



PLAN DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 27.502

1. Introducción

Desde la implementación del proceso de “desfederalización” en materia de narcomenudeo, instrumentado por la ley 26.052, una de las principales críticas a esta distribución de competencias materiales, ha sido la atomización de las investigaciones y el posible entorpecimiento de causas seguidas en el fuero federal.

Con ese norte, el Poder Ejecutivo Nacional propuso la incorporación del artículo 34 *ter* de la ley 23.737, lo que fue aprobado recientemente por el Congreso Nacional a través de la sanción de la Ley 27.502, agregando el siguiente texto:

Artículo 34 ter: Créase en cada jurisdicción que haya ejercido la opción a la que refiere el artículo 34 de la presente ley, una mesa de intercambio de información que está integrada por los Jueces Federales, los representantes del Ministerio Público Fiscal de la Nación, los Fiscales Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o los Jueces Provinciales, que tengan a su cargo las investigaciones por infracción a la ley 23.737 y sus modificatorias y por los representantes de la Procuraduría de Narcocriminalidad. En dicho ámbito se intercambiarán criterios de política criminal en torno a las investigaciones y se compartirá toda la información relacionada con las causas e investigaciones en curso.

Entre los argumentos se señaló que resultaba “esencial para poder llegar hasta las cúpulas de las organizaciones de narcotráfico establecer un mecanismo que de manera dinámica, rápida y coordinada intercambie y analice información judicial. El sistema tradicional de compartimentos estancos que ha caracterizado a las causas penales resulta funcional al delito organizado cuando se trata de la prevención y represión del narcotráfico...”¹.

Esta visión resulta acorde además al trabajo que desde esta Procuraduría de Narcocriminalidad se viene realizando junto a los Ministerios Públicos de

¹ Mensaje de Elevación del PEN 121/2017

aquellas provincias que han adherido a la “desfederalización”, en el marco de los convenios suscriptos y las distintas mesas de trabajo que se han ido creando.

Esto se viene desarrollando desde el año 2016, tal como se refleja en los distintos informes de gestión de esta dependencia, y particularmente se ha visto incrementado a través de los Convenios de Cooperación celebrados con los Ministerios Públicos de las provincias de Salta y Buenos Aires².

Esa dinámica de trabajo tiene como punto de partida entender que el “*narcomenudeo*” se inserta como la última etapa de la cadena de tráfico ilícito de drogas, concepto que “*implica todas las fases posibles de acciones que tienen un contenido natural vinculado al comercio de drogas que el legislador incluyó dentro del artículo 5 de la Ley de Estupefacientes...*”³. Por tal motivo, no es posible analizar las causas bajo la jurisdicción provincial de manera aislada y sin entender su relación con organizaciones narcocriminales de mayor envergadura.

De ese modo, se ha venido trabajando conjuntamente en distintos abordajes en la cooperación entre Ministerios Públicos, que pueden implicar, entre otros:

- La coordinación en la distribución de competencias para investigar y juzgar distintos hechos, evitando contiendas negativas y la extensión en el tiempo de estos planteos.
- El intercambio de información respecto de eslabones más bajos perseguidos en la justicia provincial para iniciar o guiar investigaciones respecto de los eslabones más encumbrados.
- La formación de equipos conjuntos de investigación para abordar de forma simultánea la investigación de hechos ilícitos que impacten en los procesos en los que intervengan los fiscales federales y provinciales, mejorando los resultados de la investigación y usando esa información para consolidar imputaciones respecto de las organizaciones.

En este marco, debe tenerse en cuenta que por Resolución PGN 208/13 se dispuso la creación de la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) con el propósito de cumplir con los objetivos encomendados por las normas de la más alta jerarquía, a través de una estructura ágil y versátil que permita el abordaje del fenómeno de la narcocriminalidad.

² Aprobados por Resoluciones PGN 1932/16, 90/2018 y 30/2019

³ Baigún, David y Zaffaroni, Eugenio Raúl (Directores). *Código Penal y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Tomo 14A. Hammurabi. Buenos Aires, 2014, pág. 340.



