

Ciudad de Santa Fe, 15 de julio de 2025

**Al Señor Comisionado y
relator para la República Argentina
Edgar Stuardo Ralón Orellana**

CC

A la Comisionada **Roberta Clarke**,
Relator de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Operadores de Justicia.

A la Secretaria Ejecutiva, D. **Tania Reneaum Panszi**,

A la Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en
Derechos Humanos, D. **María Claudia Pulido**

Ref: Solicitud de Monitoreo y pedido de información en los términos del Artículo 41 – inc. b
y d - de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. a fin de poner en vuestro conocimiento la grave vulneración a la independencia y la autonomía del Ministerio Público de la Acusación (en adelante indistintamente “MPA”) que se encuentra acaeciendo en la Provincia de Santa Fe, República Argentina.

Debido a ello, solicitamos vuestra intervención en el marco de las funciones de monitoreo que le otorga la Convención Americana – art.41 – y requiera, por tanto, información al Estado y de considerarlo pertinente haga un seguimiento de esta cuestión que aquí traemos, ello bajo el marco que le otorga su función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.

Conforme expondremos a continuación, las principales vulneraciones y motivos de preocupación desde una perspectiva de derechos humanos pueden compendiarse en las siguientes:

1) **Un sistema disciplinario para Fiscales y Fiscales Adjuntos** (en adelante podremos referirnos indistintamente a ambos como “Fiscales”) que permite la sanción y remoción de Fiscales por parte del Poder Legislativo Provincial mediante un procedimiento político que afecta su independencia y no respeta garantías del debido proceso y derecho a la defensa. Ello significa, cabe adelantar, una verdadera amenaza que pesa sobre los Fiscales afectando el normal e independiente ejercicio de sus funciones.

2) **Un sistema de designación de Fiscales y Fiscales Adjuntos** que, a partir de la flexibilización de los criterios de selección, y las amplias potestades discrecionales del Poder Ejecutivo, junto con el abuso en la designación de Fiscales Subrogantes por tiempo determinado, también pone en jaque la independencia y autonomía funcional del Ministerio Público de la Acusación.

3) Esta problemática e irregular situación se mantiene actualmente vigente en un contexto político muy particular, toda vez que la Provincia de Santa Fe se encuentra en un proceso de **reforma de su Constitución Provincial**, en el cual pretendemos se tome debida nota de las graves falencias referidas, y se avance hacia un marco constitucional que permita subsanar los actuales vicios.

Viviana O’Connell

Presidenta

Asociación de Fiscales y Funcionaries

del Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe

Marcelo Varona Quintián

Presidente

Asociación Argentina de Fiscales

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	5
<u>1. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN SU APLICACIÓN A LAS CUESTIONES DEL CASO</u>	7
<u>El proceso de reforma de la Constitución Provincial actualmente en curso</u>	8
<u>2. LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL (LEY 13.013). SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y LAS MODIFICACIONES QUE AFECTARON GARANTÍAS, LA INDEPENDENCIA Y LA DIVISIÓN DE PODERES</u>	8
<u>2.1. Antecedentes. La redacción original de la Ley 13.013 y sus modificaciones al sistema disciplinario</u>	9
<u>2.1.1 El sistema disciplinario originario de la Ley N° 13.013</u>	9
<u>2.1.2. Reforma al sistema de enjuiciamiento originario, según ley 13.695 (2018)</u>	10
<u>2.1.3. Cuestionamiento judicial al sistema reformado por la ley 13695. El Fallo “Narvaja” y Mac Cormack”: declaración de inconstitucionalidad de la reforma al sistema disciplinario para fiscales y fiscales adjuntos</u>	12
<u>3. EL RÉGIMEN ACTUAL DENOMINADO “TRIPARTITO”. LAS REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY 13.807 Y EL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL POLÍTICO</u>	14
<u>3.1. Faltas graves por mal desempeño o delito doloso: Procedimiento político aplicable al Fiscal General y a los Fiscales Regionales</u>	14
<u>3.2. Faltas leves: Procedimiento administrativo interno aplicable a Fiscales y Fiscales adjuntos</u>	15
<u>3.3. Faltas graves técnico jurídicas. Procedimiento administrativo o político aplicable a Fiscales y Fiscales Adjuntos</u>	15
<u>3.4. Vía de avocamiento por parte de la Legislatura (arts. 28 inc. 5 y 62 bis)</u>	16
<u>3.5. La resolución General N° 390/2019 del Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación. Postura institucional del MPA</u>	17
<u>3.6. El Reglamento de la Legislatura. La Resolución 803/2018</u>	18
<u>4. DIFERENCIAS CON EL SISTEMA DISCIPLINARIO APLICABLE A JUECES</u>	18
<u>5. CUESTIONAMIENTOS AL SISTEMA DISCIPLINARIO VIGENTE (LEY 13.013, SEGÚN LEY 13.807) A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS</u>	19
<u>5.1 El insustituible rol del Ministerio Público Fiscal en una sociedad democrática respetuosa de los DDHH</u>	19
<u>5.2. Intromisión del poder político en los procesos disciplinarios: el rol de la Legislatura Provincial</u>	22
<u>5.3. La figura del “mal desempeño” y el principio de legalidad</u>	26
<u>5.3. Otras vulneraciones al debido proceso</u>	28
<u>5.3.1. Características del organismo sancionador y garantía del juez natural</u>	28
<u>5.3.2. Aplicación retroactiva a un proceso en trámite</u>	31
<u>5.4. Imposibilidad de recurrir la sanción</u>	34
<u>6. DESIGNACIÓN DE FISCALES EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y ANÁLISIS CRÍTICO DEL RÉGIMEN VIGENTE BAJO EL DECRETO 659/2024 Y LA RESOLUCIÓN 1223/2024</u>	36
<u>6.1 Régimen originario: Decreto N° 3904/2012</u>	36
<u>6.2. Modificación por Decreto N° 854/2016</u>	37

<u>6.3. Régimen vigente: Decreto N° 659/2024 y Resolución N° 1223/2024</u>	38
<u>6.4. Críticas jurídicas desde una perspectiva internacional al régimen vigente</u>	39
<u>7. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CURSO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE Y LA NECESARIA CONSAGRACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN</u>	44
<u>CONCLUSIÓN</u>	47
<u>PETITORIO</u>	48

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta presentación es poner en conocimiento de la Comisión información relevante en los términos de los incisos c y d del artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y, de estimarlo pertinente, para que le requiera información al Estado Argentino a los efectos de recabar mayores precisiones.

Debe comenzar por aclararse que el presente escrito no constituye una denuncia en los términos del artículo 43 de la CADH, sino que se debe a una situación estructural que se da en la provincia y que implica la potencial vulneración a derechos por el diseño normativo que se expondrá a continuación relativo al régimen disciplinario y de designación de Fiscales subrogantes. Además, y esto es particularmente relevante, esta presentación se realizará en un momento de especial relevancia ya que como será luego desarrollado en este momento se está llevando adelante un proceso de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe.

Es por ello que bajo el estricto respeto del principio de subsidiariedad que inspira el sistema internacional de derechos humanos, se pretende aquí poner en conocimiento de la Comisión Interamericana información que puede ser relevante a los fines de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” (art. 41, CADH).

Nos presentamos en representación de la Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe, y de la Asociación Argentina de Fiscales

La **Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe**, que actualmente cuenta con 90 afiliados, fue creada el 9 de diciembre de 2014, a partir de la iniciativa espontánea de treinta y nueve Fiscales de las segunda y tercera circunscripción judiciales de la provincia, con el fin de: “Promover acciones e iniciativas colectivas orientadas al fortalecimiento institucional de los Fiscales del MPA en el ejercicio de las funciones que les son propias (...) promover y estimular el progreso, prestigio y prerrogativas de la labor y la función de los Fiscales del MPA (...) representar los intereses de sus asociadas y asociados frente a todo tipo de organismos públicos o privados (...) promover el fortalecimiento de la carrera de las y los Fiscales y Fiscales Adjuntas y Adjuntos (...) promover el permanente mejoramiento de las condiciones de trabajo... Servir como centro de reunión para debatir asuntos de interés común de las asociadas y asociados (...)”. Desde el año 2018, el objeto social se amplió para sumar a las Funcionarias y Funcionarios del MPA dentro de la Asociación, y hoy en día, hemos logrado consolidar una Institución con identidad propia, posicionándonos como un cuerpo con representatividad y funcionando como un canal

de gestión de las necesidades de sus miembros. Actualmente, la Asociación cuenta con 90 afiliados.

Por su parte, la **Asociación Argentina de Fiscales** constituida en junio de 2012, actualmente cuenta con 340 afiliados en diversas provincias de todo el país, tiene por objeto: garantizar, practicar y defender la más absoluta autonomía del Ministerio Público Fiscal con respecto a otros poderes del Estado, partidos políticos, sindicatos, grupos de interés o factores de presión; representar y defender los intereses de todos aquellos fiscales comprendidos en su ámbito de actuación, tendiendo a remover los obstáculos que de cualquier forma impidan o dificulten la realización plena de sus deberes; la defensa de los socios en lo relativo a su actuación profesional y, en particular, la defensa de sus facultades e intereses profesionales frente directivas en casos particulares que, por la vía de la dependencia jerárquica, limiten injustificadamente el ejercicio de la acción penal conforme al principio de legalidad o de cualquier modo afecte su inamovilidad: promover entre los miembros de las fiscalías la adecuada información sobre los derechos y facultades que les corresponden en el ejercicio de sus funciones; promover medidas para eliminar la corrupción de la administración pública.

