

## I. Introducción

El presente documento ha sido elaborado por la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio Público Fiscal (MPF), con motivo de la visita oficial del Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes de Naciones Unidas, con el objeto de informar sobre las principales políticas institucionales implementadas por este organismo en materia de promoción y protección de los derechos humanos de las personas afrodescendientes que residen en nuestro país, específicamente en temas de igualdad y no discriminación y de acceso a la justicia y protección judicial efectiva.

Como se verá, estas iniciativas responden al objetivo de cumplir con el mandato legal y constitucional asignado al Ministerio Público Fiscal en la defensa de los derechos humanos. Para ello, se utilizan los principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos como marco jurídico y conceptual de cada una de las medidas y reformas que se emprenden.

Es importante destacar que para la confección de este documento, la Dirección General de Derechos Humanos relevó y sistematizó insumos elaborados por otras áreas del organismo, puntualmente por las Procuradurías de Violencia Institucional (PROCUVIN) y de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), y por las Direcciones Generales de Acceso a la Justicia (ATAJO), de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC), y de Desempeño Institucional (DDI).

El documento, en primer lugar, expone brevemente cuál es el papel del MPF según la Constitución Nacional y la Ley Orgánica en materia de derechos humanos (apartado II). A continuación, menciona el trabajo que desarrollan las dependencias especializadas del MPF con competencia en casos que involucran a personas afrodescendientes (apartado III), y luego se reseñan algunas de las causas judiciales más emblemáticas en los que ha participado el Ministerio Público Fiscal (apartado IV). También se repasan algunos dictámenes del MPF ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en temas de igualdad y no discriminación, pues allí se sostienen estándares aplicables a los grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas afrodescendientes que residen en Argentina (apartado V). Finalmente se mencionan datos estadísticos sobre la aplicación de la Ley de Actos Discriminatorios (ley n° 23.592), en el ámbito penal (apartado VI).

## II. La función del MPF en la defensa y efectivización de los derechos humanos

El Ministerio Público constituye por expreso imperio constitucional “un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad” (art. 120, Constitución Nacional).

Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (la ley n° 24.946<sup>1</sup> fue modificada por la ley n° 27.148, en adelante también LOMPF<sup>2</sup>) le confiere al organismo, entre otras, dos funciones principales: a)

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Ministerio Público de la Nación (aplicable para el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, sancionada en el año 1998), disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49874/texact.htm>

<sup>2</sup> Disponible en [http://www.mpf.gov.ar/wp-content/uploads/2013/09/Ley\\_organica\\_2015.pdf](http://www.mpf.gov.ar/wp-content/uploads/2013/09/Ley_organica_2015.pdf)

promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y b) velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes (art. 1). Asimismo, según el art. 9, inc. c de la ley, uno de los principios funcionales del MPF es el de bregar por el respeto y garantía de los derechos humanos. Este mandato atraviesa y guía la mayor parte de las actividades cuyo desenvolvimiento se le encomienda al Ministerio Público Fiscal, tanto en materia penal como no penal.

De este modo, por imposición constitucional y legal el MPF —y cada uno de sus integrantes, esto es, magistrados/as, funcionarios/as y empleados/as— debe desempeñar un papel central para el respeto y garantía de los derechos humanos. En particular, este organismo resulta un actor fundamental en la efectivización de los derechos a la protección judicial y al debido proceso. En tal sentido, el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos, así como la obligación de asegurar a todas las personas recursos judiciales sencillos y eficaces ante denuncias de violaciones a sus derechos recae, además del Poder Judicial, en el MPF.

Por último, cabe aclarar que el ámbito de actuación del MPF en materia penal se circunscribe a los delitos federales y a 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 (art. 65 del Código Procesal Penal de la Nación, art. 3 de la ley n° 27.148, arts. 25, inc. c) y 33, inc. e) de la ley n° 24.946).

### **III. Las principales políticas institucionales del MPF vinculadas con la promoción y protección de los derechos humanos de las personas afrodescendientes**

En los últimos años se ha promovido un profundo proceso de reforma institucional del Ministerio Público Fiscal en cuyo marco se crearon nuevas estructuras y dependencias orientadas a prestar un servicio de justicia más eficaz y respetuoso de los derechos de las personas, y a prevenir y perseguir prácticas constitutivas de violencia institucional, lidiar con la persistencia de patrones sistemáticos de impunidad ante determinados crímenes que configuran violaciones a los derechos humanos, avanzar en reformas que aseguren el debido proceso legal, garantizar el acceso a la justicia, y asegurar el derecho a la igualdad y no discriminación.

En este marco, amerita informar brevemente al Grupo de Trabajo sobre la labor que desarrollan algunas de estas dependencias especializadas, que abordan cuestiones directa o indirectamente vinculadas con la promoción y/o protección de los derechos de las personas afrodescendientes. En todos los casos, se trata de dispositivos creados para resguardar los derechos de colectivos en situación de vulnerabilidad, que requieren medidas positivas por parte del Estado, incluyendo los órganos del sistema de administración de justicia.