Entre las funciones de esta unidad especializada se encuentran las de:

- Diseñar **estrategias de investigación** para el esclarecimiento de hechos relacionados con la criminalidad organizada en materia de narcotráfico y delitos conexos (resolución PGN 208/2013, acápite V.A.d).
- Prestar asesoramiento técnico y brindar la colaboración necesaria a las Fiscalías que intervengan en la investigación de los hechos competencia de esta Procuraduría, así como **coordinar la labor** de las distintas fiscalías que intervengan en casos de narcocriminalidad con el seguimiento de los procesos que incluyan a estos delitos (resolución PGN 208/2013, acápite V.A.h).
- Disponer **enlaces y acciones inter-institucionales** con organismos especializados en la materia, con el propósito de mejorar las investigaciones y el juzgamiento de los casos relacionados con la criminalidad organizada en materia de narcotráfico (resolución PGN 208/2013, acápite V.A.i).
- Analizar la información recibida de distintos organismos, diseñar estrategias de intervención frente a este fenómeno, planificar la investigación y coordinar la labor de las fuerzas de seguridad (resolución 942/2016, acápite V.a.iv).

A lo expuesto, se **agrega la intervención en la cuestión que específicamente le ha establecido la Ley 27.502**, al incorporar a representantes de la PROCUNAR en cada una de las mesas que han sido creadas para la coordinación de investigaciones y el intercambio de información.

Se destaca que cada una de esas mesas se integra con los actores locales de la justicia federal y provincial, mientras que la PROCUNAR es un actor estable que interviene en todas y cada una de ellas, lo que le otorga un rol preponderante y la misión de **coordinar el trabajo de implementación** de la normativa recientemente aprobada.

A esto se agrega el rol proactivo que corresponde a esta Procuraduría como organismo especializado del MPF, de acuerdo al art. 24 de la Ley 27.148 y que también le asigna el Código Procesal Penal Federal cuya implementación se ha iniciado.

Por tal motivo, es que desde esta Procuraduría se ha elaborado este plan de trabajo que tiene como objetivo poner en marcha las mesas de trabajo que ya han sido creadas por ley, en la inteligencia de que **corresponde a este**

organismo su coordinación y la adopción de las medidas necesarias para invitar a los restantes actores involucrados.

2. Conformación de las mesas de trabajo

En esa línea, corresponde analizar cuales son las mesas de trabajo que deben ponerse en marcha, determinar quienes las integran y determinar una modalidad de trabajo general.

Recordemos que la ley 26.052 de “desfederalización” de la competencia está supeditada a la adhesión por parte de las provincias para la transferencia de la competencia para investigar y juzgar lo que se conoce como *narcomenudeo*. A la fecha, son ocho las jurisdicciones en las que se ha efectivamente implementado este proceso, como se representa en el siguiente cuadro:

Ley de desfederalización - Adhesiones provinciales				
Región fiscal	Provincias adherentes	Ley de adhesión	Año	Implementación efectiva
Bonaerense	Buenos Aires	13.392	2005	Diciembre de 2005
Centro cuyo	Córdoba	10.067	2012	Diciembre de 2012
Noroeste	Salta	7.782	2013	Enero de 2014
	Santiago del Estero	7.252	2018	Agosto de 2018
Noreste	Chaco	7.573	2015	Julio de 2015
	Formosa	1.627	2015	Octubre de 2015
	Entre Ríos	10.566	2018	Abril de 2018
CABA	CABA	26.702	2011	Enero de 2019

Siguiendo la letra de la norma, se han creado -al momento- **ocho mesas de trabajo distintas y autónomas**, una en cada una de las provincias mencionadas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que debe ser integrada y coordinada con los actores locales, sin perjuicio de la posterior creación de nuevas mesas a medida que otras provincias adhieran a la ley (y la particular circunstancia que se analizará respecto de la provincia de Buenos Aires).