De este modo, además, enmarcamos esta presentación en los estándares internacionales desarrollados en el marco de la labor de la propia Comisión Interamericana tanto en su función de protección como de promoción de derechos humanos, resaltando su trabajo expuesto en los informes temáticos, particularmente el relativo a las “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”¹.

Dentro de ese marco, nuestra presentación tiene por cometido primordial el exponer la realidad del Ministerio Público de la Acusación de la provincia y bregar para que la Comisión Interamericana coadyuve a que cesen las injerencias injustificadas de los poderes políticos en el Ministerio Público de la Acusación, particularmente en orden al régimen de destitución y al nombramiento de fiscales, en el contexto de la inminente convención constituyente de Santa Fe.

Con ese propósito, comenzaremos la exposición con una breve explicación sobre la estructura constitucional de la República argentina (punto 1) y sobre la evolución del régimen disciplinario previsto en la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal de la provincia a partir de las diversas modificaciones que se dieron a lo largo de los últimos años (punto 2). En el tercer punto nos detendremos en el régimen actualmente vigente (denominado “tripartito”),

¹ Cfr. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

mientras que en el cuarto identificamos las diferencias con el régimen disciplinario aplicable a los jueces. El punto 5 señala los principales cuestionamientos que se plantean al régimen disciplinario vigente, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, y en el sexto tiene idéntico propósito, pero en lo pertinente a los nombramientos de fiscales. En un último apartado (punto 7) contextualizamos el actual proceso de reforma de la constitución provincial a efectos de que se comprenda la relevante necesidad de que se consagre una independencia y autonomía real y efectiva del Ministerio Público de la Acusación, de modo de evitar la injerencia desmedida del poder político.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN SU APLICACIÓN A LAS CUESTIONES DEL CASO

La República Argentina se encuentra organizada bajo un modelo federal (artículo 1° de la Constitución Argentina). En virtud de este modelo, conviven en nuestro país un estado federal, junto con 24 entidades subnacionales autónomas (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Cada una de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires dictan sus propias constituciones organizando sus instituciones, debiéndose garantizar a través de ellas los principios republicanos y la administración de justicia (artículo 5 de la Constitución). Existe una justicia con competencia federal, y 24 justicias provinciales o locales. De este modo, la organización de los Ministerios Públicos encargados de llevar adelante la acusación en aquellos procesos penales que sean de competencia provincial -o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, constituye una facultad conservada por las provincias, debiendo garantizarse la independencia de aquellos como un requisito necesario del régimen republicano de gobierno.

Asimismo, conforme la organización constitucional, los tratados internacionales celebrados por la República Argentina integran el ordenamiento jurídico y “(...) las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas...” (artículo 31 de la Constitución). En virtud de ello, a las provincias argentinas, y sin perjuicio de las disposiciones del artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), le resultan plenamente aplicables y exigibles las obligaciones convencionales asumidas por la República Argentina, sin necesidad de acto formal alguno.

La actual Constitución de la Provincia de Santa Fe en su artículo 84 refiere al

Procurador General como parte de la Corte Suprema de Justicia Provincial, y en su artículo 85 hace referencia a los requisitos para ser fiscal de las Cámaras de Apelación. Pero no hace referencia a las características que debe tener el Ministerio Público de la Acusación, pues al momento de su dictado no regía aún el sistema acusatorio. No obstante ello, la Constitución nacional, bajo cuyos principios deben organizarse las provincias, establece respecto del sistema de la justicia federal, en su artículo 120 que “El ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera (...)”.

El proceso de reforma de la Constitución Provincial actualmente en curso

Como se ha adelantado, la Provincia de Santa Fe se encuentra en pleno proceso de reforma de su Constitución provincial. El proceso electoral de elección de los Constituyentes ya ha sido cumplido, y a **partir del 14 de julio de 2025**, se reunirá la Asamblea Constituyente por un plazo de 40 días corridos, prorrogables por 20 días más.

Ese contexto constituyente es el que torna aún más imperiosa la intervención de la Relatoría a su cargo, a efectos de que puedan tener en especial consideración las eventuales recomendaciones que puedan realizarse, a efectos de se garantice de forma efectiva la independencia del Ministerio Público de la Acusación, actualmente afectada.

De igual modo, pretendemos que la actual legislación relativa al régimen disciplinario y la designación de fiscales y fiscales adjuntos sea modificada de modo que contemple los estándares internacionales que actualmente se encuentran seriamente cercenados.

2. LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL (LEY 13.013). SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y LAS MODIFICACIONES QUE AFECTARON GARANTÍAS, LA INDEPENDENCIA Y LA DIVISIÓN DE PODERES

La ley orgánica provincial que organiza al Ministerio Público de la Acusación es la ley 13.013 del año 2009. Conforme esta ley, la autoridad máxima del Ministerio Público es el Fiscal General, y a su vez hay 5 Fiscales Regionales que son la cabeza de la institución en cada una de las 5 “circunscripciones” o regiones en las que se encuentra dividido el Poder Judicial provincial. Dicha norma ha sufrido diversas modificaciones a lo largo del tiempo.

Respecto de su autonomía e independencia, el artículo 2 de la ley establece que el MPA “es un órgano con autonomía funcional y administrativa y con autarquía financiera dentro del Poder Judicial”, que “actuará con independencia y conforme la Constitución y las leyes” y que “[E]jercerá sus funciones en coordinación con las demás autoridades de la Provincia, pero sin sujeción a directivas que emanen de órganos ajenos a su estructura”.

Desde su sanción, la ley referida sufrió diversas modificaciones que serán comentadas. En aquello que resulta más relevante a los efectos de esta alegación, la modificación actualmente vigente (la instaurada por ley provincial 13.807), modificó algunos artículos de la ley original e implementó un régimen disciplinario para los fiscales y fiscales adjuntos, que implicó una violación al régimen republicano de gobierno debido al sometimiento y desplazamiento de la autonomía del MPA y del Poder Judicial a la órbita del Poder Legislativo. Este régimen, actualmente vigente, implicó que los fiscales pasen a estar sometidos en cuanto a cuestiones disciplinarias que pueden incluso acarrear su remoción, a la decisión del Poder Legislativo a través de un juicio político.

2.1. Antecedentes. La redacción original de la Ley 13.013 y sus modificaciones al sistema disciplinario

A continuación, se comentarán el sistema original de la ley 13.013; su modificación por la ley 13.596 que estableció un tipo de juzgamiento político para fiscales y fiscales adjuntos, el cual que fue declarado inconstitucional por la justicia provincial; y su nueva modificación por la ley 13.807 (actualmente vigente) que intentó corregir aquellas aristas comprendidas por la declaración judicial de inconstitucionalidad de la ley previa (ley 13.596). Adelantamos, no obstante, que esa reforma pretendió volver al sistema originario de un modo engañoso, ya que parte de los cambios introducidos dejan igualmente abierta la posibilidad de que los juzgamientos sean de tipo político ante la Legislatura Provincial.

Aclaremos que la Ley 13.013 ha sufrido otras modificaciones que no se referirán en esta presentación por no resultar relevantes para la problemática que aquí nos ocupa.

2.1.1 El sistema disciplinario originario de la Ley N° 13.013

La Ley N° 13.013 (ley orgánica que regula el funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación en la provincia), estableció un sistema disciplinario específico para los

integrantes de este organismo. Este sistema distinguía claramente entre faltas leves (art. 59) y faltas graves (art. 60), asignando a cada una un procedimiento diferente en cuanto a etapas, plazos y autoridades competentes a cargo de la investigación y eventual sanción.

En el caso de **funcionarios que no sean fiscales**, para las **faltas leves**, el procedimiento disciplinario (incluida la imposición de la eventual sanción) estaba a cargo de la máxima autoridad de la oficina donde reviste la persona involucrada.

Si el investigado era un **fiscal o fiscal adjunto** la responsabilidad de investigar y sancionar recaía en el **fiscal regional** correspondiente (art. 57). Las sanciones por faltas leves incluían, entre otras, la amonestación y multas económicas de hasta un 5% del sueldo en caso de reiteración.

Para las **faltas graves**, la persecución y acusación estaba a cargo del **Auditor de Gestión** (órgano con autonomía funcional dentro del MPA conforme el art. 27), y el juzgamiento lo realizaba un **tribunal colegiado** integrado por representantes de distintas instituciones: un **diputado provincial**, un **senador provincial**, un **representante del colegio de abogados de otra circunscripción** a la de desempeño del acusado, un **fiscal regional de otra circunscripción** a la de desempeño del fiscal acusado, y el **fiscal general** (este último con derecho a voto solo en caso de empate, conforme art. 31). Las faltas graves estaban tipificadas de manera taxativa en 16 incisos del artículo 52 de la ley, con sanciones que podían resultar en la suspensión sin goce de sueldo por hasta 30 días y la destitución del cargo. En caso de destitución, además, el tribunal podía imponer una inhabilitación adicional de hasta 10 años para volver a ingresar al Ministerio Público de la Acusación.

El procedimiento para imponer sanciones por faltas graves debía realizarse mediante una audiencia oral y pública, asegurando transparencia y garantías procesales. Contra la resolución sancionatoria cabía un recurso inmediato ante la **Junta de Fiscales**, un órgano colegiado del propio Ministerio Público. Asimismo, el Fiscal General de la provincia reglamentó el funcionamiento de este sistema mediante la Resolución N° 165 de mayo de 2017 y sus modificatorias.

