

Vacancias en el Ministerio Público Fiscal



*Ante la inexplicable omisión de tramitar concursos
para cubrir una gran cantidad de fiscalías*

Autores: Ezequiel Nino y Franco Gatti

Programa de Acceso a la Justicia y Apertura del Poder Judicial



Diciembre 2021

Introducción

Este breve reporte tiene por objeto advertir a las y los actores responsables y a la ciudadanía en general sobre un problema que atraviesa el cuerpo de fiscales del sistema judicial nacional. En efecto, en el Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF) casi la mitad de las posiciones se encuentran vacantes y no se convocan los concursos para cubrirlos. Se trata de una situación de gravedad institucional inusitada sobre la cual no parece haber suficiente conciencia entre las autoridades públicas relevantes ni información suficiente entre la sociedad civil pese al trascendente rol que tienen las y los fiscales en un sistema judicial que recibe constantes reclamos ciudadanos por mejoras en la justicia.

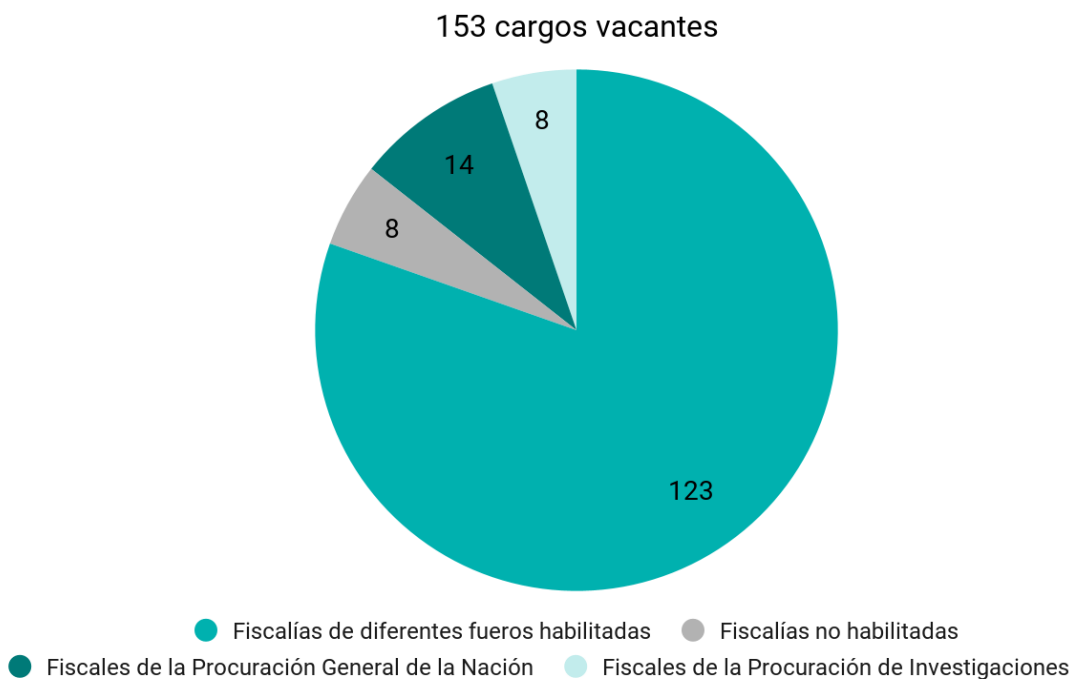
El texto constitucional le atribuye al Ministerio Público la imprescindible función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República. Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (N° 27.148) enuncia, entre otras competencias, las de intervenir en conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos o difusos, en los que estén en juego el interés general de la sociedad o una política pública trascendente, así como en aquellos casos en los que se encuentre afectado de una manera grave el acceso a la justicia por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas.

Simultáneamente, el MPF cumple un papel central en materia criminal, ya que tiene a su cargo fijar la política de persecución penal y ejercer la acción penal pública, conforme lo establece el Código Procesal Penal de la Nación y las leyes complementarias, en todos los delitos federales y en aquellos delitos ordinarios cometidos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras su competencia no haya sido transferida a la jurisdicción local.

En ese marco, atendiendo a la centralidad de sus tareas, el nombramiento de funcionarias y funcionarios, magistradas y magistrados, es determinante. La Ley N° 27.148 dispone que para la designación de los procuradores fiscales, fiscal nacional de investigaciones administrativas, fiscales generales, fiscales generales de la Procuración General, fiscales y fiscales de la Procuración General, se llevarán adelante concursos públicos de oposición y antecedentes, de los cuales surgirán las ternas de

candidatos que el o la Procuradora General de la Nación presentará al Poder Ejecutivo, quien elegirá a una de estas personas, cuyo nombramiento requerirá el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado.