En lo que respecta a la conformación de la mesa, la ley prevé la integración con cuatro actores:

- Jueces Federales
- Representantes del MPF de la Nación
- Fiscales Provinciales y de la CABA y/o los Jueces Provinciales, que tengan a su cargo las investigaciones
- Representantes de la PROCUNAR



Teniendo en cuenta los convenios existentes entre Ministerios Públicos y la existencia de sistemas acusatorios en las provincias, se sugiere coordinar con esos organismos la participación de autoridades locales en las mesas.

Se propiciará la integración con referentes de dependencias especializadas (como la UFINAR en Salta, por ejemplo) y/o de Fiscales Generales de los distritos de mayor complejidad. En caso de que existan investigaciones que lo ameriten, se invitará a participar a los fiscales o jueces a cargo de esas investigaciones cuya coordinación se requiera.

En lo que respecta al Ministerio Público Fiscal de la Nación, se propone convocar a los Fiscales Federales de primera instancia de la jurisdicción (o funcionarios que los representen), que son quienes tienen a su cargo las investigaciones que deben ser coordinadas. En aquellas jurisdicciones en que se hayan implementado la estructura prevista en la resolución PGN 35/19, se convocará al Fiscal Coordinador de Distrito y el/los fiscales que designen a cargo de áreas de investigación y litigación de casos complejos.

Asimismo, teniendo en cuenta la operatividad del sistema mixto del Código Procesal Penal de la Nación en la mayor parte de las jurisdicciones, se invitará a través de la Cámara Federal respectiva a los jueces federales con competencia en estas investigaciones.

Como ya se dijo, entendemos que debe ser la PROCUNAR -a través de sus representantes- la que, por sus funciones propias, sea encargada de coordinar estas mesas de intercambio de información, en la que además se dispondrá la adopción de las medidas necesarias para distribuir las competencias.

La Procuraduría cuenta con una estructura adecuada precisamente para el abordaje de estas cuestiones dentro del Área de Investigaciones y Litigio Estratégico, que se encuentra dividida en seis equipos de trabajo regionales, tal como fue aprobado por resolución PGN 942/2016.

Cada uno de estos equipos está encabezado por un Coordinador (todos ellos funcionarios de la PGN designados por providencia del 24 de mayo de 2016), que tiene a su cargo la interacción con las Fiscalías de la región y la intervención en las investigaciones y el diseño de estrategias de intervención respecto del fenómeno.

En ese sentido y teniendo en cuenta la cantidad de mesas que deben desarrollarse, la necesidad de trasladarse a la sede en que se realicen y la función específica que le compete, debe ser ese Coordinador quien tenga la tarea de encabezar esa mesa de trabajo. Para eso es necesario dotarlos de las

facultades necesarias para hacerlo⁴ y disponer las medidas procesal necesarias para el intercambio de información y la distribución de jurisdicciones.

En lo que respecta al lugar de las reuniones, por razones prácticas deberán llevarse a cabo en la ciudad donde se encuentren la mayor parte de las autoridades intervinientes, mayormente en la capital de cada una de las provincias, salvo en la Provincia de Buenos Aires como veremos más adelante.

Para eso será necesario que se trasladen allí tanto los representantes de la PROCUNAR como los representantes del Fiscalías ubicadas en otras ciudades. En este último caso, cuando se entienda necesario por la complejidad del fenómeno en ese territorio o la existencia de causas que lo ameriten.

Finalmente, se considera que las reuniones deben realizarse de forma regular para mantener el canal de comunicación y generar el espacio de intercambio de información entre los distintos niveles. Se entiende entonces que las reuniones deben tener una frecuencia **al menos trimestral**, variando según las necesidades concretas de las jurisdicciones.

3. Jurisdicciones involucradas

En línea con lo establecido precedentemente, es preciso diagramar un plan de acción que posibilite la realización de las mesas de intercambio que introduce la reciente reforma.