2.1.2. Reforma al sistema de enjuiciamiento originario, según ley 13.695 (2018)

La Ley Provincial N° 13.695 (modificatoria de parte del articulado de la ley 13.003), promulgada en enero de 2018, alteró sustancialmente el régimen disciplinario aplicable a

fiscales (y también a defensores públicos), eliminando el sistema anterior que había establecido la ley 13.013 en su redacción original, y reemplazándolo por un mecanismo de control político a cargo del Poder Legislativo. Esta transformación ha generado serios cuestionamientos desde el punto de vista constitucional y desde la óptica del derecho internacional de los derechos humanos. A continuación se destacan las principales objeciones:

a) Transferencia de la competencia disciplinaria al Poder Legislativo: a partir de la reforma, tanto fiscales y fiscales adjuntos (así como defensores públicos) pasaron a estar sometidos al mismo régimen de enjuiciamiento político previsto para el Fiscal General y la Defensora Provincial. Se trasladó el poder sancionatorio desde un modelo técnico y jurídico (que hemos explicado más arriba) al ámbito político (Poder Legislativo), debilitando la autonomía funcional del Ministerio Público. Asimismo, se extendió el plazo máximo del proceso de 6 a 12 meses.

b) Sustitución del régimen de faltas y sanciones disciplinarias por causales políticas de remoción: se eliminaron las faltas graves como categoría jurídica autónoma. En su lugar, los fiscales y defensores podían ser removidos por dos causales genéricas:

- “Mal desempeño de sus funciones” (figura sin definición normativa y que adolece de vaguedad); y
- “Comisión de delito doloso”.

En el primer caso, al eliminar la enunciación de las faltas graves como tales, se suplantó un sistema de responsabilidad con conductas perfectamente predeterminadas con un proceso que garantizaba el derecho de defensa y órganos disciplinarios autónomos, con posibilidad de graduación de la sanción, por uno de responsabilidad política, donde además se eliminó la posibilidad de aplicar sanciones menores cuando no fuera procedente la destitución. Generando esto, una potencial injusticia por doble vía: a) la del fiscal no pasible de ser sancionado con la destitución por la gravedad menor de la falta, pero que merecería una sanción menor, resulta impune y sin sanción alguna; y b) la posibilidad de que un fiscal sufra una sanción grave producto de una figura como el “mal desempeño” que resulta completamente vaga y abierta, lo que se presta a todo tipo de abusos por parte del Poder Legislativo.

c) Supresión de garantías procesales y derogación del procedimiento anterior: el sistema originario regulaba el proceso disciplinario con garantías mínimas: derecho de defensa, etapa de descargo, juicio oral y público, y revisión por la Junta de Fiscales.

Tratándose de un proceso político, la reforma derogó expresamente estos procedimientos y no estableció uno alternativo con garantías equivalentes.

d) Inicio del proceso restringido al Ejecutivo y Legislativo: solo el Poder Ejecutivo provincial o un legislador provincial podrían iniciar el proceso disciplinario. Anteriormente, cualquier ciudadano podía presentar una queja que derivara en un procedimiento disciplinario. Esto implicó una regresión en términos de acceso a la justicia y control ciudadano.

e) Suspensión del funcionario con mayoría simple legislativa (Art. 42 reformado): en los términos del sistema instaurando, durante el proceso, el funcionario investigado podía ser suspendido temporalmente mediante mayoría simple de ambas Cámaras legislativas, en sesión conjunta, previo dictamen de la Comisión de Acuerdos.

f) Remoción por la Legislatura: la decisión final de remoción se adoptaba por mayoría absoluta de ambas Cámaras, en sesión conjunta, luego de un debate y audiencia al funcionario involucrado.

En síntesis, se instauró un sistema regresivo e incompatible con los principios del estado de derecho y los estándares internacionales, sustituyendo un régimen disciplinario profesional, imparcial y autónomo por un sistema de control político, altamente discrecional y carente de garantías suficientes. Esta reforma legislativa representó un grave retroceso en términos de institucionalidad democrática, acceso a la justicia y protección de derechos fundamentales, al politizar la disciplina de quienes ejercen funciones clave dentro del sistema judicial².

2.1.3. Cuestionamiento judicial al sistema reformado por la ley 13695. El Fallo “Narvaja” y Mac Cormack”: declaración de inconstitucionalidad de la reforma al sistema disciplinario para fiscales y fiscales adjuntos

² Debe subrayarse que esta ley fue dictada en la última sesión ordinaria del año 2017, sobre tablas, junto a otras 50 leyes, y en un mismo día pasó por ambas cámaras sin debate en ninguna de ellas. Dado que el proyecto se ha tratado sobre tablas y no se conocen sus fundamentos, hemos de remitirnos a las declaraciones de los legisladores que se han manifestado a través de los medios de prensa. Véase: "Una ley aprobada por unanimidad", por el Senador Armando Traferri, Diario La Capital, Rosario, 3 de diciembre de 2017 (<https://www.lacapital.com.ar/politica/una-ley-aprobada-unanimidad-n1517268.html>); "Los legisladores quieren controlar a fiscales y defensores buscando "equilibrio de poderes", por Hipólito Ruíz, Diario UNO Santa Fe, Santa Fe, 5 de diciembre de 2017 (<https://www.unosantafe.com.ar/politica/los-legisladores-quieren-controlar-fiscales-y-defensores-buscandoequilibrio-poderes-n1518947.html>).

Tras la entrada en vigencia de la Ley Provincial N° 13.695, que modificó el régimen disciplinario de fiscales y defensores en la provincia de Santa Fe, dos fiscales –que se encontraban investigando delitos en los que podrían estar implicados miembros del poder legislativo provincial – promovieron acciones de amparo judicial. Solicitaban que se declarara la inconstitucionalidad de la nueva ley, al considerar que atentaba contra principios fundamentales del orden constitucional argentino³⁴.

Ambas demandas fueron acumuladas por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Laboral de la ciudad de Rosario, que finalmente **declaró la inconstitucionalidad de la norma reformada**. Los principales argumentos del fallo fueron los siguientes:

a) Vaguedad y falta de definición de la figura de “mal desempeño”: se estableció que los fiscales puedan ser removidos por “mal desempeño”, pero no se define con claridad qué conductas concretas se consideran como tal. Se trata de una calificación difusa que no establece con claridad y de antemano las conductas debidas y las prohibidas.

b) Falta de imparcialidad del órgano juzgador: la ley entrega la potestad disciplinaria a un cuerpo integrado exclusivamente por legisladores, un cuerpo eminentemente político, cuyos miembros no tienen necesariamente conocimiento del derecho, que están sujetos a presiones mediáticas y generando un riesgo real de persecución o disciplinamiento político hacia fiscales que pueden investigar incluso su propia actuación.

c) Impacto sobre el sistema acusatorio y la función fiscal: se estaría afectando la función de los fiscales en tanto pueden estar sujetos a presión política.

d) Aplicación retroactiva de la ley: el tribunal también cuestionó que esta ley fuera aplicada retroactivamente a sumarios disciplinarios en trámite. Esto implicó una violación directa a garantías constitucionales de debido proceso, y una acumulación de poder por parte de la legislatura que podría implicar una indemnidad para los legisladores.

e) Violación de la autonomía funcional del Ministerio Público de la Acusación la reforma, afecta esta autonomía, contraviniendo principios de derecho constitucional

³ Cámara de Apelaciones en lo Laboral de Rosario, Sala I, “Narvaja, Sebastián Rodrigo c/Provincia de Santa Fe s/amparo”, Expte. CUIJ 21-04122335-6, acumulado con “Mac Cormack, Adrián Eduardo c/Provincia de Santa Fe s/amparo”, CUIJ 21-041223375-5.

⁴ Véase: <https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Senadores-avanzan-contra-fiscales-que-los-investigaron-por-desvio-de-fondos-20170821-0013.html>) (<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-senado-provincial-pidio-que-se-investigue-dos-fiscales-rosario-n1454878.html>), (<https://www.pagina12.com.ar/58220-los-senadores-se-defienden-atacando>, https://puntobiz.com.ar/noticias/val/113120/val_s/109/fiscal-acusa-a-la-capital-por-ocultar-informacion-de-la-gran-estafa.html).

provincial y nacional, así como tratados internacionales con jerarquía constitucional.

f) Juicio político disfrazado: el fallo advierte que se somete a los fiscales a un juicio exclusivamente político sin serlo abiertamente. Se destaca la diferencia con los procedimientos disciplinarios al que se somete a los jueces (donde el órgano juzgador es un jurado plural con representación política, institucional y gremial). En este caso el control lo ejerce exclusivamente el Poder Legislativo, que se erige en controlador exclusivo de otro poder.

g) Riesgo de responsabilidad internacional del Estado: finalmente, el tribunal subraya que si este sistema se mantuviera, la Argentina podría incurrir en responsabilidad internacional ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. EL RÉGIMEN ACTUAL DENOMINADO “TRIPARTITO”. LAS REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY 13.807 Y EL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL POLÍTICO

Tras el precedente judicial que declaró inconstitucional la Ley 13.695, la Legislatura Provincial sancionó la Ley 13.807, actualmente vigente, que modifica nuevamente parte del articulado de la Ley 13.013. Esta nueva reforma establece un sistema disciplinario “tripartito” para:

- **faltas graves por mal desempeño institucional o funcional o comisión de delito doloso;**
- **faltas leves; y**
- **faltas graves técnico-jurídicas.**

Como veremos, el sistema adolece prácticamente de los mismos defectos que el previsto en la ley anterior que fue declarada inconstitucional, en particular con las disposiciones que prevé para las faltas graves técnico jurídicas que pudieran cometer fiscales y fiscales adjuntos. Es decir, engañosamente se pretendió subsanar los defectos del sistema previo, pero como explicaremos, el sometimiento disciplinario de los fiscales al poder político permanece actualmente intacto.