#### ***a) El trabajo de la Procuraduría de Violencia Institucional***

Teniendo en cuenta que las personas afrodescendientes en muchas oportunidades son víctimas de prácticas abusivas por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad, resulta pertinente mencionar que el MPF cuenta con una estructura específica para abordar estos temas. En efecto, en el año 2013 se creó y

entró en funcionamiento la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN)<sup>3</sup>, con el objetivo darle mayor visibilidad a ese fenómeno criminal y de dotar al organismo de dispositivos más eficientes para la investigación y el juzgamiento de violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios de fuerzas de seguridad o penitenciarias. En tal sentido, la PROCUVIN brinda apoyo a los/as fiscales en los casos en los que pueden verse afectados los derechos de las personas afrodescendientes.

Concretamente, la Procuraduría especializada formula denuncias penales; interviene en la tramitación de causas judiciales; inicia investigaciones de oficio; y elabora informes estadísticos sobre las temáticas de su competencia, con el objetivo de contar con datos que sirvan para el diseño de la política criminal en materia de violencia institucional, y concretamente para aportar insumos de contexto a las causas judiciales. Para el desarrollo de estas funciones, la PROCUVIN cuenta con las siguientes áreas de trabajo: de Litigio Estratégico y Relaciones Institucionales, de Análisis e investigación interdisciplinaria, de Violencia Policial, y de Violencia en instituciones de encierro, todas ellas integradas por profesionales capacitados/as especialmente en estas cuestiones.

Siguiendo esas líneas temáticas, y gracias al trabajo coordinado con las representaciones del MPF descentralizadas en los barrios (ATAJOS), desde 2013 la PROCUVIN tuvo intervención en al menos **9 casos de violencia institucional contra personas afrodescendientes**, algunos de los cuales se mencionarán con más detalle en el apartado IV del presente documento.

#### ***b) El trabajo de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas***

Desde 2013 en el MPF funciona la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)<sup>4</sup>. Esta estructura se creó con el objetivo de asistir en el diseño de la política criminal del organismo en la materia y de prestar apoyo a las fiscalías de todo el país en el trámite de las causas por hechos de secuestro extorsivo, trata y explotación de personas y delitos conexos a la trata.

Entre los ejes de actuación de la procuraduría se encuentran: recibir denuncias y resolver las medidas necesarias para intervenir en casos vinculados con el delito de trata de personas; colaborar con las fiscalías y unidades del organismo que así lo requieran; diseñar programas y estrategias de investigación y persecución del delito de trata; realizar investigaciones preliminares; y coordinar actividades de cooperación, sensibilización y capacitación a fin de visibilizar y prevenir la trata de personas y la explotación sexual y laboral. Asimismo, a raíz de los múltiples pedidos de asistencia técnica formulados por fiscalías de juicio, se creó en el último año un área específica de litigación y participación en juicio, que funciona en el ámbito de esta procuraduría.

---

<sup>3</sup> Creada mediante la Resolución PGN N° 455/13, disponible en: <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2013/PGN-0455-2013-001.pdf>. La PROCUVIN fue receptada en la LOMPF. Para más información sobre la PROCUVIN, ver: <https://www.mpf.gov.ar/procuvin/>

<sup>4</sup> Creada por la Resolución PGN N° 805/13, disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/protex/files/2016/03/PGN-0805-2013-001.pdf>. Esta procuraduría, que se encuentra contemplada en la ley n° 27.148, reemplazó a la Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE), que se había creado unos años antes, jerarquizando su estructura y manteniendo sus competencias principales en materia de trata y explotación de personas, con fines sexuales o laborales. Para más información sobre la PROTEX, ver: <http://www.mpf.gov.ar/protex/>

Hasta la fecha de cierre de este informe, la PROTEX ha tomado conocimiento y/o ha intervenido en **5 casos de trata de personas que involucran a varias víctimas provenientes de países de África**, puntualmente del Congo (4 personas), de Ghana (2 personas), de Nigeria (1 persona), de Senegal (1 persona), y de Sudáfrica (1 persona).

***c) El trabajo de la Dirección General de Acceso a la Justicia***

La Dirección General de Acceso a la Justicia se creó en el año 20145 con el objetivo de instalar y gestionar dependencias descentralizadas del MPF (agencias territoriales de acceso a la justicia/ATAJOS) en territorios vulnerables, y así fortalecer el papel del organismo en el acceso a la justicia de sectores históricamente relegados. Una de las líneas de trabajo prioritarias de esta Dirección General es facilitar a las víctimas de violencia institucional el contacto con los órganos del sistema de administración de justicia. A tales efectos, se han desarrollado una serie de iniciativas concretas, como por ejemplo la confección y difusión de una campaña de comunicación orientada a jóvenes de barrios vulnerables con información sobre sus derechos y con pautas sobre qué deben hacer si son hostigados y/o detenidos por agentes de las fuerzas de seguridad.

Asimismo, y teniendo en cuenta los casos de violencia perpetrados contra personas afrodescendientes, la Dirección de Acceso a la Justicia y PROCUVIN, junto con la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, confeccionaron un folleto de sensibilización y difusión, que contiene una guía de recursos para facilitar el acceso a la justicia de ese colectivo. Este material se tradujo al *wólof* (lengua hablada en Senegal y Gambia) y al francés, y ha sido distribuido en las zonas y barrios con mayor densidad poblacional migrante proveniente de países de África<sup>6</sup>.