Así, de conformidad con lo expuesto precedentemente, será menester disponer el funcionamiento de las mesas de intercambio en las siguientes regiones:

a- Región Bonaerense

Para dar respuesta a las necesidades de esta región, PROCUNAR deberá articular con los **61 fiscales y ayudantes fiscales** del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires que se desempeñan en los distintos Departamentos Judiciales y poseen competencia en la materia.

Se trata además de una de las jurisdicciones en la que más colaboraciones existen, con un total de **120 intervenciones con las 24 fiscalías federales** de primera instancia de la provincia con mayor población del país.

Si bien dicha articulación ya se encuentra siendo canalizada a través del intercambio de información al que alude la Resolución PGN 3609/17 y de los equipos conjuntos de investigación que fueran puestos en marcha luego de la

⁴ Resultando necesario complementar las que dispone la resolución PGN 942/2016, con las que el art. 51 de la ley 27.148 asigna a los Auxiliares Fiscales



suscripción del Convenio protocolizado mediante la Resolución PGN 90/18, lo cierto es que la reforma legal va más allá y establece la necesidad de que ese intercambio se efectúe en forma periódica y con distintos actores.

Cabe resaltar que ambos Ministerios Públicos han desarrollado acciones de coordinación que permitieron la celebración de dos equipos conjuntos de investigación, actualmente operativos, uno de ellos junto a la Fiscalía General de Moreno Rodríguez y el otro en conjunto con la Unidad Funcional de Instrucción y Juicio n° 4 Descentralizada Esteban Echeverría del Departamento Judicial de Lomas de Zamora.

En ese sentido, atendiendo a la gran extensión de la Provincia de Buenos Aires y la concurrencia en su territorio de distintas jurisdicciones federales y Departamentos Judiciales, entendemos que el modo adecuado de organizar el funcionamiento de las mesas es en **cuatro regiones**, atendiendo a la cantidad de funcionarios involucrados, investigaciones en curso y densidad demográfica.

A su vez, consideramos que la puesta en funcionamiento de las mesas debe ser inmediata, en tanto ya se han recibido numerosas consultas por parte de distintos integrantes tanto del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires como de magistrados del fuero federal con competencia en dicho territorio, quienes han acudido a esta Procuraduría a fin de lograr la coordinación que aquí se pretende.

En consecuencia, habida cuenta de la complejidad y especiales características de las investigaciones y organizaciones criminales que pudieran tener incidencia en dichos territorios, entendemos que será necesario que las mesas se reúnan en función del siguiente cronograma:

-Mesa de intercambio de información correspondiente a la región **Conurbano oeste**: Deberá estar conformada por representantes de las Fiscalías Federales de Morón, Hurlingham, Mercedes y los representantes del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires de los Departamentos Judiciales que se encuentran comprendidos en esas jurisdicciones.

Su implementación deberá comenzar inmediatamente, para lo cual habrán de efectuarse las coordinaciones respectivas con las autoridades del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires y los estamentos judiciales.

Entendemos necesaria que su celebración sea con una frecuencia de dos meses.

-Mesa de intercambio de información correspondiente a la región **Conurbano sur**: Deberá estar conformada por representantes de las Fiscalías Federales de Lomas, Quilmes, La Plata, Pehuajó y Junín y los representantes del

Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires de los Departamentos Judiciales que se encuentran comprendidos en esas jurisdicciones.

Su implementación se pautará con una frecuencia de dos meses.

-Mesa de intercambio de información correspondiente a la región **Conurbano norte**: Deberá estar conformada por representantes de las Fiscalías Federales de Campana, San Isidro, San Martín, San Nicolás y Tres de Febrero y los representantes del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires de los Departamentos Judiciales que se encuentran comprendidos en esas jurisdicciones.

Su implementación se pautará con idéntica frecuencia a la establecida para conurbano oeste y sur.