Repasamos los procedimientos que prevé el sistema.

3.1. Faltas graves por mal desempeño o delito doloso: Procedimiento político aplicable al Fiscal General y a los Fiscales Regionales

Este régimen de juzgamiento político continúa aplicándose al **Fiscal General y a los Fiscales Regionales** conforme el **artículo 15** -a partir del tercer párrafo- de la ley 13.013 modificada.

Las causales pasibles de sanción siguen siendo “**mal desempeño funcional o institucional**” o “**comisión de delito doloso**”. Las sanciones aplicables son la de **remoción del cargo, o suspensión por hasta 180 días sin goce de sueldo**. Pueden ser solicitadas por el Poder Ejecutivo o por un legislador provincial. El juzgamiento está a cargo de la Legislatura por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, con intervención previa de la Comisión de Acuerdos, que designa al “miembro informante o acusador”. La ley prevé una “audiencia del interesado”, pero no regula con precisión garantías fundamentales como la determinación de la conducta atribuida, plazos y medios para la defensa, ofrecimiento y producción de pruebas y el alegato de ellas, entre otros defectos. El procedimiento puede extenderse hasta 12 meses, y contempla la posibilidad de suspensión preventiva con reducción del 50% del salario mediante mayoría simple de los miembros de cada Cámara.

En este caso la cuestión relativa al órgano juzgador (Legislatura) no resulta impugnable toda vez que los cargos sujetos a este tipo de procedimiento (Fiscal General y Fiscales Regionales), resultan por naturaleza y por la propia estructura normativa, cargos sujetos tanto a la designación como a la remoción de tipo política.

3.2. Faltas leves: Procedimiento administrativo interno aplicable a Fiscales y Fiscales adjuntos

El art. 59, reformado por la ley 13.807, dispone para **fiscales y fiscales adjuntos** que las “**faltas leves**” serán instruidas por un funcionario designado por el Fiscal Regional. Este tendrá cinco días para investigar y decidir si desestima la denuncia o formula cargos. El imputado podrá presentar un descargo en tres días. Luego, el superior jerárquico resuelve, con posibilidad de apelación ante la Junta de Fiscales.

3.3. Faltas graves técnico jurídicas. Procedimiento administrativo o político aplicable a Fiscales y Fiscales Adjuntos

En el caso de las “**faltas graves técnico jurídicas**” cometidas por fiscales y fiscales

adjuntos, el art. 59 de la Ley 13.013 (reformado por la Ley 13807), establece un procedimiento por el cual las presuntas faltas son en una primera etapa investigadas por la Auditoría de Gestión del Ministerio Público de la Acusación. La Auditoría tiene hasta 60 días hábiles judiciales para desestimar la denuncia o iniciar una investigación. Si la abre, debe concluir en 90 días y decidir si formula cargos y solicita juicio disciplinario, o archiva el expediente investigativo. En caso formularse cargos, el Tribunal a cargo tiene la siguiente composición: un abogado (de otra circunscripción judicial provincial), un senador y un diputado provinciales designados por sus respectivas cámaras, un fiscal regional de otra circunscripción designado por sorteo, y el Fiscal General, que preside el Tribunal pero que solo vota en caso de empate.

3.4. Vía de avocamiento por parte de la Legislatura (arts. 28 inc. 5 y 62 bis)

Aunque el nuevo sistema aparenta restaurar una vía disciplinaria institucional más equilibrada, se introduce un mecanismo que **le permite a la Legislatura intervenir cuando ésta así lo disponga.**

Según el art. 28 inc. 5°, la Auditoría tiene como función **“comunicar a la Legislatura Provincial, a través de la Comisión de Acuerdos de la Asamblea Legislativa, todos los casos de denuncias o pedidos de procedimientos sancionatorios iniciados por presuntas faltas graves de fiscales y fiscales adjuntos”.**

Por otra parte, el **artículo 62 bis** (incorporado por esta reforma) establece que el Poder Legislativo puede **“avocarse al conocimiento directo de cualquier causa o procedimiento por presuntas faltas graves de fiscales y fiscales adjuntos mediante solicitud formal de la Comisión de Acuerdos de la Asamblea Legislativa y aplicar el procedimiento previsto en el artículo 15. En tal supuesto la Auditoría General de Gestión deberá inhibirse y remitir los antecedentes o actuaciones en forma inmediata”.** También dicho artículo luego reitera, como para que no queden dudas, una previsión casi idéntica a la regla del artículo 28 inciso 5 al disponer que **“Asimismo, la Auditoría General de Gestión podrá remitir los antecedentes a la Comisión de Acuerdos de la Asamblea Legislativa cuando estime prima facie que la sanción aplicable sea de suspensión de hasta ciento ochenta (180) días o de remoción”.** Esto último, además, resulta redundante y confuso ya que el artículo 28 inciso 5 que citamos en el párrafo previo dispone que el Auditor debe comunicar todos los casos de denuncia por faltas graves.

En todos los casos la Comisión de Acuerdos debe dictaminar en un plazo máximo de

30 días si se avoca al tratamiento del trámite o lo devuelve a la Auditoría para que lo continúe (conforme último párrafo art. 62 bis).

Es decir que, si la Comisión de Acuerdos decide hacerlo, el procedimiento pasará a regirse por el **art. 15** (o sea, **el mismo régimen de procedimiento disciplinario político aplicable al Fiscal General y los Fiscales Regionales**), y la Auditoría deberá inhibirse de seguir actuando.

Este mecanismo, anula de hecho el espíritu y propósito de la reforma que fue dictada luego del fallo judicial que declarara la inconstitucionalidad del régimen precedente, pues por la vía que permite el art 62 bis -que pretende presentarse como excepcional- se puede fácilmente y por la mera voluntad de la Comisión de Acuerdos, convertirse en la regla por la cual los procedimientos sancionatorios terminen siendo de carácter político, bajo la total potestad de la Legislatura.

Aunque la reforma introducida por la ley 13.807 parece haber restaurado un sistema más técnico y escalonado, el mecanismo del art. 62 bis convierte en potencial regla general una vía que, en teoría, debería ser excepcional. La Legislatura puede intervenir contra fiscales de grado y adjuntos en cualquier procedimiento por faltas graves, lo que revive los mismos problemas de injerencia política y afectación de la autonomía funcional del Ministerio Público que se habían señalado como inconstitucionales en el pasado.

3.5. La resolución General N° 390/2019 del Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación. Postura institucional del MPA

Ante la absoluta incertidumbre causada por las confusas modificaciones legislativas y los reproches constitucionales provenientes de la revisión judicial de la ley previa, luego de la sanción de la ley 13.807, el Fiscal General de la Provincia de Santa Fe, en uso de sus facultades reglamentarias, dictó la Resolución General N° 390 de fecha 2 de octubre de 2019.

Allí, el propio Fiscal General reconoce la existencia de tres sistemas sucesivos que denominó como: el “originario” de la ley 13.013 vigente hasta febrero de 2018, el “legislativo” de la ley 13.695 vigente hasta diciembre de 2018, y el “tripartito” de la ley 13.807 aplicable en la actualidad. La Resolución realiza una sistematización del régimen disciplinario en todo el ámbito del Ministerio Público de la Acusación, que resultó necesaria a fin de brindar mayor claridad a los procedimientos disciplinarios, instituyendo las pautas a seguir con expresa remisión a la ley. Todo esto ante la confusión y poca claridad que derivó de

una ley que debido a la intromisión política, había sido retocada en diversas oportunidades hundiéndola en la confusión.

Resulta de suma importancia destacar a los efectos de la presente alegación, el siguiente párrafo contenido en los considerandos de la Resolución:

“La Junta de Fiscales consideró esta oportunidad como propicia para ratificar la postura institucional del MPA, en cuanto a que la **legislación vigente, mantiene en situación de inestabilidad la independencia que debería garantizarse a la función fiscal, ante lo cual reafirmamos la conveniencia y necesidad de retornar al régimen disciplinario originario de la ley 13.013**, ampliamente más respetuoso de los principios republicanos y acorde a la calidad institucional que se pretende dentro de un Estado de Derecho.”

3.6. El Reglamento de la Legislatura. La Resolución 803/2018

En el marco de esta maraña normativa confusa, debe agregarse el Reglamento aplicable a los procedimientos disciplinarios contra fiscales aprobado por la Resolución 803/2018 de la Comisión de Asuntos Legislativos de la Legislatura provincial. Esta resolución que regula el procedimiento ante la Comisión de Acuerdos, dictada cuando estaba vigente el texto de la Ley 13.013 conforme la reforma previa (por ley 13.695, ya derogada), sigue actualmente vigente y en aplicación el día de hoy con la actual redacción nuevamente modificada. Esto acarrea un sinnúmero de cuestionamientos relativos a la carencia de competencia de la Comisión para dictar este tipo de reglamentación; serias contradicciones entre disposiciones del Reglamento y el texto actual vigente (ya que fue modificada la ley bajo la cual se dictó este Reglamento), así como otros cuestionamientos que serán abordados en detalle más adelante.