De acuerdo con los registros de la Dirección de Acceso a la Justicia, el 35% de las personas que se acercaron a las agencias territoriales desde 2014 son migrantes, fundamentalmente provenientes de países limítrofes. En tanto, de un total de 21.875 consultas recibidas en los ATAJO, solo 179 son de personas de otras nacionalidades, entre las que se encuentran las afrodescendientes. En estos casos, la Dirección de Acceso a la Justicia pudo determinar que la gran mayoría no tiene documentación y que cuentan con una residencia precaria en el país, siendo estas cuestiones las que motivaron las consultas formuladas a las oficinas del MPF en los barrios.

Por lo demás, ATAJO intervino en coordinación con otras áreas especializadas del Ministerio Público Fiscal en una serie de causas judiciales por hechos de violencia institucional contra personas afrodescendientes (ver apartado IV del presente documento).

---

<sup>5</sup> Creada por Resolución PGN N° 1316/14, disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2014/12/PGN-1316-Creaci%C3%B3n-Programa-ATAJO.pdf>. Para más información sobre esta Dirección, ver: <http://www.mpf.gob.ar/atajo/>

<sup>6</sup> Material disponible en el siguiente link: <https://www.fiscales.gob.ar/violencia-institucional/guia-de-recursos-dirigida-a-la-comunidad-afro-contr-la-violencia-institucional/>

**d) El trabajo de la Dirección General de Orientación, Acompañamiento y Protección de Víctimas**

La Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC)<sup>7</sup> tiene la misión de acompañar, orientar, proteger y brindar información general a las víctimas de cualquier tipo de delito, y así facilitar su acceso a la justicia y procurar su centralidad en el proceso judicial.

En todos los casos, la DOVIC promueve un abordaje interdisciplinario y las derivaciones necesarias para garantizar la asistencia técnica. Está integrada por una Coordinación General y los siguientes Programas: Víctimas de Violencia de Género; Víctimas de Maltrato Infantil y Abuso Sexual de niños, niñas y adolescentes; Víctimas de Trata y Explotación de Personas; y Víctimas de Violencia Institucional. El sistema contempla además la figura de los/as gestores/as en las fiscalías (designados/as por los/as fiscales como los responsables de articular los requerimientos de la comunidad en el territorio) y también cuenta con mesas de orientación e información en las distintas dependencias del MPF y del Poder Judicial.

Desde su creación, esta Dirección General ha intervenido brindando orientación y acompañamiento en **7 casos que involucran víctimas afrodescendientes** —6 de origen senegalés y 1 de República Dominicana—. Uno de estos casos es por homicidio, y los restantes son por diversos hechos de violencia institucional perpetrados por agentes de la Policía Federal de la Nación, la Policía Metropolitana y/o la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, contra personas migrantes afrodescendientes que se dedican a la venta ambulante en la Ciudad de Buenos Aires. En particular, en estos casos se registraron hechos de hostigamiento, detenciones arbitrarias, lesiones, así como requisas injustificadas, robo y secuestro de mercadería. En estas oportunidades la DOVIC brindó atención personalizada y asesoramiento a las víctimas y trabajó en conjunto con la PROCUVIN a efectos de interponer las respectivas denuncias penales.

**e) El trabajo de la Dirección General Derechos Humanos**

La creación y puesta en funcionamiento en 2015 de la Dirección General de Derechos Humanos<sup>8</sup> respondió al objetivo de robustecer la labor del MPF en materia de protección de los derechos fundamentales. En efecto, se trata de una estructura permanente y especializada, orientada a potenciar las distintas políticas que se impulsen para proteger los derechos fundamentales y a apoyar a los/las fiscales con competencia penal y no penal en todo lo concerniente al respeto y promoción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado argentino. A modo de ejemplo, en los últimos 3 años, la DGDH ha prestado asesoramiento técnico a fiscalías de distintas jurisdicciones del país en temas de igualdad y no discriminación, y de derechos de las personas migrantes.

Además, la DGDH asesora a la Procuración General de la Nación en la adopción de políticas institucionales respetuosas de los derechos fundamentales; se ocupa de sistematizar y mantener actualizada

---

<sup>7</sup> Creada mediante Resolución PGN N° 1105/14 (disponibles en: <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-1105-2014-001.pdf>), modificada parcialmente por la Resolución PGN N° 2636/15, y prevista en el art. 33 inc. a, de la ley n° 27.148. Para más información sobre la DOVIC, Ver: <https://www.mpf.gov.ar/dovic/>

<sup>8</sup> Creada por la Resolución PGN N° 3468/15, disponible en: <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2015/PGN-3468-2015-001.pdf>. Para más información sobre la DGDH, ver: <https://www.mpf.gov.ar/dgdh/>

una base de datos, accesible para todos/as los/as integrantes del Ministerio Público Fiscal, sobre dictámenes de la Procuración General de la Nación y de otros/as magistrados/as en materia de derechos humanos especialmente relevantes, así como instrucciones generales y otras producciones jurídicas de procuradurías y unidades fiscales especializadas; coordina con la Dirección General de Capacitación y Escuela del Ministerio Público Fiscal actividades de discusión y sensibilización sobre el rol del Ministerio Público Fiscal en la protección de los derechos humanos; y entabla lazos institucionales con los principales organismos nacionales, internacionales y con organizaciones sociales especializadas en materia de respeto y promoción de los derechos humanos.