-Mesa de intercambio de información correspondiente a la región **Mar del Plata y Bahía Blanca**: Deberá estar conformada por representantes de las Fiscalías Federales de Azul, Bahía Blanca, Dolores, Mar del Plata y Tandil y los representantes del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires de los Departamentos Judiciales que se encuentran comprendidos en esas jurisdicciones.

Atento a las características de la región entendemos que su frecuencia de celebración debe ser cada 3 meses.

b- Región Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Se trata de la última jurisdicción en la que se ha implementado la desfederalización, que se hizo efectiva a principios de este año. En ese marco, se viene trabajando junto al MPF de la Ciudad tanto en aspectos de capacitación y buenas prácticas como en el intercambio de información para iniciar y guiar investigaciones por narcomenudeo, en el marco del Convenio Marco del 22 de febrero de 2018 (aprobado por resolución PGN 23/18).

A la fecha, se han mantenido numerosas reuniones con las autoridades de ese Ministerio Público, se participó de cuatro capacitaciones y se respondieron distintas asistencias técnicas de los **38 fiscales** con competencia.

Actualmente, la PROCUNAR cuenta con 110 colaboraciones en la Región, haciéndose sumamente necesaria la interacción entre fiscalías federales y de la CABA. Asimismo, hasta la fecha, **seis investigaciones preliminares** fueron formalizadas directamente ante los fiscales del MPF CABA por tratarse de casos de narcomenudeo, obteniéndose resultados sumamente satisfactorios basados en la coordinación.

A partir de las reuniones que se vienen manteniendo, el Fiscal General de la CABA ha designado Fiscales Coordinadores en la temática para cada uno de las



Unidades Fiscales en que se divide la Ciudad. Por tal motivo, la mesa deberá conformarse con estos magistrados y funcionarios de la Secretaría de Coordinación del MPF de la CABA.

A su vez, teniendo en cuenta la existencia de 23 fiscalías (entre federales y penal económico) con competencia en la materia, se sugiere invitar a representantes de aquellas que lleven adelante investigaciones que puedan vincularse con otras por narcomenudeo.

De esa forma y continuando con el trabajo iniciado, se proyecta llevar adelante las reuniones con una frecuencia mensual incluso, como también iniciar el diálogo para un convenio en materia de ECI similar al que ya se ha firmado con los Ministerios Públicos de Salta y de la provincia de Buenos Aires.

c- Región Centro-Cuyo y Patagónica.

De momento, únicamente habrá de ser necesaria la articulación de mesa de intercambio en la provincia de **Córdoba**, única provincia de la región que ha adherido a la ley 26.052.

El trabajo articulado entre los Ministerios Públicos de la Nación y el Provincial viene ya siendo desplegado en los términos del Convenio protocolizado mediante Resolución PGN 109/18, que ha dado lugar a que la PROCUNAR se encuentre actualmente llevando a cabo una investigación conjunta con la Fiscalía de lucha contra el Narcotráfico del Primer Turno de la Ciudad de Córdoba.

Así, habida cuenta que el Ministerio Público Provincial ha instituido dependencias especializadas en la materia, surge la necesidad de que la articulación entre dicho fuero y los representantes del Ministerio Público Fiscal Federal Fuero se vea fortalecido, de cara a dotar de eficacia a las investigaciones penales que por ante ambas dependencias se generen.

Sin perjuicio de ello, teniendo en cuenta la baja incidencia de las colaboraciones (5 a la fecha) de la región, que cuenta con 7 fiscales federales de primera instancia (4 de ellos descentralizados), las necesidades de esta región pueden ser atendidas a través del titular de la Procuraduría.

En lo que respecta a la Región Patagónica, de momento no se hace necesario la conformación de mesas en tanto ninguna de las provincias que la integran ha adherido a la ley 26.052.

d-Región NOA.