4. DIFERENCIAS CON EL SISTEMA DISCIPLINARIO APLICABLE A JUECES

Un punto a destacar es la diferencia que rige hoy día entre el sistema disciplinario aplicable a jueces, y aquel que hemos descripto aplicable a los fiscales. En Santa Fe se ha configurado una paradoja institucional difícil de sostener: el régimen disciplinario de los fiscales quedó atrapado en la órbita política, mientras los jueces gozan (salvo aquellos que integran la Corte Suprema), de un procedimiento eminentemente técnico-jurídico; mientras que los fiscales y fiscales adjuntos, están sometidos a control disciplinario político.

Esta inconsistencia insostenible, se debe al rol decisivo que adquieren los fiscales en

un sistema penal acusatorio, y que importó la decisión del poder político de pretender tener a éstos condicionados y sujetos a su voluntad.

Es así como, para los jueces, se estableció un doble sistema de enjuiciamiento: juicio político (ante la Legislatura), para los Ministros de la Corte Suprema provincial; y *jury* de enjuiciamiento para el resto de los jueces. Este *jury* lo componen la propia Corte, con más la integración de representantes del poder político y del órgano colegial que agrupa a los abogados.

La división de los poderes establecida en las Constituciones hace necesarios controles entre los mismos y ello opera en la forma dispuesta precedentemente, en tanto que si los jueces con acuerdo legislativo también serían sometidos a juicio político, la mentada independencia del Poder Judicial no existiría ya que dependería del Poder Legislativo, puesto que este poder decidiría sobre el nombramiento y sobre la remoción de todos los funcionarios. Esta es la inteligencia en la cual el mismo legislador sancionó la ley 13013. Como hemos explicado, esa ley en su redacción original dispuso que los funcionarios jerárquicos como el Fiscal General y los Fiscales Regionales estén sujetos a enjuiciamiento político. Mientras que los fiscales y fiscales adjuntos estén sujetos sean juzgados en la esfera disciplinaria con un sistema técnico mixto.

Debe concluirse que, en un modelo acusatorio, los fiscales se encuentran constitucionalmente equiparados a los jueces por cuanto el sistema de designación es similar y por lo tanto, el proceso de remoción no puede variar de esa óptica, en tanto hace al respeto de la independencia, autonomía y división de los poderes.

5. CUESTIONAMIENTOS AL SISTEMA DISCIPLINARIO VIGENTE (LEY 13.013, SEGÚN LEY 13.807) A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

5.1 El insustituible rol del Ministerio Público Fiscal en una sociedad democrática respetuosa de los DDHH

Hasta aquí hemos explicado la evolución del sistema disciplinario en cuestión hasta llegar al actualmente vigente. A continuación, nos centraremos en las serias violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos que contiene el sistema vigente de la ley 13.013 (a partir de las reformas introducidas por la ley 13.807).

En primero lugar y como marco general es importante resaltar que la propia

Comisión Interamericana considero que la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto en su actuación independiente⁵.

Luego, no podemos soslayar que la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados, ha tenido oportunidad de poner de relieve las normas internacionales y regionales relativas a los fiscales y las fiscalías, en su informe anual de 2012⁶. Además de esa recopilación, que cabe tener bien presente⁷, el informe destaca las salvaguardias necesarias para asegurar un funcionamiento independiente, autónomo, objetivo e imparcial de las fiscalías.

La Relatora Especial también hace un examen de la delgada línea que separa asegurar la rendición de cuentas de los fiscales en el desempeño de sus funciones y el imperativo de que puedan trabajar independientemente y sin temores, presiones, amenazas o favores.

En el apartado 25, de especial relevancia para el tema en discusión, estableció la Relatora que al evaluar la independencia e imparcialidad de los fiscales, “*es importante examinar tanto la independencia estructural de las fiscalías como su independencia e imparcialidad de funcionamiento, o independencia funcional*”, pues “*la falta de autonomía y de independencia funcional puede minar la credibilidad de la autoridad fiscal y socavar la confianza pública en la administración de justicia (A/HRC/17/30/Add.3, párrs. 16 y 87)*”.

Por eso destaca el hecho de que las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los Fiscales⁸ subrayen la obligación de los Estados de garantizar que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin injerencias indebidas (Directriz 4). Literalmente expresa aquella Directriz, la facultad de los fiscales para “*ejercer sus funciones*

⁵ Cfr. CIDH: Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L), párr.37.

⁶ CONSEJO DE DDHH, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul*, A/HRC/20/19, 20º período de sesiones, 7 de junio de 2012.

⁷ En lo pertinente, se tienen en cuenta: a) Las **Directrices sobre la Función de los Fiscales**, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990; b) Las **Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales**, elaboradas por la Asociación Internacional de Fiscales (IAP, por sus siglas en inglés), 23 de abril de 1999, que la *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas* hizo propias en su resolución 17/2, de 18 de abril de 2008; c) **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** (Resolución de la Asamblea General 58/4 de 2003), en especial su artículo 11; d) y en el ámbito regional: **Recomendación de Consejo de Europa sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal**, de 6 de octubre de 2000, Rec(2000)19; las Directrices europeas de 2005 sobre la ética y la conducta de los fiscales (**Directrices de Budapest**) (CPGE(2005)05); y la **Declaración de Burdeos** de 2009 sobre los jueces y los fiscales en una sociedad democrática hecha por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos y el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CM(2009)192).

⁸ **Directrices sobre la Función de los Fiscales**, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990.

profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”.

En el considerando 58, especifica con claridad aquellas salvaguardias para la independencia del Ministerio Público, en la inteligencia de que “*numerosos elementos afectan la capacidad de los fiscales para desempeñar sus funciones de modo independiente e imparcial*”. Algunas cuestiones se refieren a la misma estructura de la fiscalía y donde está organizada la carrera de los fiscales, mientras que otras dependen de factores externos.

En este horizonte, la Relatora Especial narró que se había encontrado con frecuencia ejemplos de esas cuestiones en el ejercicio de su mandato que minaban, de algún modo, la autonomía funcional de este organismo, y que encontraremos, en mayor o menor medida, a lo largo de este capítulo:

*“a) falta de recursos suficientes (por ejemplo, humanos, financieros y logísticos);
b) falta de **autonomía e independencia** debido a **presiones internas o externas**;
c) deficientes condiciones de servicio (por ejemplo, reducidos sueldos, carencia de infraestructuras y del equipo técnico necesario para realizar investigaciones eficaces) (...)”.*

Cabe recordar, en este contexto que la autonomía de los organismos encargados de la investigación criminal constituye un elemento clave para lograr la persecución de hechos delictivos con objetividad, sin importar si comprometen a altos funcionarios. Y, por el contrario, la falta de esa autonomía de las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos han sido consideradas parte de las causas estructurales de la impunidad en los países de América Latina, en la medida en que obstruyen un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno.

Retomando el informe de la Relatora Especial Gabriela Knaul, resulta interesante su caracterización de los fiscales, quienes deberán tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, protegiendo al mismo tiempo el interés público; aunque su labor no debe concebirse como una labor de protección de los **intereses del gobierno**, de un **partido político o de cualquiera otra institución estatal** pues los fiscales deben permanecer ajenos a los intereses -personales o de otra índole- así como a las presiones del público o de los medios (párr. 50)⁹.

La independencia y autonomía de los fiscales debe ser garantizada a través de la autonomía de la propia institución y a través de la regulación de varios procesos, procedimientos y criterios que contengan o representen salvaguardas de la autonomía e

⁹ Con citas de la ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FISCALES (IAP), *Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales*, 23 de abril de 1999, art. 3, segundo párrafo.

independencia individual de cada fiscal. El conjunto de estos procesos, procedimientos y criterios debería también reflejarse adecuadamente en las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe, que se encuentra amenazado directamente.

En la misma línea, el Consejo de DDHH exhortó a todos los Estados a que “*garanticen la independencia de los jueces y abogados y la objetividad e imparcialidad de los fiscales, y su capacidad para desempeñar debidamente su cometido, mediante, entre otras cosas, la adopción de medidas efectivas de orden legislativo, policial u otras medidas adecuadas que les permitan **desempeñar sus funciones profesionales sin ningún tipo de injerencia, acoso, amenazas o intimidación***”, y además interpeló a los Estados “*a que velen por que los fiscales puedan desempeñar sus actividades profesionales de modo independiente, objetivo e imparcial*”¹⁰.

Y por eso mismo se sostiene en doctrina, que la independencia del ministerio público es hoy un principio de derecho internacional *aplicable* y *vinculante* que se impone a todos los Estados partes en el PIDCP y en la CADH, y que por ello implica responsabilidades jurídicas en caso de violación, de modo que impone a las autoridades públicas las obligaciones de: 1) garantizar a los fiscales una protección contra toda forma de presión o sanción arbitraria; 2) crear instituciones capaces de hacer respetar estas garantías; y 3) comprender que esta independencia está al servicio de la justicia, y por tanto de la sociedad.

De allí se desprende, precisamente, la gravedad de los hechos que aquí se denuncian, y la importancia de la intervención de la Comisión Interamericana. Pues, como puede advertirse, no se trata solamente de la vulneración de derechos humanos particulares, sino una afectación a los cimientos mismos de la sociedad democrática.

Veamos ahora las vulneraciones concretas que nos impelen a llamar la atención de la Comisión Interamericana.

5.2. Intromisión del poder político en los procesos disciplinarios: el rol de la Legislatura Provincial

Tras analizar la importancia de la independencia y autonomía de los Ministerios Públicos Fiscales para la protección efectiva de los Derechos Humanos, procuramos

¹⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y los asesores y la independencia de los abogados*, 44º período de sesiones, 16 de julio de 2020, párr. 1 y 8.

desgranar ahora de qué modo concreto se está poniendo en riesgo la actividad misma de los fiscales de Santa Fe.