Respecto a este último punto, cabe informar que la DGDH tiene como función coordinar los aportes que brindan las distintas dependencias del MPF para elaborar las respuestas del Estado en casos que tramitan ante órganos internacionales de protección de derechos humanos. A su vez, la Dirección también se encarga de confeccionar documentos con insumos para la elaboración de los informes del Estado argentino ante los órganos de tratados y procedimientos especiales de Naciones Unidas. En estos casos, se brinda información sobre las principales políticas institucionales implementadas por el MPF en materia de promoción y protección de derechos humanos, y se describen particularmente las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en virtud de cada tratado. La elaboración de este informe es un ejemplo de esta tarea<sup>9</sup>.

#### **IV. Algunos casos emblemáticos en los que intervino el Ministerio Público Fiscal**

Tal como se mencionó en los apartados previos, las distintas áreas especializadas del MPF tuvieron la oportunidad de intervenir, de manera coordinada, en una serie de casos que involucran violaciones de derechos humanos de personas afrodescendientes. A continuación se relatan algunos de ellos:

##### ***a) El asesinato del referente senegalés Massar Ba***

En marzo de 2016 falleció Massar Ba, uno de los principales referentes de la comunidad senegalesa en Argentina. Fue encontrado gravemente herido en el barrio porteño de San Cristóbal y luego falleció en el hospital al que fue trasladado como consecuencia de los golpes recibidos. El caso tuvo mucha trascendencia mediática e impactó en la comunidad afrodescendiente que reside en el país, no sólo por la relevancia de la figura de Massar Ba sino también por la forma violenta en que se produjo su muerte.

Apenas se conoció el hecho, comenzaron a intervenir en el caso distintos dispositivos del MPF. En efecto, por un lado, uno de los ATAJO recibió la denuncia de los hechos, e hizo las derivaciones correspondientes y dio seguimiento al avance de la causa. También PROCUVIN participó en un inicio en la investigación, pues no se descartaba entonces la posible vinculación con fuerzas de seguridad en el hecho.

Por su parte, la DOVIC coordinó acciones con el Programa contra la Violencia Institucional de la Defensoría General de la Ciudad a fines de articular esfuerzos y teniendo en cuenta el trabajo cotidiano del

---

<sup>9</sup> Ver también la reunión de trabajo sostenida con el Relator Especial de Naciones Unidas contra la Discriminación Racial, durante la visita al país, en mayo de 2016 (<https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/gis-carbo-recibio-al-relator-especial-de-naciones-unidas-contra-la-discriminacion-racial/>).

referido Programa con la comunidad senegalesa que reside en la ciudad. A la vez, la DOVIC actuó como nexo entre los/as operadores de justicia y los allegados de la víctima y con las organizaciones sociales interesadas en el caso.

A la fecha de cierre de este informe, la causa judicial aún está en etapa de instrucción<sup>10</sup>, y se encuentra imputada una persona<sup>11</sup>.

#### ***b) Desalojo violento y represión de afrodescendientes en Plaza Constitución***

Otro caso que afectó a varias personas afrodescendientes —y que motivó la intervención activa del MPF— fue el conflicto generado en un predio comercial, en el que trabajaban centenas de migrantes, y que fue cerrado intempestivamente por sus dueños. En el caso intervino la Dirección de Acceso a la Justicia, PROCUVIN y la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC)<sup>12</sup>.

En efecto, el 13 de agosto de 2016 guardias de seguridad privada vestidos de civil irrumpieron en un predio comercial ubicado en la Ciudad de Buenos Aires denominado “Paseo La Estación”<sup>13</sup> —lindante con la estación ferroviaria de Constitución— e impidieron el ingreso a más de 400 trabajadores que alquilaban puestos de venta, luego de que los titulares de la propiedad decidieran su cierre sin aviso previo. Ante esta situación, los/as trabajadores/as, en su mayoría migrantes provenientes de países de África y de América Latina, cortaron el tránsito y acamparon en el lugar. Reclamaban para mantener sus puestos de trabajo, la devolución de sus mercaderías y el dinero adelantado de los alquileres que pagaban.

En este escenario, profesionales de uno de los dispositivos móviles de ATAJO se presentaron en el lugar, entrevistaron a 130 feriantes y elaboraron actas representativas de la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encontraban. Puntualmente, se registraron datos sobre las diversas irregularidades y los abusos sistemáticos a los que eran sometidos los/as trabajadores/as migrantes, que incluían contrataciones precarias, precios y aumentos arbitrarios por el uso del espacio, y prácticas extorsivas con amenazas de desalojo. Los feriantes, a su vez, denunciaron que sus mercaderías se encontraban retenidas en el interior del predio y que muchos de ellos ya habían abonado el alquiler por adelantado. También se identificaron prácticas de violencia institucional perpetradas por agentes de las fuerzas de seguridad, que incluían amenazas y hechos de corrupción policial.