Sin embargo, y a pesar del protagonismo que tiene este órgano para la garantía de los derechos de la ciudadanía, según los datos proporcionados el 22 de octubre de este año como respuesta a una solicitud formal de información pública por parte de ACIJ, de las 334 fiscalías habilitadas **se encuentran sin cubrir 123 cargos**. Además, hay **8 cargos vacantes** que corresponden a fiscalías no habilitadas, **14 a fiscales internos de la Procuración General de la Nación** y **8 a fiscales de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas**. **Es decir que más del 40% de las posiciones del Ministerio Público Fiscal de la Nación se encuentran vacantes, sin que se convoquen concursos para cubrirlos.**



El estado de situación en detalle

La mitad de los cargos de magistrados y magistradas del MPF se hallan cubiertos provisionalmente por personas que ya cumplen funciones en otras

dependencias. Ello implica que el MPF se encuentra operando con una capacidad muy limitada en relación con aquella que se diagramó desde el Poder Legislativo. Este cuadro general es muy preocupante y los números son elocuentes. Sin embargo, vale la pena detenerse en algunos casos particulares para comprender el perjuicio social que causa.

Con la aclaración de que los cargos sin cubrir que se identifican a continuación como especialmente sensibles representan solamente una selección discrecional -pues cada vacante es relevante y no es sencillo elegir unas sobre otras-, destacamos las siguientes en función de las circunstancias que se detallan:

- Son especialmente numerosas la cantidad de vacantes en el fuero penal de CABA: **16 de Tribunales Orales Criminales de CABA, 28 fiscales nacionales en lo criminal y correccional, 7 fiscalías ante el Fuero Penal Económico.**
- Se registran **vacantes en tres fiscalías federales en Rosario** (dos cargos de fiscales ante Juzgados de Primera Instancia y uno ante la Cámara Federal de Apelaciones), territorio con gravísimos problemas de narcotráfico y crimen organizado.
- En **Bariloche**, epicentro de un conflicto muy importante relacionado con tierras que reclaman comunidades indígenas, no sólo **no hay fiscal permanente** sino que recientemente renunció la fiscal subrogante -quien era la secretaria de la fiscalía- alegando precariedad en su cargo.
- Paradójicamente, se encuentran pendientes de cubrir **tres vacantes correspondientes a unidades fiscales de Jujuy y una de Salta**, jurisdicciones pioneras en la implementación del sistema acusatorio¹, producto de lo cual actividades de investigación clave que en el sistema inquisitivo estaban en la órbita de las y los jueces, ahora son competencia del Ministerio Público.
- Hay **ocho fiscalías vacantes dentro de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas**, oficina que tiene a cargo la investigación de posibles

¹ Allí, desde el 10 de junio de 2019, comenzó a regir de manera piloto el nuevo Código Procesal Penal Federal aprobado en 2014 que adopta el sistema acusatorio, donde el MPF adquiere una clara centralidad, y con él un modelo de justicia basado en la oralidad, en un intento de sumar transparencia y rapidez en los procesos. Bajo este paradigma, la división de tareas entre jueces/zas y fiscales/as es clara, puesto que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público Fiscal, quien tiene a cargo la promoción de la acción penal. En estas circunstancias, el protagonismo de las y los fiscales es contundente, ya que son quienes dirigen la investigación de los casos, definen estrategias y, eventualmente, promueven la acción.

irregularidades administrativas y hechos de corrupción en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Ello, a pesar de que hace mucho tiempo que la impunidad de la corrupción se encuentra entre las mayores preocupaciones de la ciudadanía y esta oficina fue diseñada expresamente para enfrentar ese flagelo.