La reciente reforma introducida en la Ley 13.013 por la Ley 13.807 –presentada como “corrección” de los excesos de la derogada Ley 13.695– mantiene, sin embargo, una injerencia del poder político que compromete la autonomía del Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe y vulnera estándares internacionales esenciales de independencia de los fiscales.

En el derecho argentino, luego de la última reforma constitucional operada en 1994, el Ministerio Público constituye un órgano extrapoder que ha podido independizarse del Poder Judicial al que solía estar ligado. Así lo reconoce el artículo 120 de la Constitución Nacional, que le garantiza autonomía funcional y autarquía financiera para “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad”. Por eso, siguiendo los lineamientos del artículo 5 de la ley suprema nacional, esa tesitura debe seguirse a nivel provincial, en la medida en que la lógica del principio republicano exige que cada poder del Estado ejerza sus competencias sin intromisiones mutuas y sin abdicar del control recíproco que caracteriza al sistema de frenos y contrapesos.

La Ley 13.013 –ley orgánica del MPA– había plasmado en su redacción originaria este equilibrio mediante un doble carril disciplinario. Las autoridades de conducción (Fiscal General, Fiscales Regionales y Auditoría General de Gestión) enfrentaban un juicio político ante la Legislatura, mientras los fiscales de causa (inferiores) eran sometidos a un proceso técnico-jurídico: la Auditoría investigaba y acusaba, y un tribunal mixto –compuesto por un senador, un diputado, un representante del Colegio de Abogados, un Fiscal Regional y el Fiscal General con voto de desempate– decidía. Con ello se aseguraba que el control político recayera solo sobre los cargos estratégicos, sin interferir en la labor cotidiana de quienes sostienen la acción penal en los casos concretos.

La Ley 13.695 desvirtuó esa arquitectura al trasladar todo el poder disciplinario al Poder Legislativo y suprimir la revisión judicial, pero en el caso “Narvaja-Mac Cormack” (desarrollado más arriba), se declaró la inconstitucionalidad de aquel esquema.

Para superar ese revés, la Legislatura sancionó la Ley 13.807. Aunque la nueva norma pretendió restablecer la lógica original, sin embargo, dos disposiciones introducidas como “**válvula de seguridad**” –el artículo 28 inciso 5 y el nuevo 62 bis– reabrieron la puerta al “control político” sobre los fiscales, tal como surge del mecanismo que se ha explicado en

los puntos precedentes.

Esta facultad quebranta la independencia del Ministerio Público por varias razones. Coloca la carrera de fiscales en manos de los mismos actores que con frecuencia pueden ser objeto de sus investigaciones (el poder político), vulnerando la imparcialidad exigida al “juez natural” y el derecho a la defensa con las debidas garantías. Revive la causal indeterminada de “mal desempeño” que resulta ambigua y contraria al principio de legalidad. Diluye la unidad de actuación y el principio jerárquico propios del MPA: si el Legislativo puede remover a un fiscal por su actuación en una causa sensible, las directrices del Fiscal General y los Regionales quedan relegadas, y la política criminal pasa a depender del clima político parlamentario.

Desde la óptica constitucional, el traslado de la potestad disciplinaria al Legislativo desnaturaliza el modelo extrapoder del art. 120 de la Constitución Nacional y viola la manda de su artículo. 5, que obliga a las provincias a asegurar formas republicanas. Asimismo, quiebra el delicado balance previsto en la Constitución de Santa Fe, que reserva el juicio político a los miembros de la Corte y a las máximas autoridades del MPA, pero jamás a los fiscales y fiscales adjuntos.

El argumento parlamentario de “dar equilibrio al sistema” utilizado por legisladores, confunde control institucional con control funcional. El primero –rendición de cuentas del Fiscal General, informes anuales, auditoría de gestión– es legítimo y ya existe. El segundo –revisar políticamente la conducta de quien lleva adelante la acción penal– equivale a interferir sobre el contenido mismo de la persecución penal.

En suma, aunque la Ley 13.807 pretendió anular muchos de los vicios de la reforma previa, los artículos 28 inciso 5 y 62 bis reproducen la subordinación del MPA al Poder Legislativo y resucitan las injerencias desmedidas en sus funciones en clara contraposición con los estándares internacionales que se quiso defender en las sentencias que invalidaron el régimen anterior. Su permanencia permite que la Legislatura utilice la remoción disciplinaria como herramienta de presión política, contrariando la independencia que el sistema acusatorio exige. Para restablecer la plena adecuación constitucional e internacional, entendemos (y estamos trabajando para que los decisores políticos entren en razón) que **resulta imprescindible derogar ambos preceptos y devolver la competencia disciplinaria sobre los fiscales de causa al ámbito mixto-técnico originalmente previsto por la Ley 13.013**. Solo así se garantizará la autonomía funcional, la imparcialidad y la efectividad del Ministerio

Público de la Acusación en la Provincia de Santa Fe, dentro de un contexto respetuoso de los Derechos Humanos.

Otorgar al Poder Legislativo la potestad disciplinaria sobre los fiscales y fiscales adjuntos del Ministerio Público de la Acusación compromete de raíz la autonomía institucional y desarticula los pilares orgánicos que sustentan el modelo acusatorio. Por eso sostenemos que, en primer lugar, quiebra el principio de unidad de actuación: las directrices estratégicas fijadas por el Fiscal General y los Fiscales Regionales dejan de ser la referencia jerárquica obligatoria, pues cualquier sanción de remoción impuesta por la Legislatura se proyecta como una orden implícita que condiciona a toda la estructura del MPA. En la práctica, las decisiones disciplinarias legislativas funcionarían como señal política de cómo debe —o no debe— conducirse una investigación penal, trasladando la orientación de la política criminal desde la jefatura técnica del Ministerio Público hacia mayorías parlamentarias circunstanciales.

En segundo término, se vulnera el principio jerárquico interno: un fiscal que actúa bajo instrucciones de sus superiores podría ser apartado por un órgano ajeno al MPA, lo que neutraliza la autoridad del Fiscal General. Así, la amenaza de remoción deja de ser un mecanismo excepcional de rendición de cuentas y se convierte en un incentivo para que los fiscales ajusten su actuación a la sensibilidad del poder político.

Por otro lado, en lo que respecta a la relación de la Fiscalía respecto del poder legislativo, la Comisión Interamericana con referencia a la Declaración de Burdeos resalto que el Parlamento no debe “intentar influenciar indebidamente las decisiones del ministerio público relativas a un asunto concreto, para determinar el modo de actuar en un determinado caso, u obligar al ministerio público a modificar su decisión”¹¹, resaltó, en ese sentido, que los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios¹²

En Europa ya se han ocupado de estos temas, y en particular, en orden a las destituciones ilegítimas de magistrados, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha resaltado recientemente la necesidad de que “*el régimen disciplinario aplicable a los jueces*

¹¹ Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática, Strasbourg, 8 décembre 2009, nota explicativa, párr. 260)

¹² Cfr. CIDH: Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L), párr.41.

incluya garantías esenciales que permitan evitar cualquier riesgo de utilización de dicho régimen como sistema de control político del contenido de las decisiones judiciales, que requiere la promulgación de normas que definan tanto las formas de conducta constitutivas de faltas disciplinarias como las penas efectivamente aplicables, que prevean la participación de un órgano independiente [...] y que garantizan la posibilidad de impugnar las decisiones de los órganos disciplinarios ante una corte o tribunal”¹³.

De allí que enfatizamos los riesgos acuciantes del actual régimen. Pues, al politizar el control disciplinario se corre un riesgo cierto e inmediato de contaminación de las investigaciones penales con valoraciones partidarias. Las causas que involucren intereses parlamentarios —o que resulten incómodas para determinados bloques partidarios— quedarían expuestas a sanciones ejemplificadoras que, más que corregir desvíos funcionales, servirían para desalentar la prosecución de hechos sensibles. El efecto combinado es claro: merma de la autonomía, debilitamiento de la coherencia institucional y transferencia de la conducción de la persecución penal a un poder del Estado cuya función no es investigar delitos sino deliberar y sancionar leyes de carácter general.

En esa línea se ha expedido también la Corte IDH, cuando en el caso *Casa Nina* reconoció que “*las garantías a un adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a ser protegidos contra presiones externas también amparan la labor de las y los fiscales. De otro modo, se pondrían en riesgo la independencia y la objetividad que son exigibles en su función*”¹⁴.

Como puede advertirse las normas explicadas contrastan palmariamente con principios fundantes del orden nacional e internacional, entre los que no pueden soslayarse: el principio republicano de gobierno y la separación de poderes, la autonomía funcional y autarquía del Ministerio Público Fiscal. (art. 8,9 y ccdtes. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 18, 26 y ccdtes. de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 2, 7, 8, 10 y ccdtes. de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 3, 14, 15, 26 y ccdtes. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y de normas constitucionales (arts. 1, 16, 18, 120 y ccdtes de la Constitución Nacional; art. 1, 2, 6, 8, 83, 88, 91, 92, 98 y ccdtes. de la Constitución de Santa Fe).

¹³ TJUE. Asunto C-791/19. 15 de julio de 2021, párr. 48.

¹⁴ CORTE IDH. *Caso Casa Nina vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, Sentencia del 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 72.

