

# **INFORME SOBRE LOS REGÍMENES DE DESIGNACIONES DE FISCALES SUBROGANTES, COADYUVANTES Y AD HOC EN EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL**

**LISANDRO PELLEGRINI**  
**SECRETARÍA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL**  
**MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA NACIÓN**

La Procuradora General de la Nación y decenas de funcionarios del Ministerio Público Fiscal han sido denunciados ante la justicia penal federal de la Ciudad de Buenos Aires por alegadas irregularidades en los nombramientos de esos agentes como fiscales subrogantes, coadyuvantes o *ad hoc*.

Concretamente, los denunciantes niegan la facultad de la Procuradora General para realizar ese tipo de designaciones y endilgan a los funcionarios supuestas *usurpaciones de autoridad* por haber ocupado esos cargos y ejercido las funciones propias de sus designaciones.

Las consideraciones que siguen desvirtúan esas denuncias. De ellas surgirá con claridad que: a) la Procuradora General de la Nación detenta atribuciones legales —y, en muchos casos, está obligada a ejercerlas— para designar fiscales del tipo de los cuestionados, b) las designaciones de todos los funcionarios denunciados se realizaron en el marco de esas facultades que la ley confiere a la Procuradora General y c) las denuncias realizadas atacan herramientas legales de crucial importancia para llevar adelante una gestión del Ministerio Público Fiscal consustanciada con los intereses generales de la sociedad y ajustada a la misión institucional que la Constitución Nacional le encomienda al organismo.

## **BREVE INTRODUCCIÓN**

La titular de la Procuración General de la Nación tiene por función la de llevar adelante la gestión de gobierno del Ministerio Público Fiscal (artículos 21, 34, 35 y cctes. de la Ley Orgánica del Ministerio Público, ley 24.946 —en adelante, LOMP—).

Los actos de gobierno del Ministerio Público Fiscal son, básicamente, todos aquellos que aseguren la mejor representación posible del organismo en cada uno de los casos en los que deban intervenir sus agentes. Es decir, es

obligación de la Procuradora General de la Nación hacer todo lo que esté a su alcance para que el Ministerio Público Fiscal pueda cumplir lo más adecuadamente posible con su función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (artículo 120 de la Constitución Nacional y artículo 1, LOMP).

Para cumplir con ese objetivo, la titular del organismo cuenta con varias herramientas que la ley pone a su disposición. Dos de ellas son las que ahora tiene sentido señalar: la facultad de cubrir vacancias transitorias designando magistrados subrogantes y la atribución de conformar grupos de trabajo para casos de trascendencia social e institucional nombrando fiscales coadyuvantes o *ad hoc*.

#### **FISCALES SUBROGANTES**

Para los casos en que los fiscales se ausentan de su cargo, momentánea o definitivamente, la ley estipula que éstos se sustituyen en la forma en la que lo establezcan las leyes o reglamentaciones correspondientes (artículo 11, LOMP).

Sólo el cargo del Procurador General de la Nación tiene un mecanismo de reemplazo legalmente establecido –su cargo se cubre con el más antiguo de los Procuradores Fiscales ante la CSJN. Ante cualquier ausencia del resto de los magistrados del Ministerio Público, la sustitución se produce según dispositivos reglamentarios internos.

Todas esas reglamentaciones, que datan de varios años atrás, respetan un criterio general que surge de la ley y que consiste en que la prioridad para cubrir las vacancias es de los fiscales con los que cuenta el organismo. En ese sentido, distintas resoluciones internas estipulan, por un lado, la forma en la que los magistrados se reemplazan entre sí según la vacancia de que se trate. Por otro, establecen que de no ser posible la subrogación entre fiscales, podrán ocuparse los cargos vacantes con otros agentes del Ministerio Público Fiscal o, incluso, como la propia ley reconoce, con abogados ajenos al organismo, siempre, claro está, que tanto unos como otros cumplan con las condiciones que el puesto a cubrir requiere (artículo 11, LOMP).

Al agente del Ministerio Público que sustituye al fiscal ausente se lo conoce como *fiscal subrogante* y las designaciones de este tipo no tienen carácter permanente, sino que están previstas para cubrir una licencia del fiscal titular o la vacancia de un cargo de magistrado hasta tanto se sustancie el proceso de nombramiento de un fiscal titular (artículo 6, LOMP).

Esta herramienta que brinda la LOMP es garantía de un funcionamiento seguro y constante de la administración de justicia. Inhabilitar un mecanismo de estas características paralizaría directamente la dependencia en la que se produjo la licencia o la vacancia. En efecto, los derechos a la libertad ambulatoria, a la vivienda, al trabajo, a la salud, etcétera, de las personas cuyos expedientes tramitan ante la fiscalía o dependencia sin fiscal quedarían a la deriva hasta tanto se reincorporara su titular o se designara a uno nuevo.

