra la violencia contra las mujeres y es discriminatorio contra las mujeres fiscales.

### **1. Eliminación de la Unidad Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) y de la Dirección General de Políticas de Género**

- El proyecto no incluye ninguna de las dos áreas, ya en funciones en el MPF.
- Son las únicas dos estructuras especializadas que existen en el organismo, de modo que su virtual eliminación implica un retroceso de gravedad, dejando a la institución —que tiene que promover la lucha contra la criminalidad de género en el ámbito de la CABA y en todo el territorio nacional, en el orden federal— sin política criminal en materia de femicidios, abusos sexuales, violencia doméstica, violencia contra la comunidad LGTBI y el resto de los delitos que constituyen violencia de género.

### **2. Retroceso en materia de paridad de género al interior del organismo**

- El proyecto además incluye el requisito de ser fiscal general y con 10 años de antigüedad para desempeñar ciertas funciones (**artículo 50**: integración del Tribunal de selección de fiscales; **artículo 77**: integración del Tribunal de enjuiciamiento para la remoción de fiscales). Esto no solo vulnera el principio de igualdad respecto de otros fiscales con menor antigüedad y con otras funciones, sino que es absolutamente discriminatorio contra las mujeres fiscales. La mayoría de ellas ingresaron en los últimos años y casi no hay mujeres que ocupen el cargo de fiscal general con 10 años de antigüedad. Además la gran mayoría de fiscales generales con 10 años de antigüedad en el cargo son fiscales que no han rendido concurso.

- Por otro lado, se elimina la previsión que contenía la ley 27.148 de que la composición del Tribunal de concursos para la selección de fiscales procure la especialidad funcional, diversidad geográfica y de género.

*De la planta total de fiscalías del MPF (325), sólo 17 están ocupadas por fiscales generales mujeres. De ellas, apenas 6 tienen más de 10 años de antigüedad. Y, además, todas cumplen funciones en la órbita de la CABA, lo cual atenta contra la diversidad geográfica.*

### III. PELIGRO INMEDIATO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

De aprobarse el proyecto tal como está redactado colapsará en el corto y mediano plazo el servicio de administración de justicia que presta el Ministerio Público Fiscal.

#### 1. Reversión de los traslados de fiscales

- La **cláusula transitoria primera** ordena revertir en apenas un mes los traslados de fiscales efectuados en los últimos cinco años, a pesar de haber sido dispuestos en estricto cumplimiento de la legislación vigente y de que se trata de una facultad extraordinaria históricamente utilizada tanto en el MPF, como en el MPD y el Poder Judicial.

En efecto, los traslados de fiscales de una jurisdicción a otra no fueron exclusivos de los últimos 5 años. Fue una facultad utilizada *por todos los procuradores* y obedece en general a razones personales de los magistrados. Pese a ello, el proyecto afecta arbitrariamente solo los traslados de los últimos 5 años.

*Vale aclarar que del total de 51 traslados de fiscales realizados entre 2000 y 2017, sólo 12 se dispusieron en los últimos 5 años; en tanto que en la gestión interina de González Warcalde fueron 4; en la gestión del Procurador Righi, 22; y en la gestión del Procurador Becerra, 13.*

- Una reversión inmediata de los traslados de los fiscales puede generar un colapso en los casos en trámite y problemas familiares, personales, y funcionales a los fiscales que hoy se encuentran asentados en jurisdicciones extrañas, debiendo reubicarse en otros lugares en un plazo de 30 días. En algunos casos, los traslados de los fiscales generaron derechos adquiridos de otros magistrados.

*Ejemplo: hay fiscales que han solicitado su traslado por razones de salud, propias o de sus parientes y por razones de planificación familiar. La reversión del traslado puede ocasionar violaciones a derechos humanos de personas menores de edad.*

## 2. Anulación de las subrogancias de fiscalías

La **cláusula transitoria segunda** ordena dejar sin efecto las designaciones como fiscales subrogantes de funcionarios y abogados de la matrícula, mecanismo extraordinario previsto en todas las leyes orgánicas anteriores para hacer frente a ciertas vicisitudes que enfrentan los fiscales titulares.

- En efecto, el MPF tiene poco más de 100 fiscalías en el interior del país, de las cuales al menos 20 son actualmente ocupadas por secretarios o abogados de la matrícula que actúan como fiscales subrogantes (aunque este número puede variar mes a mes en virtud de las incidencias que pueden atravesar los fiscales titulares).
- El proyecto claramente desconoce la realidad de la falta de designación de fiscales titulares en las dependencias, sobre todo en el interior del país, e ignora que hay jurisdicciones con un solo fiscal, alejadas a cientos de kilómetros de otras dependencias, que requieren contar con subrogantes ante supuestos de recusación, licencias o vacancias.
- Hacer cesar la subrogancia como fiscales por parte de abogados de la matrícula o funcionarios del MPF dejaría sin representación del Ministerio Público Fiscal a miles de causas en trámite.

*Con la cláusula transitoria contemplada en el artículo 22 del proyecto pueden caer muchos juicios en trámite, entre ellos juicios de lesa humanidad, corrupción, narcotráfico. A modo de ejemplo, sería removida la fiscal subrogante del caso Maldonado.*

## 3. Despidos masivos de trabajadores

La **cláusula transitoria tercera** conlleva el despido injustificado de cientos de trabajadores con años de servicio y formación especializada. Además de violar derechos constitucionales adquiridos de los trabajadores, implica un desmantelamiento de las estructuras especializadas y de apoyo a las fiscalías.

- El fundamento utilizado por el proyecto para justificar los despidos (la ley 26.861) es inviable. En tal sentido, dicha ley, de “ingreso democrático e igualitario” excluía expresamente a las estructuras centrales del MPF, MPD y Poder Judicial. Esta exclusión no puede ser ahora la justificación para vulnerar la estabilidad del empleo público.

- El proyecto castiga a los funcionarios del MPF por no cumplir un requisito que no había sido exigido por el legislador al momento del ingreso, lo que implica una aplicación retroactiva de la ley.
- Resulta llamativo que el Congreso pretenda anular las designaciones en el MPF y en el MPD y no cuestione que el Poder Judicial, hasta la fecha, nunca implementó el sistema de ingreso democrático previsto en la ley del 2013 para ninguna de las contrataciones del personal efectuadas desde la sanción de dicha ley.

*La mayoría de los trabajadores afectados por esta cláusula tienen una carrera judicial de varios años (pues provienen del Poder Judicial, del MPD y de los poderes judiciales provinciales). La cláusula también afecta a quienes han logrado ser ascendidos en los últimos años al cargo de funcionario luego de muchos años en el MPF.*