5.3. La figura del “mal desempeño” y el principio de legalidad

Sobre este punto queremos iniciar con la cita de un órgano especializado del ámbito de Naciones Unidas (que lucha contra la droga y el delito) que, precisamente, sostiene que “[h]abida cuenta de la importancia de la tarea y la función que cumplen, deben imponerse **requisitos estrictos para su destitución**, requisitos estos que no deben socavar la posibilidad de que actúen de manera independiente e imparcial. Debe existir un marco para tratar los asuntos disciplinarios internos y las denuncias contra los fiscales”¹⁵.

Por eso es importante hacer hincapié en este punto, pues si la violación del principio de legalidad implica comprometer garantías constitucionales de cualquier persona (cfr. arts. 18 de la Constitución Nacional y 30 de la CADH, entre otros), adquiere otro cariz más preocupante cuando se trata de cercenar las potestades de los fiscales con fórmulas genéricas como la del “mal desempeño”, no solamente aplicadas a las cabezas del Ministerio Público sino a todos los fiscales.

Cualquier régimen disciplinario –también el de los fiscales– sólo es legítimo cuando se apoya en el principio de legalidad: toda sanción debe encontrar sustento previo en una norma válida y claramente formulada. De ese principio deriva, a su vez, la exigencia de tipicidad: la ley debe describir con precisión la conducta prohibida y la sanción correspondiente, de modo que cualquier funcionario pueda anticipar las consecuencias jurídicas de sus actos y ejercer cabalmente su defensa.

Así se encuentra descrito también en La Guía de la Comisión Internacional de Juristas, la cual especifica que “*La responsabilidad disciplinaria de los fiscales debe regirse por normas claras y transparentes, definidas por la ley, y aplicadas por órganos imparciales e independientes*”, de modo que todo procedimiento respete las garantías del juicio justo”.

Del mismo modo, según los Principios Rectores de la ONU sobre la función de los fiscales (1990, Principio 21), todo procedimiento disciplinario debe: a) estar basado en la ley; b) respetar las garantías procesales; y c) permitir un recurso ante una autoridad independiente.

En el sistema interamericano, la Corte IDH también abordó el tema y aportó algunas aristas que quisiéramos memorar. En el caso “López Lone y otros vs. Honduras” (2015)¹⁶, estableció que todo procedimiento disciplinario contra un magistrado -incluido un fiscal-

¹⁵ OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Guía de aplicación y marco de evaluación del artículo 11*, 2021, párr. 217.

¹⁶ CORTE IDH, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C N° 302.

queda comprendido por los alcances del artículo 9 de la CADH, que consagra el principio de legalidad. Esto significa, según el tribunal regional que: a) las conductas punibles deben estar **definidas con precisión** por una norma jurídica accesible y previsible; b) las sanciones también deben estar definidas por la ley, ser proporcionadas y decididas respetando los derechos de la defensa; c) el uso de códigos deontológicos sin una clara base legal es incompatible con la Convención. Y por eso se permite dejar bien claro, que insistía en que el procedimiento disciplinario pertenece al poder punitivo del Estado y debe, por tanto, **respetar las mismas garantías fundamentales que el derecho penal**. Concluye que el uso combinado de normas vagas, reglamentos secundarios y procedimientos opacos constituye un abuso de poder y una violación de los derechos fundamentales.

Volviendo al caso, en el sistema vigente de la Ley 13.013 reformada, la causal de remoción de “mal desempeño” aplicable a fiscales y fiscales adjuntos, viola esos estándares.

Su formulación es tan amplia que admite cualquier conducta que la autoridad disciplinaria estime reprochable, sin parámetro previo que limite su discrecionalidad. El problema se agrava cuando nos percatamos que, dentro del procedimiento, la misma instancia legislativa que decide si un hecho encuadra en “mal desempeño” es quien investiga, acusa y juzga. Así, el fiscal sometido al proceso se enfrenta a un órgano que: primero define *ex post* qué comportamiento considera infracción, luego lo investiga y reúne la prueba, y finalmente, tiene la potestad de sancionarlo. Todo ello sin instancia judicial que controle la razonabilidad o la legalidad de la decisión (ni siquiera como recurso, según veremos).

La consecuencia es un doble atentado a la seguridad jurídica. Por un lado, el funcionario no sabe de antemano qué actos concretos podrían costarle la carrera; por el otro, la concentración de funciones en manos de un único órgano excluye las garantías de imparcialidad y contradicción que exige cualquier procedimiento que pueda culminar en la pérdida del cargo. El principio de legalidad deja, así, de operar como barrera frente al poder disciplinario y se transforma en una autorización abierta para castigar conductas molestas. Esta ambigüedad vulnera el derecho a ser juzgado bajo leyes claras y preexistentes, pone en entredicho la igualdad ante la ley y frustra la posibilidad de una defensa efectiva.

En suma, mientras “mal desempeño” permanezca como categoría elástica y mientras la Legislatura conserve la suma de roles (legislador-acusador-juez), el régimen disciplinario de la Ley 13.003 seguirá expuesto a la arbitrariedad. Para adecuarlo a los principios universales de legalidad y tipicidad –y a las exigencias mínimas del debido proceso– resulta

indispensable enumerar de forma taxativa las faltas graves, asignar la investigación a un órgano independiente y garantizar revisión judicial plena de cualquier sanción. Sólo así la potestad disciplinaria servirá al imperio de la ley y no al poder discrecional de quien la aplica.

5.3. Otras vulneraciones al debido proceso

5.3.1. Características del organismo sancionador y garantía del juez natural

La Constitución argentina y los instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 18 CN, y 8 de la CADH, entre otros) imponen que toda potestad sancionadora se ejerza ante un “juez natural”, es decir, un órgano establecido por ley previa, competente para la materia y objetivamente independiente tanto del poder político como de la parte acusadora. Esta garantía no se agota en los tribunales judiciales; alcanza a cualquier autoridad pública que pueda modificar o suprimir derechos individuales, incluidos los cuerpos disciplinarios administrativos.

En su diseño original, la Ley 13.013 respetaba ese estándar. La Auditoría de Gestión reunía la prueba y formulaba la acusación, y un Tribunal de Disciplina dictaba la decisión definitiva. Esa separación entre órgano instructor y órgano juzgador aseguraba que quien evaluara la conducta del fiscal no tuviese interés propio en el resultado de la pesquisa ni responsabilidad política por su desenlace.

La reforma operada a través de la Ley 13.807 desestructura ese equilibrio. La Comisión de Acuerdos (ocho diputados y cuatro senadores) concentra en sí misma las tres funciones cardinales del proceso: investiga, acusa y juzga. Uno de sus mismos miembros actúa como “miembro informante o acusador”, reúne la prueba y presenta su investigación; luego, los propios colegas parlamentarios deliberan y deciden por mayoría simple sobre la sanción. Tal fusión de roles viola la regla de imparcialidad objetiva: el cuerpo juzgador está condicionado por la labor de su compañero, por la opinión pública y por la disciplina partidaria inherente a la dinámica legislativa.

Añádase, asimismo, la falta de especialización: la mayoría de los legisladores carece de formación técnica sobre derecho aplicable a temas disciplinarios y, sobre todo, sobre el funcionamiento del proceso penal. Ello no desmerece la aptitud política del parlamentario, pero subraya el riesgo de evaluar conductas profesionales con parámetros ajenos a la praxis de los fiscales. El déficit se agrava porque la Comisión no cuenta con un secretariado permanente

que garantice criterios jurídicos uniformes, de modo que la valoración de los hechos queda sujeta a la impresión coyuntural de cada legislador.

Finalmente, el esquema vigente prevé que si la Legislatura ejerce el avocamiento (art. 62 bis) se retrotrae el sumario a la fase inicial, desechando todo lo que pudiera haber actuado la Auditoría. Con ello se reabren materias ya precluidas y se duplica la instrucción, contrariando el principio de preclusión procesal, la economía procesal y afectando la seguridad jurídica. El fiscal investigado debe defenderse dos veces, ante dos órganos distintos, sin reglas claras sobre la validez del material probatorio ya producido.

De este modo no se está cumpliendo con los estándares propiciados desde esa Relatoría, según los cuales si bien los fiscales pueden ser sancionados como parte de su proceso de rendición de cuentas, “los procedimientos disciplinarios y otros procedimientos adoptados contra los fiscales deben ajustarse plenamente a las normas y criterios internacionales vigentes” y por eso tuvo en cuenta especialmente que en el párrafo 21 de las Directrices de las Naciones Unidas se dispone que “las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán *derecho a una audiencia imparcial*. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente”. Además, destaca que las medidas disciplinarias deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción¹⁷.

Y en la misma línea se pronunció el Comité de Ministros de Europa al sostener que “los procedimientos disciplinarios (...) deben ser conducidos por una autoridad independiente o un tribunal con todas las garantías del debido proceso y proveer al juez con el derecho a cuestionar la decisión”¹⁸. Y una disposición que adopta ese criterio puede verse en el Estatuto del Juez de la Unión Internacional de Magistrados, en el que se aconseja que “las sentencias disciplinarias deben ser razonadas y pueden ser impugnadas ante un órgano independiente”¹⁹. Circunstancias ambas que no se vislumbran en el caso en estudio.

Podemos traer a colación también al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien resaltó la necesidad de adoptar las medidas necesarias para evitar que los regímenes disciplinarios de magistrados se conviertan en **herramientas de control político** del Poder

¹⁷ CONSEJO DE DDHH, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul*, A/HRC/20/19, 20º período de sesiones, 7 de junio de 2012, párr. 86.

¹⁸ *Cfr.*: Comité de Ministros del Consejo de Europa. “Recomendación CM/REC(2010)”. 17 de noviembre de 2010, párr. 69.