Las actas elaboradas por ATAJO fueron remitidas, por un lado, a PROCELAC a fin de profundizar la investigación sobre la posible comisión de delitos graves por parte de una organización criminal con una

---

<sup>10</sup> Exp. I-07-31355/16, en trámite en la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional N° 7, de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>11</sup> El 4 de octubre de 2016 el juzgado interviniente decretó su sobreseimiento, pero esta decisión fue impugnada por el fiscal, y la Cámara de Casación decidió profundizar la investigación. El día 20 de febrero de 2019 la fiscalía fue notificada de un nuevo sobreseimiento, el cual fue apelado el 25 de febrero. Aún no hay una nueva resolución del juzgado.

<sup>12</sup> La Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) fue creada por Resolución PGN N° 914/12. Su creación obedeció a la necesidad de desarrollar estrategias que fortalezcan la eficacia del sistema de administración de justicia con relación a hechos de trascendencia institucional e impacto socio-económico, tras un diagnóstico poco alentador en los índices de juzgamiento de este tipo de conductas. La PROCELAC fue receptada en la LOMF. Para más información sobre la PROCELAC, ver: <https://www.mpf.gob.ar/procelac/>

<sup>13</sup> El complejo Paseo La Estación se encuentra ubicado en Avenida Brasil y Salta, en el barrio porteño de Constitución.

sólida estructura de abogados, escribanos, y fuerzas de seguridad. En este marco, se denunció penalmente a un oficial en funciones de la Policía Federal, encargado de la seguridad privada del Paseo La Estación.

Paralelamente, ATAJO remitió a la PROCUVIN otra denuncia recibida por el pago de dádivas a un integrante de la Policía Federal que revestía en la Comisaría 16. De acuerdo con la denuncia, un oficial de dicha dependencia se apersonaba todas las semanas al predio para retirar dinero<sup>14</sup>.

La causa primero quedó radicada ante la Justicia Criminal y Correccional de la Ciudad de Buenos Aires. En este marco, el fiscal competente requirió un allanamiento y el secuestro de diversa documentación. Asimismo, solicitó la colaboración de ATAJO y de la PROCELAC, para analizar la documentación y la información aportada por los feriantes, principalmente las libretas de anotaciones que consignaban los pagos semanales, quincenales y mensuales.

Paulatinamente, el conflicto se fue resolviendo, ya que los titulares del predio fueron abriendo las puertas; aunque sin dejar ingresar a todos los trabajadores a sus respectivos puestos —en particular, vedaron esta posibilidad a quienes se habían organizado para protestar por los abusos—.

ATAJO también prestó colaboración al fiscal para la recepción de testimonios de los feriantes, muchos de ellos imposibilitados de declarar en la puerta del predio, porque los titulares del local les impedían abandonar sus puestos de trabajo. En algunos casos, los funcionarios de ATAJO debieron requerir auxilio al fiscal y a las fuerzas de seguridad para cumplir la orden judicial.

En función de las medidas sugeridas por la Dirección General de Acceso a la Justicia, y la demanda de los denunciantes de querer trabajar, el fiscal de la causa propuso la intervención judicial del predio para que siguiera funcionando e instó a que se regularizara la situación de los contratos de alquiler y de las personas que allí trabajan. La jueza interviniente no hizo lugar a tal medida y se declaró parcialmente incompetente respecto de los delitos de criminalidad económica (evasión fiscal y lavado de activos), que fue remitida al Fuero Penal Económico.

## **V. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en temas de igualdad y no discriminación**

Es importante informar al Grupo de Trabajo que el Ministerio Público Fiscal también tiene atribuciones legales para pronunciarse sobre el contenido y alcance de derechos en el marco de casos jurisdiccionales en trámite ante el máximo tribunal de justicia de la Nación. Así, previo a que la Corte Suprema de Justicia decida un caso, solicita la opinión fundada del MPF en torno al fondo del asunto en discusión. Estos dictámenes representan los intereses generales de la sociedad en el caso concreto y en el debate público sobre ese conflicto en general, y en muchas oportunidades contienen robustos estándares en materia de derechos humanos. Por ello, aun cuando no sean vinculantes para la resolución de la causa particular, los

---

<sup>14</sup> Al respecto, PROCUVIN realizó una investigación preliminar y luego judicializó la denuncia. Sin embargo, el juzgado interviniente no avanzó en la investigación.

desarrollos jurídicos que se incorporan en cada uno de estos pronunciamientos constituyen un paso fundamental en la protección de los derechos humanos<sup>15</sup>.

En este sentido, si bien hasta la fecha de cierre de este documento el MPF no se ha pronunciado en ningún caso puntual que involucre a personas afrodescendientes, el hecho de que este colectivo conforme un grupo social minoritario, históricamente discriminado en el acceso y ejercicio de sus derechos humanos, impone incluir una breve referencia a los estándares sostenidos por el MPF en relación con el derecho de igualdad y no discriminación.

Así, en consonancia con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, la Procuración General de la Nación sostuvo en diferentes dictámenes que, *para ser válidas, las diferencias de trato deben perseguir un fin legítimo y ser razonables*<sup>16</sup>.