El trabajo articulado entre el Ministerio Público Fiscal y el de la Provincia de **Salta** ha tenido su corolario con la creación de la Regional NOA de la Procuraduría de Narcocriminalidad, el 31 de agosto de 2016 por Resolución PGN N° 2498/16, como consecuencia del convenio suscripto el 13 de junio de ese año entre la Procuración General de la Nación, el Gobierno de la provincia de Salta y el Ministerio Público Fiscal de dicha provincia (Cfr. Res. PGN 1932/16).

Actualmente, la PROCUNAR cuenta con 70 colaboraciones con las 4 fiscales federales de primera instancia de la jurisdicción Salta.

Además, en el mes de octubre de 2017 comenzó a funcionar la Unidad Fiscal contra la Narcocriminalidad (UFINAR) del Ministerio Público Fiscal de Salta, cuyo objetivo principal es la persecución penal de los delitos vinculados a la narcocriminalidad a nivel microtráfico en el Distrito Judicial Centro de la provincia, y que trabaja articuladamente con la Regional NOA de la Procuraduría de Narcocriminalidad.

Siendo ello así, entendemos que la mesa de intercambio de información, debe estar conformada por los fiscales a cargo de la UFINAR, un representante de la Regional NOA de la PROCUNAR y representantes de las Fiscalías Federales de Salta, de Tartagal y Orán.

Asimismo, teniendo en cuenta que la provincia de **Santiago del Estero** ha adherido a la Ley de Desfederalización, consideramos preciso contar con la representación del Ministerio Público Provincial, en cuyo seno funcionan unidades fiscales con competencia específica en la materia, de igual modo que los Fiscales Federales de dicha provincia.

En lo que respecta al Poder Judicial, y si bien en el sistema recientemente implementado y en el sistema que rige a nivel provincial, los jueces federales no participan de las investigaciones, la mesa podrá estar integrada en su representación por representantes de los Juzgados Federales N° 1 y 2 de Salta, el Juzgado Federal de Tartagal y el Juzgado Federal de Orán, quienes officiarán en el futuro de Jueces de garantías, y los magistrados provinciales que sean designados a tal efecto.

Es importante destacar que esta tarea será coordinada por la Dra. MARIANA GAMBA CREMASCHI, quien viene llevando adelante esta tarea desde la creación de la Regional.

e. Región NEA.



En esta región, las legislaciones de Chaco, Formosa y Entre Ríos han adherido a la Ley de Desfederalización, lo que impone que PROCUNAR deba convocar y asistir a las mesas de intercambio de información en las tres provincias en distintos momentos, coordinando en cada caso con los actores locales.

Esta región cuenta con **154 colaboraciones** por parte de la Procuraduría con las fiscalías federales, aunque aquí tiene una gran incidencia el trabajo estratégico en la provincia de Corrientes.

En ninguna de las tres provincias se ha venido trabajando articuladamente con los niveles provinciales, por lo que las mesas se hacen necesarias para generar esta interacción y promover un trabajo conjunto.

En lo que respecta a la provincia de **Chaco**, cuenta con dos fiscalías federales (Resistencia y Sáenz Peña) y dos fiscalías provinciales antidrogas. Por tal motivo, se entiende que podría llevarse adelante una reunión trimestral en la capital provincial.

En la provincia de **Entre Ríos**, existen tres fiscalías federales y no existen dependencias especializadas del MPF provincial, por lo que deberá convocarse a los magistrados que designe la Procuración General de la provincia. Se entiende conveniente realizar las reuniones trimestralmente. Se sugerirá también ir rotando la sede para atender la situación de las distintas ciudades de la provincia, ya que, si bien Paraná es la ciudad más importante, no puede dejar de considerarse la densidad de los centros urbanos de Concordia y Concepción del Uruguay y la conflictividad que genera su condición de ciudades fronterizas.

Finalmente, en la provincia de **Formosa** existen dos fiscalías federales de primera instancia en la ciudad capital y una Fiscalía del Fuero de Narcocrimen provincial y en el interior poseen competencia las fiscalías penales (aunque por ley debieran crearse otras dos especializadas). En este caso también se entiende necesario una reunión trimestral en la ciudad de Formosa.