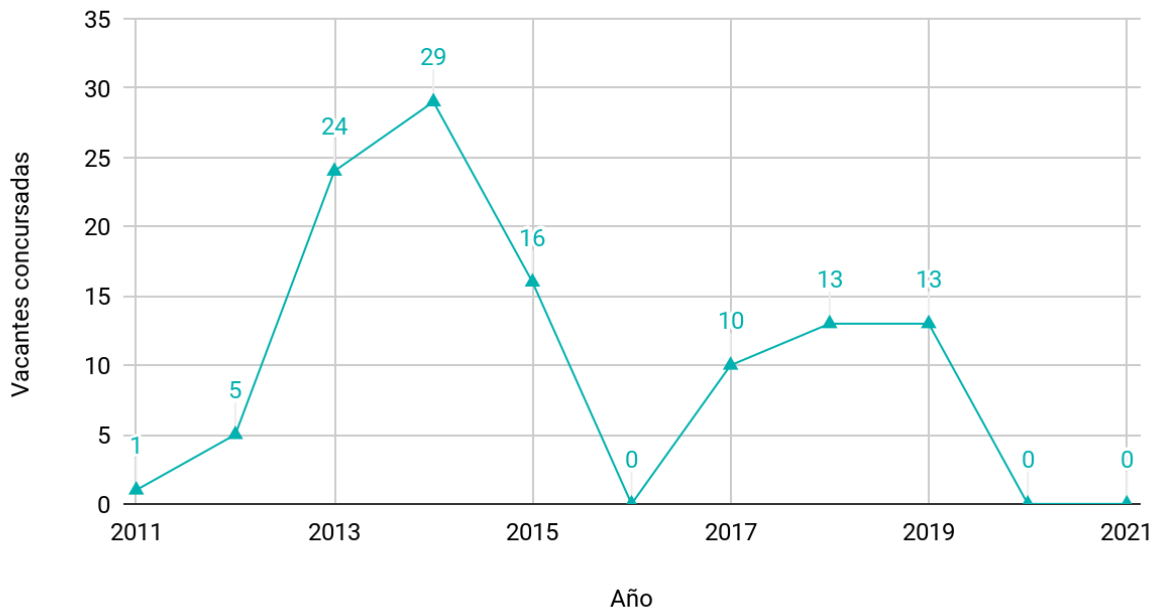
Los últimos diez años de concursos y designaciones

El análisis de las convocatorias efectuadas en los últimos diez años da cuenta de un panorama singularmente preocupante que no se limita al último período. En ese sentido, de acuerdo a la información publicada por el Ministerio Público Fiscal, se llamaron desde 2011 a los siguientes concursos:

- En el año 2011, se convocó a un único concurso para cubrir una vacante.
- En el año 2012, fueron abiertos cinco concursos para cubrir cinco vacantes en total.
- En el año 2013, también se llamaron a cinco concursos destinados a cubrir veinticuatro vacantes.
- En el año 2014, resultaron abiertos ocho concursos para cubrir veintinueve vacantes.
- En el año 2015, se convocaron cuatro concursos para cubrir dieciséis vacantes.
- En el año 2016, no hay registros de llamados a concursos.
- En el año 2017, cuatro concursos fueron abiertos para cubrir diez vacantes.
- En el año 2018, se produjeron seis llamados para cubrir veintiún vacantes.
- En el año 2019, se registraron siete concursos abiertos para cubrir trece vacantes.
- Durante los años 2020 y 2021² no se generaron aperturas de concursos.

² Producto de la fecha de corte del presente informe, el dato de 2021 corresponde al período enero-noviembre.

Vacantes concursadas por año



Este relevamiento exhibe que **el último concurso a partir del cual se realizaron designaciones** fue el N° 112 -que **había sido convocado en el año 2017**-. En el período comprendido entre 2015 y 2017 los concursos fueron parcialmente suspendidos por decisiones de la justicia contencioso-administrativa a partir de casos promovidos por la Asociación de Magistrados y Funcionarios y de la ONG Será Justicia, en los cuales se cuestionaba el Reglamento para Concursos instaurado por la anterior Procuradora General³. Sin embargo, después de esos conflictos judiciales no se recuperaron los tiempos, como hubiera resultado necesario para compensar dichas demoras. Es más, se ralentizaron.

En definitiva, **los últimos llamados a concursos publicados por el MPF datan del 4 de abril de 2019** y corresponden a un cargo de Fiscal General ante los Tribunales Orales en lo Criminal Federal de Mendoza (Concurso N° 126) y a un cargo de Fiscal ante los Juzgados Federales de Mendoza (Concurso N° 125). Desde entonces, no se registran nuevas convocatorias, a pesar del alarmante contexto de vacancias.

³ Para ver más información sobre esos conflictos, ver [nota de Chequeado](#) y de [Diario Judicial](#), entre otras.

Posibles razones que expliquen este estado de cosas

Entre las razones que posiblemente se sostengan para justificar este déficit, el **contexto de emergencia sanitaria** reconoce un lugar central. Sin embargo, por un lado, durante el 2019 fueron pocos los avances identificados y, por otra parte, aún en contexto de pandemia, antecedentes como el del Consejo de la Magistratura de la Nación acreditan la posibilidad de seguir adelante con los concursos⁴. Es decir, aunque resultaría razonable cierta merma a lo largo del año 2020, la coyuntura no es razón suficiente para haber suspendido definitivamente el proceso de concursos durante más de dos años. Además, como se advierte, no se trata de un problema vinculado exclusivamente con el año 2020 sino que data de tiempo atrás.