La Procuración General de la Nación también remarcó en sus dictámenes la *irrazonabilidad de las distinciones basadas en “categorías sospechosas”*, como por ejemplo el género, la orientación sexual, o la nacionalidad de una persona o de un grupo de personas, y destacó que en estos casos las diferencias de trato se presumen inconstitucionales y corresponde aplicar un escrutinio estricto a fin de probar su validez<sup>17</sup>.

En otros dictámenes ante el máximo tribunal de justicia del país, el Ministerio Público Fiscal opinó que *las obligaciones estatales en materia de igualdad y no discriminación demandan políticas activas para combatir prácticas discriminatorias* y para asegurar el ejercicio efectivo de derechos por parte de grupos especialmente desaventajados<sup>18</sup>.

En este marco, amerita mencionar especialmente que el MPF ha utilizado el principio de igualdad y no discriminación como parámetro para evaluar la legalidad y razonabilidad de políticas, programas o medidas que afectan —impiden o restringen— el ejercicio de derechos por parte de una persona o de un grupo de personas en detrimento de otras. Por ejemplo, el MPF sostuvo que las obligaciones estatales en materia de igualdad y no discriminación exigen la adopción de medidas positivas en la esfera del empleo, a fin de modificar un mercado de trabajo segregado en perjuicio de las mujeres y así equilibrar la desigualdad

---

<sup>15</sup> La Dirección General de Derechos Humanos ha elaborado una colección de dictámenes del MPF ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en temas de derechos humanos, que se actualiza en forma periódica y que incluye una sistematización y análisis de los principales pronunciamientos en materia de igualdad y no discriminación, libertad de expresión y acceso a la información pública, derechos de las personas con discapacidad, y derechos económicos, sociales y culturales, entre otros temas. En tanto, cabe informar al Grupo de Trabajo que a la fecha de cierre de este documento se encuentra en proceso de edición el último volumen del cuadernillo que aborda los dictámenes del MPF en materia de derechos de las personas migrantes. Esta colección está disponible en: [http://www.mpf.gob.ar/dgdh/tipo\\_de\\_recurso/dictámenes/](http://www.mpf.gob.ar/dgdh/tipo_de_recurso/dictámenes/)

<sup>16</sup> Ver por ejemplo: “G., M. G. y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Gendarmería Nacional s/ Daños y perjuicios – S. C. G., 112, L. Dictamen disponible en: [http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2015/MSachetta/septiembre/G\\_Marisa\\_G\\_112\\_L\\_L.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2015/MSachetta/septiembre/G_Marisa_G_112_L_L.pdf)

<sup>17</sup> Ver por ejemplo: “Sisnero, Mirtha Graciela y otros c/ Tadelva S.R.L. y otros s/ amparo” - S 932 L XLVI. Dictamen disponible en: [http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2013/AGilsCarbo/junio/Sisnero\\_Mirtha\\_S\\_932\\_L\\_XLVI.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2013/AGilsCarbo/junio/Sisnero_Mirtha_S_932_L_XLVI.pdf)

<sup>18</sup> Ídem.

estructural entre hombres y mujeres. Asimismo, determinó que esta obligación recae sobre todos los poderes del Estado, pero también sobre los particulares<sup>19</sup>.

## VI. La aplicación de la Ley de Actos Discriminatorios

La Ley de Actos Discriminatorios (ley n° 23.592)<sup>20</sup> tiene como antecedentes distintos instrumentos internacionales ratificados por Argentina en materia de derechos humanos, entre los que se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Dicha norma contempla, por un lado, un agravante genérico para todos los delitos cuando éstos son cometidos “por persecución u odio de una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso” (art. 2)<sup>21</sup>. Por otro, la ley n° 23.592 tipifica dos delitos específicos: la participación en grupos que promuevan la discriminación y la promoción o incitación a la discriminación (art. 3)<sup>22</sup>.

A continuación se brinda información sobre la aplicación de la ley de referencia. En particular, se aportan datos estadísticos sobre las causas en las que interviene el Ministerio Público Fiscal y luego se expone brevemente cuál es la posición que ha sostenido el organismo respecto del instituto de suspensión del juicio a prueba en causas en las que se investigan delitos previstos en la Ley de Actos Discriminatorios.

### a) Estadísticas de causas en las que interviene el Ministerio Público Fiscal

Respecto a la información que se incluye en este apartado, amerita aclarar, como comentario preliminar, que los registros del MPF contienen datos sobre la aplicación de los dos delitos previstos en el art. 3 de la Ley de Actos Discriminatorios —en tanto su investigación y juzgamiento corresponde a la Justicia Federal— y también sobre la aplicación del agravante previsto en el art. 2 de la ley en el ámbito de la justicia federal de todo el país, y de la justicia ordinaria solo de la Ciudad de Buenos Aires. De este modo, las estadísticas son parciales pues no incluyen la aplicación del referido agravante a los delitos ordinarios del resto del país.

En términos generales, las estadísticas registradas por el MPF muestran la baja aplicación del agravante previsto en el artículo 2 de la ley n° 23.592, así como la escasa cantidad de causas elevadas a juicio.