#### **FISCALES A CARGO DE FISCALÍAS Y FISCALES DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN**

El Ministerio Público Fiscal de la Nación cuenta con 435 fiscalías de distintos fueros e instancias a lo largo de todo el territorio del país. A cada una de esas fiscalías le fue asignado un cargo de fiscal para que ocupe el funcionario que detendrá la titularidad de la dependencia.

Paralelamente, el legislador dotó al organismo de un plantel de fiscales para su estructura central. Los magistrados que ocupan esas posiciones no tienen a su cargo una fiscalía, sino que su función es reforzar la representación del Ministerio Público en los casos que sea necesario.

El plantel señalado está compuesto por *Fiscales, Fiscales Generales Adjuntos y Fiscales Generales de la Procuración General de la Nación* (artículo 9, ley 24.091 y artículos 3 y 72, inciso d y e, LOMP).

El régimen de subrogaciones antes descripto se aplica tanto a supuestos de vacancias en cargos de magistrados titulares de fiscalía como en aquellos de fiscales de la Procuración General de la Nación.

Los casos de los doctores Abel Córdoba y Carlos Gonella —a cargo de la Procuraduría de Violencia Institucional y de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, respectivamente— ejemplifican esta segunda alternativa. Los cargos en los que ellos fueron designados, en

calidad de subrogantes, para conducir sus respectivas áreas de trabajo son los de Fiscal y Fiscal General de la Procuración General de la Nación. Ambas posiciones integran esa plantilla de fiscales que el legislador destinó a la estructura central del organismo y se encuentran vacantes por la salida del cargo de sus últimos titulares.

#### **FISCALES COADYUVANTES Y AD HOC**

La ley coloca en cabeza de la máxima autoridad de los fiscales federales y nacionales de nuestro país la facultad de disponer la actuación conjunta o alternativa de dos o más integrantes del Ministerio Público Fiscal de igual o diferente jerarquía en casos de importancia o complejidad (artículo 33, inciso g, LOMP).

El ejercicio de esta facultad legal, que básicamente consiste en armar equipos de trabajo para causas de trascendencia social e institucional, importa ampliar la función litigante del fiscal titular en el caso —que, por regla, en nuestro sistema actual le es exclusiva— a otro u otros integrantes del Ministerio Público para actuar en expedientes que por sus características así lo requieran.

Los fiscales del Ministerio Público que son convocados a trabajar en equipo en un determinado caso —o grupo de casos con rasgos comunes— y, en consecuencia, habilitados para litigar conjunta o alternadamente con el fiscal titular en los expedientes respectivos, son conocidos como *fiscales coadyuvantes*.

Cuando el integrante del Ministerio Público convocado al equipo y habilitado al litigio no detenta el cargo de fiscal se lo designa con el carácter de *fiscal ad hoc*.

Ante esta pluralidad de agentes habilitados para intervenir en un mismo caso como representantes del Ministerio Público Fiscal, la ley establece que el *fiscal titular* será quien dirija la actuación de los restantes fiscales intervinientes (coadyuvantes o *ad hoc*), como forma de dirimir posibles criterios contrapuestos en el ámbito del equipo de trabajo (artículo 33, inciso g, LOMP).

Son múltiples las ventajas de esta herramienta legal. En el caso particular de la criminalidad compleja la conformación de equipos de trabajo se vuelve especialmente conveniente, dado que ese tipo de fenómeno delictivo suele entramarse a través de varias jurisdicciones y la eficacia de su investigación requiere un obrar conjunto y armonioso de todos los fiscales involucrados en esa labor.

En el marco del conocido juicio a las juntas militares que usurparon el poder en nuestro país en 1976 —año 1984; esto es, 13 años antes de la sanción de la LOMP—un secretario de la Procuración General de la Nación, Luis Moreno Ocampo, fue designado por el entonces Procurador General, Juan Octavio Gauna, para actuar en ese debate histórico como fiscal adjunto. Lo mismo ocurrió en los juicios por la sublevación carapintada liderada por Mohamed Alí Seineldín, en los que intervino como fiscal *ad hoc* el entonces secretario Martín Niklison.

Esta práctica orientada a la conformación de equipos de trabajo con fiscales *ad hoc* y coadyuvantes en torno a casos de trascendencia social e institucional terminó de consolidarse en los últimos diez años, bajo las prescripciones del nuevo marco legal de Ministerio Público.

Uno de los ámbitos en los que se obtuvo su mejor provecho y alcanzó mayor visibilidad es el del proceso de juzgamiento por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado en nuestro país.

La activa actuación de fiscales coadyuvantes y *ad hoc* trabajando en todo el país a la par de los fiscales titulares es una de las razones importantes que explican el positivo y protagónico papel que reviste el Ministerio Público Fiscal en ese proceso de juzgamiento internacionalmente reconocido.

Fue también en esas causas donde esta herramienta legal recibió los mayores embates. Estos provinieron de los defensores de las personas imputadas por crímenes contra la humanidad. Todos esos cuestionamientos, de idénticas características a los que hoy formulan los denunciantes, fueron rápidamente rechazados por distintos juzgados y tribunales de todo el país. La Cámara

Federal de Casación Penal, el tribunal penal nacional de mayor jerarquía de nuestro país, también descalificó uno de esos planteos.