Por otra parte, si el argumento para no abrir una buena cantidad de concursos radica en la **provisionalidad del actual Procurador General interino**, debe decirse que la situación actual es manifiestamente peor. De esta manera se profundizan formas de designación precarias en los cargos, como son las subrogancias. En efecto, los nombramientos por concursos son el mecanismo constitucional vigente y, a pesar de la singular circunstancia por la que atraviesa la máxima autoridad del Ministerio Público, no es explicación suficiente para su interrupción -especialmente si se tiene en cuenta que durante los primeros años de la gestión del Procurador interino se realizaron llamados a concursos-. La selección de nuevas autoridades en cargos de fiscalías es un proceso complejo en el que intervienen también el Poder Ejecutivo y el Senado, lo que garantiza la participación de tres poderes públicos y un debate legislativo del que participan las minorías parlamentarias. En cualquier escenario, la designación de estas autoridades mediante el sistema que prevé la constitución, debe ser siempre la regla ante mecanismos como las subrogancias que no solo afectan la eficacia y los tiempos de los procesos, sino que pueden reducir los márgenes de autonomía necesarios para el ejercicio del cargo.

En particular, la subrogancia puede derivar en un **desincentivo para que las y los propios fiscales impulsen la apertura de concursos** para la cobertura de los cargos que subrogan. En algunos casos, la subrogancia puede representar una

⁴ En efecto, el Consejo implementó entrevistas remotas y generó mecanismos de exámenes presenciales cuidados, logrando avanzar en numerosos concursos incluso en momentos de altas restricciones.

remuneración extra de un 30% del salario que perciben por la función adicional, lo que genera un conflicto de intereses entre la necesidad de generar un mejor servicio de justicia y petitionar a las autoridades para que se arbitren los medios necesarios para hacerlo, y el interés económico individual.

Consecuencias negativas para el servicio de justicia de la falta de fiscales titulares

En la práctica, la mayoría de las fiscalías cuyos titulares se encuentran vacantes están ocupadas por otras u otros fiscales que, de esta manera, **deben descuidar el trabajo que tienen en sus cargos de origen** para el que fueron nombrados. La delegación de tareas en autoridades inferiores que ocupan rangos de secretarías y prosecretarías, así como en otros agentes, es una práctica habitual que no supe la ausencia del titular, por razones evidentes de capacidades y de tiempos de dedicación a cada causa. Pero, además, las y los fiscales de juicio oral deben estar presentes en las audiencias orales, motivo por el cual se generan demoras derivadas de la necesidad de compatibilizar horarios con las autoridades judiciales, quienes también deben ejercer subrogancias en otros tribunales orales. Menos fiscales implica menos celeridad en los procesos, menor innovación en el trámite de las causas, menos tiempo para la organización de las respectivas oficinas y capacitaciones de los recursos humanos disponibles.

A lo anterior resta sumarle la situación producida por la **demora de más de siete años en la implementación del Código Procesal Penal de la Nación**. En 2014, a través de la Ley N° 27.063 se aprobó este nuevo cuerpo normativo que instaaura el denominado sistema acusatorio, es decir, un modelo de justicia basado en la oralidad y en un intento de sumar transparencia y rapidez en los procesos. Bajo este paradigma, la división de tareas entre jueces/zas y fiscales/as es clara, puesto que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público Fiscal, quien tiene a cargo la promoción de la acción penal. En estas circunstancias, el protagonismo de las y los fiscales es contundente, ya que son quienes dirigen la investigación de los casos, definen estrategias y, eventualmente, promueven la acción. De tal modo, actividades

que en el sistema inquisitivo estaban en la órbita de las y los jueces, ahora son competencia del Ministerio Público. A pesar de lo significativa de esta transformación, como se dijo, su implementación tuvo lugar únicamente en las provincias de Salta y Jujuy. Por lo tanto, además de los déficits señalados existe una insoslayable deuda referida a la puesta en marcha de un modelo procesal que apuesta a optimizar el trámite de las causas.

En efecto, vivimos tiempos marcados por los permanentes reclamos relacionados con delitos violentos, así como con casos de violencia institucional y de violencia de género, sumados a los escándalos de corrupción. En ese marco, no es admisible que el Ministerio Público Fiscal, por el rol constitucional que desempeña, omita promover los concursos necesarios para consolidar una conformación que le permita prestar un servicio eficiente.