---

<sup>19</sup> “Sisnero, Mirtha Graciela y otros c. Tadelva SRL y otros s/amparo”, ya citado. El 20 de mayo de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en modo concordante a lo dictaminado por la Procuradora General. Para más información, ver: <http://www.cij.gov.ar/nota-13425-La-Corte-hizo-lugar-a-un-amparo-en-una-causa-por-discriminacion-laboral.html>

<sup>20</sup> La Ley de Actos Discriminatorios fue sancionada el 3 de agosto de 1988, promulgada el 23 del mismo mes y publicada en el Boletín Oficial el 5 de septiembre de 1988.

<sup>21</sup> El art. 2 de la ley n° 23.592 dispone: “Elévase en un tercio el mínimo y en un medio el máximo de la escala penal de todo delito reprimido por el Código Penal o leyes complementarias cuando sea cometido por persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. En ningún caso se podrá exceder del máximo legal de la especie de pena de que se trate”.

<sup>22</sup> El art. 3 de la ley n° 23.592 establece “Serán reprimidos con prisión de un mes a tres años los que participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa en cualquier forma. En igual pena incurrirán quienes por cualquier medio alentaren o iniciaren a la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas”.



Por lo demás, de acuerdo con los registros del organismo, **en los últimos dos años se han iniciado un total de 55 causas** por delitos vinculados con la Ley Antidiscriminatoria. De este universo, a la fecha de cierre de este informe, **22 están activas**, en distinto estadio procesal; mientras que 33 están finalizadas, sin que ninguna de ellas haya tenido una sentencia.

**Cuadro 1. Total de casos ingresados en 2017 y 2018 por delitos previstos en la ley n° 23.592**

Estado del Caso / Año	2017	%	2018	%	Total	%
Casos activos	14	42%	8	36%	22	40%
Casos finalizados	19	58%	14	64%	33	60%
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Fuente: DGDDI. Fiscalnet-Coirón – Marzo de 2019

Del total de causas iniciadas en este período, 12 son por el agravante previsto en el art. 2 de la ley, mientras que 43 son por alguno de los delitos establecidos en el art. 3.

**Cuadro 2. Total de casos ingresados en 2017 y 2018 por delitos previstos en la ley n° 23.592, desagregados por artículo**

Año	2017		2018		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Agravante por persecución u odio de raza, religión o nacionalidad (art. 2)	5	15,2%	7	31,8%	12	21,8%
Participación y/o promoción de la discriminación (art. 3)	28	84,8%	15	68,2%	43	78,2%
<b>Total general</b>	<b>33</b>	<b>100,0%</b>	<b>22</b>	<b>100,0%</b>	<b>55</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DGDDI. Fiscalnet-Coirón – Marzo de 2019

Según las estadísticas del MPF también es posible advertir que la mayor parte de estas causas se han iniciado en la jurisdicción de la Capital Federal (47,3%) —correspondiente a la justicia ordinaria y federal—, y en menor medida en la jurisdicción federal de San Martín. En el siguiente cuadro se puede apreciar en detalle la distribución de las causas en las distintas jurisdicciones del país.



**Cuadro 3. Total de casos ingresados en 2017 y 2018 por delitos previstos en la ley n° 23.592, según jurisdicción**

Jurisdicción	2017	2018	Total	%
Jurisdicción Capital Federal	12	14	26	47,3%
Jurisdicción San Martín	8	3	11	20,0%
Jurisdicción Córdoba	4	0	4	7,3%
Jurisdicción La Plata	3	1	4	7,3%
Jurisdicción Comodoro Rivadavia	3	0	3	5,5%
Jurisdicción Tucumán	1	0	1	1,8%
Jurisdicción Rosario	1	0	1	1,8%
Jurisdicción Posadas	0	1	1	1,8%
Jurisdicción General Roca	0	1	1	1,8%
Jurisdicción Paraná	0	1	1	1,8%
Jurisdicción Bahía Blanca	0	1	1	1,8%
Jurisdicción Corrientes	1	0	1	1,8%
Total	33	22	55	100,0%

Fuente: DGDDI, Fiscalnet-Coirón – Marzo de 2019

**b) Posición del MPF respecto del instituto de suspensión del juicio a prueba en causas en las que se investigan delitos previstos en la Ley de Actos Discriminatorios**

Finalmente, es importante señalar que, en general, en las causas en las que se investiga alguno de los delitos previstos en la Ley de Actos Discriminatorios, ante los planteos de las defensas de los imputados de solicitar la suspensión del juicio a prueba<sup>23</sup>, la postura de los/as representantes del MPF suele ser su rechazo. En tal sentido, los/as fiscales suelen sostener que no corresponde hacer lugar a ese instituto, en