Signos claros de convalidación y promoción de este proceder se encuentran, por otra parte, en el acuerdo de solución amistosa celebrado por el gobierno argentino, en el año 1999 y ante el sistema interamericano de derechos humanos, en el caso *Carmen Aguiar de Lapacó*. Allí el Poder Ejecutivo Nacional se comprometió a gestionar ante el Ministerio Público un cuerpo de fiscales *ad hoc* para que actúe —en forma coadyuvante y sin desplazar a los fiscales titulares— en todas las causas de averiguación de verdad y destino final de personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado.

Similar fue el compromiso asumido en el año 2009 por el gobierno argentino ante el sistema interamericano de derechos humanos, en una petición de Estela de Carlotto y Rosa Tarlovsky de Roisinblit —Presidenta y Vicepresidenta de la Asociación de Abuelas de la Plaza de Mayo— (acuerdo de solución amistosa del caso *Vazquez Ferrá*). En ese contexto el Poder Ejecutivo Nacional se comprometió a adoptar medidas para que *fiscales especiales* diseñaran y ejecutaran un plan especial de investigación sobre la apropiación de niños durante la última dictadura militar.

Más allá de los procesos por graves violaciones a los derechos humanos, la conformación de equipos de trabajo en los términos señalados es una herramienta que permite reforzar cotidianamente la representación del Ministerio Público Fiscal en causas que, independientemente de la materia de que se trate, revisten trascendencia social. Ejemplo de ello son, entre muchos otros, a) la causa en la que recientemente se investigó, juzgó y condenó a los responsables del homicidio del militante social Mariano Ferreyra, en la que actuó un equipo de trabajo de fiscales conformado por una fiscal titular, un fiscal coadyuvante y dos fiscales *ad hoc*; b) el expediente en el que se encuentra procesado el ex jefe de la policía santafesina Hugo Tognolli, en el que intervienen activamente un fiscal subrogante y uno *ad hoc* o c) la investigación por lavado de activos del Grupo Alé en San Miguel de Tucumán, derivada de la causa por el secuestro de Marita Verón, llevada adelante por un fiscal titular de esa ciudad y la procuraduría especializada en la materia integrada por un fiscal coadyuvante y otros *ad hoc*.

## NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

La doctora Alejandra Gils Carbó, desde que asumió como Procuradora General de la Nación en agosto del año pasado, tomó una serie de medidas vinculadas con el diseño institucional del Ministerio Público Fiscal y orientadas a atender las necesidades sociales más urgentes. Entre ellas, creó procuradurías específicas para atender casos de criminalidad económica, de narco-criminalidad y de violencia institucional. Transformó y jerarquizó a dos de las Unidades Especiales de la gestión anterior convirtiéndolas en la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas y la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad. Puso en funcionamiento el Programa de Políticas de Género y estableció una Unidad específica para trabajar los casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado.

Todas esas estructuras, inspiradas en la idea del trabajo en equipo que surge de la LOMP (artículo 33 inciso g), fueron principalmente diseñadas para asistir y colaborar con los distintos fiscales del país que deban intervenir en investigaciones o debates vinculados con ese tipo de hechos delictivos.

En el esquema funcional establecido, son los fiscales titulares quienes deciden si quieren ser asistidos por las Procuradurías y, en caso de convenirse la labor asistencial, la actividad de los integrantes del equipo de trabajo (fiscales coadyuvantes o ad hoc) siempre estará sujeta a las directivas del fiscal titular.

Cada una de esas dependencias, a su vez, fue creada mediante una resolución emitida por la Procuradora General de la Nación, en ejercicio de las facultades que la ley le confiere para diseñar la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal (artículo 33, inciso e, LOMP).

Es por ello que la estabilidad de cada una de esas estructuras es coyuntural y su modificación o extinción, a diferencia de las fiscalías o dependencias creadas por ley, está sujeta a los cambios de criterios de quien conduzca el organismo respecto de la organización institucional y la implementación de la política criminal.

## **CONCLUSIONES**

En suma, los hechos por los que la Procuradora General de la Nación y distintos agentes del organismo han sido denunciados constituyen prácticas plenamente compatibles con todo el ordenamiento legal de nuestro país.

Las designaciones cuestionadas fueron realizadas por medio de herramientas diseñadas por el Poder Legislativo de la Nación, cuyo ejercicio, a su vez, fue histórica y reiteradamente convalidado por el Poder Judicial de la Nación, y promovido por el Poder Ejecutivo Nacional, en distintos períodos.

Estas herramientas, por lo demás, han probado ser de crucial importancia para llevar adelante un gobierno del Ministerio Público Fiscal sensible y consustanciado con los intereses generales de la sociedad.

Buenos Aires, 18 de julio de 2013.