<sup>23</sup> La suspensión del juicio a prueba (también denominada corrientemente como *probation*) es un modo excepcional de finalización del proceso previsto en el Código Penal para evitar condenas de prisión en delitos de pequeña conflictividad. El sistema prevé que el imputado se somete a ciertas reglas de conducta que fija el órgano jurisdiccional en procura de reparar el daño causado (aunque no implica asumir la responsabilidad del hecho). Si se cumple tales condiciones durante el tiempo fijado al efecto se extingue la acción penal en su contra. El artículo 76 bis del Código Penal establece: “El imputado de un delito de acción pública reprimido con pena de reclusión o prisión cuyo máximo no exceda de tres años, podrá solicitar la suspensión del juicio a prueba. En los casos de concursos de delitos, el imputado también podrá solicitar la suspensión del juicio a prueba si el máximo de la pena de reclusión o prisión aplicable no excediese de tres años. Al presentar la solicitud, el imputado deberá ofrecer hacerse cargo de la reparación del daño en la medida de lo posible, sin que ello implique confesión ni reconocimiento de la responsabilidad civil correspondiente. El juez decidirá sobre la razonabilidad del ofrecimiento en resolución fundada. La parte damnificada podrá aceptar o no la reparación ofrecida, y en este último caso, si la realización del juicio se suspendiere, tendrá habilitada la acción civil correspondiente. Si las circunstancias del caso permitieran dejar en suspenso el cumplimiento de la condena aplicable, y hubiese consentimiento del fiscal, el tribunal podrá suspender la realización del juicio. Si el delito o alguno de los delitos que integran el concurso estuviera reprimido con pena de multa aplicable en forma conjunta o alternativa con la prisión, será condición, además, que se pague el mínimo de la multa correspondiente. El imputado deberá abonar a favor del Estado, los bienes que presumiblemente resultarían decomisados en caso que recayera condena. No procederá la suspensión del juicio a prueba cuando un funcionario público, en el ejercicio de sus funciones, hubiese participado en el delito. Tampoco procederá la suspensión del juicio a prueba respecto de los delitos reprimidos con pena de inhabilitación”.

razón del interés público tutelado por esta ley y de los compromisos asumidos a nivel internacional en materia de no discriminación.

En este sentido, a modo de ejemplo, vale la pena mencionar un caso en el que el representante del Ministerio Público Fiscal, Marcelo García Berro —Fiscal General ante los Tribunales Orales Federales de San Martín, Provincia de Buenos Aires— alegó que, a la luz de los compromisos asumidos por el Estado argentino y su responsabilidad conforme con lo dispuesto por la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial “el Estado argentino se encuentra obligado a tomar medidas positivas destinadas a eliminar toda forma de incitación a la discriminación racial o religiosa, incluyéndose en ellas las políticas criminales que este Ministerio Público adopte a esos fines”. A su vez, manifestó que acontecimientos de esa índole —que sin dudas son de interés público— deben ser llevados a debate oral y público, no procediendo entonces la suspensión de juicio a prueba, tal y como había solicitado el imputado<sup>24</sup>.

En sentido similar, en otro caso ocurrido en la ciudad de Mar del Plata<sup>25</sup> los representantes del MPF, tanto en primera como en segunda instancia, se opusieron a la solicitud efectuada por el defensor público de suspender el juicio a prueba en un caso de una persona acusada de violar la ley antidiscriminatoria por difundir un video en el cual se exaltaba la figura de Adolf Hitler con simbología nazi. La propuesta de pena alternativa consistía en el cumplimiento de tareas comunitarias en un comedor y la realización de un mural contra la violencia en el fútbol y la discriminación. La Cámara Federal de Apelaciones con asiento en aquella ciudad, de conformidad con la postura del MPF, rechazó el pedido de *probation*.

### ***c) Un caso emblemático de aplicación de la Ley de Actos Discriminatorios***

En virtud de la gravedad de los hechos y de la condena alcanzada, resulta necesario informar sobre un caso que tramitó en la jurisdicción federal de Mar del Plata, en el que se investigaron y juzgaron 13 casos de ataques perpetrados por una organización “neonazi”. El caso finalizó con la condena a 8 personas y la desarticulación de la banda delictiva que se dedicaba a imponer ideas por la fuerza y a propagar proclamas discriminatorias, amenazar, lesionar a personas y dañar diversos inmuebles.

Para el esclarecimiento y juzgamiento de estos hechos resultó crucial el desempeño del MPF. En efecto, ante la gravedad de los hechos, se dispuso un abordaje integral mediante una comisión de fiscales (Resolución PGN N° 288/16, de febrero de 2016<sup>26</sup>), conformada por tres fiscales de la jurisdicción de Mar del Plata: el fiscal general Daniel Adler, y los fiscales federales Nicolás Czizik y Laura Mazzaferrri.

La intervención de este equipo de trabajo —en colaboración con la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) y la Unidad Fiscal Especializada en Ciber-delincuencia (UFECI)—, logró esclarecer los hechos, unir 13 casos, procesar y finalmente condenar a 8 personas. Se trata de uno de los pocos ejemplos en los que se logró condena efectiva en aplicación de la ley antidiscriminatoria<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Cf. Dictamen del Fiscal General ante el Tribunal Oral Federal N° 1 de San Martín en la causa n° 2609 del registro del Tribunal, caratulada “Beldever, Carlos Santiago s/inf. ley 23.592”.

<sup>25</sup> <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/mar-del-plata-tras-el-planteo-del-mpf-la-camara-rechazo-una-probation-a-un-hombre-que-difundio-un-culto-al-nazismo/>

<sup>26</sup> <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/02/PGN-0288-2016.pdf>

<sup>27</sup> <https://www.lacapitalmdp.com/duras-penas-contra-neonazis-se-demostro-que-era-una-organizacion/>