¹⁹ *Cfr.*: Unión Internacional de Magistrados. “Estatuto Universal del Juez”. 17 de noviembre de 1999. Art. 7.1.

Judicial, para lo cual es indispensable la existencia de normas que “prevean la participación de un **órgano independiente** (...) y que garantizan la posibilidad de **impugnar las decisiones** de los órganos disciplinarios ante una corte o tribunal”²⁰.

Finalmente, en el orden regional, la Corte IDH ha tenido oportunidad de expedirse sobre el punto, y haciendo aplicables a los fiscales los estándares delineados acerca de los jueces. Estableció, en lo pertinente, que los Estados deben garantizar “una investigación independiente y objetiva, habiendo enfatizado que las autoridades a cargo de la investigación deben gozar de independencia, de jure y de facto, lo que requiere no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real”²¹. Sin dichas exigencias, insistió, el Estado estaría imposibilitado de ejercer de manera eficiente y efectiva su facultad acusatoria²².

5.3.2. Aplicación retroactiva a un proceso en trámite

Por si hubiera pasado desapercibido, debe enfatizarse la potestad autoasignada por la legislatura provincial de retrotraer procesos que tramitaban por el régimen anterior, violando de forma flagrante la garantía de irretroactividad de la ley sancionatoria, y de este modo, el derecho de defensa administrativo e incluso la inmutabilidad de la acusación punitiva.

El artículo 62 bis de la ley 13.003 en su actual redacción, ya referido, permite que, en cualquier momento, la Legislatura “se avoque” a un expediente disciplinario que venía tramitando bajo el título de faltas graves técnico-jurídicas. Esa potestad genera un efecto retroactivo sustancial: el sumario se despoja de la calificación inicial y se somete, de manera sobrevenida, al régimen más severo de faltas graves institucionales (remoción o suspensión de 180 días).

En términos de legalidad, el funcionario fue notificado al inicio de un catálogo cerrado de faltas (art. 52 Ley 13.013), con un tope sancionatorio previsible según el tipo de falta, y ante un órgano juzgador de carácter técnico. Reorientar el trámite hacia el juicio político perjudica al fiscal, que planificó su estrategia y produjo prueba pensando en un escenario técnico, y se enfrenta de improviso a un foro político con lógica, plazos y sanciones

²⁰ Cfr: Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-791/19. 15 de julio de 2021. Párr. 48.

²¹ CORTE IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 122.

²² Cfr: Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 71

distintas.

Esa mutación también quiebra el principio de preclusión procesal: las fases ya agotadas –descargo, prueba testimonial, informativa– se vuelven a abrir o pierden validez, forzando al imputado a reiterar alegaciones o a aceptar que las anteriores queden en manos de un nuevo órgano que no las recibió directamente. Se dilata el procedimiento, y se aumenta la incertidumbre.

La jurisprudencia sostiene que la acusación delimita el objeto y fija los límites de la sentencia: quien decide no puede salirse de ese marco sin generar indefensión. Al permitir que el poder político recalifique el caso en curso y modifique *in totum* las reglas, el artículo 62 bis entra en contradicción con el debido proceso.

El resultado práctico es que la Legislatura se reserva una herramienta para intervenir selectivamente en expedientes sensibles: puede dejar que los procesos técnicos sigan su curso o, si lo estima oportuno, atraerlos al ámbito político con capacidad de destitución. Esta espada de Damocles erosiona la seguridad jurídica del conjunto de los fiscales: cada investigación relevante queda sujeta a la eventualidad de un cambio de foro que vuelva ilusorias las garantías.

Resolución N.º 803/2018 dictada en virtud de la derogada Ley 13.695 y en contradicción con la Ley 13.013, texto según Ley 13.807

Un último punto sobre el que queremos llamar la atención, está dado por la Resolución N° 803/2018 –emanada de la Comisión de Acuerdos de la Asamblea Legislativa– que pretende regular el trámite disciplinario cuando la Legislatura se avoca a un sumario contra fiscales. Entendemos necesario exponer aquí las objeciones principales que la tornan incompatible con la Constitución santafesina, con la Ley 13.013 (conforme la reforma por la Ley 13.807) y con los principios internacionales que rigen la potestad reglamentaria en materia disciplinaria.

El artículo de 31 Constitución de Santa Fe autoriza a las comisiones legislativas a dictar normas internas para su funcionamiento, pero no las faculta a reglamentar leyes sustantivas. La potestad reglamentaria de las leyes provinciales corresponde, conforme al art. 72 inc. 4 de la Constitución Provincial al Poder Ejecutivo, mediante decreto y “conforme a los límites de la ley”. La Comisión de Acuerdos, al dictar la Resolución 803/2018, excede esa

habilitación y sustituye, de hecho, la reglamentación que sólo el Ejecutivo podría emitir.

En cuanto a su naturaleza jurídica, debe precisarse que la resolución reviste carácter de “reglamento autónomo”, pues se trata un acto unilateral destinado a la organización interna de la comisión. No es un reglamento de ejecución de la Ley 13.013. Por tal razón, carece de aptitud para crear plazos, etapas o cargas procesales que afecten derechos de un funcionario. Además, **nunca fue publicada en el Boletín Oficial**; su vigencia se circunscribe al fuero interno del órgano que la dicta y no puede oponerse a los destinatarios externos. En términos jerárquicos, la ley prevalece sobre el reglamento, que es un acto de administración.

Finalmente debe destacarse que se trata de un reglamento que reconoce su origen en base normativa derogada. Según puede verificarse en sus “VISTOS”, la Resolución 803/2018 se apoya en la Ley 13.695, derogada posteriormente por el art. 6 de la Ley 13.807. Al perder sustento legal, todo remanente reglamentario que remite a la ley derogada deviene inaplicable (*lex posterior derogat priori*). La propia Comisión no emitió una nueva resolución que adapte su procedimiento a la legislación vigente, por lo que hoy opera con referencias normativas inexistentes. Se compendian aquí las **contradicciones específicas entre la Resolución 803/2018 y la Ley 13.013 (según reforma por ley 13.807):**

a. Plazo para admitir o desechar la solicitud

Art. 2 Res. 803/2018: 10 días.

Art. 62 bis Ley 13.013 (según reforma ley 13.807): 30 días.

Aunque el plazo más breve parecería beneficiar al interesado, muestra que el reglamento altera la regla legal, violando el principio de supremacía de la ley.

b. Ámbito material de aplicación

La resolución sólo menciona “faltas graves” e “institucionales”. Omite las faltas “graves técnico-jurídicas” que la reforma “tripartita” confió a la Auditoría de Gestión. Ello se explica porque la anterior reforma por Ley 13.695 no contemplaba esa categoría; tras su derogación, el reglamento quedó desfasado.

c. Quórum deliberativo

El art. 3 Res. 803/2018 autoriza a sesionar sin quórum luego de la apertura. Al actuar como un tribunal de disciplina” y “materialmente jurisdiccional”, la Comisión debería asegurar la presencia permanente de todos sus miembros, pues la destitución de un fiscal

debería exigir la intervención plena del cuerpo.

d. Producción de prueba

El art. 5 de la Res. 803/2018 permite ofrecer prueba al solicitante y al acusador, pero no consagra expresamente el derecho del funcionario sumariado a proponer y producir prueba propia. Se infringe el art. 18 Constitución Nacional y el art. 8 CADH, que garantizan defensa en juicio y contradicción.

e. Descargo y audiencia

El esquema de los arts. 6 y 7 de la Resolución, agrega un “descargo escrito” y alegatos dentro de la audiencia final, sin aclarar su relación con el descargo inicial previsto por el art. 4. La superposición confunde las etapas y dificulta ejercer la defensa de modo ordenado.

f. Dictamen y derecho a ser oído por la Sesión Conjunta de la Legislatura

El art. 8 de la Res 803/2018 dispone que la Comisión eleve un Dictamen a las Cámaras reunidas en sesión conjunta; el art. 9 fija la votación de mayoría absoluta sin contemplar audiencia presencial del funcionario ante esa sesión conjunta. Ello colisiona con el art. 15 Ley 13.013 (según reforma ley 13.807), que exige “debate y audiencia del interesado” ante ambas Cámaras. Ese Dictamen es el único elemento con que cuentan los legisladores en sesión conjunta para tomar su decisión. Por lo cual no solo que la defensa no es escuchada en dicha sesión conjunta, sino que ni siquiera los legisladores tienen oportunidad de analizar ninguno de los planteos que realizó la defensa ante la Comisión de Acuerdos.

Asimismo, debe agregarse que la propia sesión conjunta de la Legislatura toma la decisión disciplinaria y cada legislador debe votar sin que exista ningún tipo de discusión previa. Por si fuera poco, el mismo legislador que cumplió el rol de Acusador ante la Comisión de Acuerdos (y que no tiene voto en esa instancia), sí tiene voto en el seno de la sesión conjunta al momento de decidirse si se aplica o no la sanción.

En resumen, la Resolución 803/2018, dictada por la Comisión de Acuerdos carece de competencia para reglamentar la Ley 13.013 en su actual redacción; pues quedó sin sustento legal al basarse en la ley derogada 13.695; contradice disposiciones expresas de la ley vigente sobre plazos, *quórum*, prueba, audiencia y categoría de faltas; vulnera el principio de legalidad y reserva de ley al modificar el régimen disciplinario mediante acto administrativo no publicado; y afecta el derecho de defensa y el debido proceso garantizados por la

Constitución y los tratados internacionales de jerarquía constitucional.

5.4. Imposibilidad de recurrir la sanción

De entre las garantías de toda sanción disciplinaria no puede soslayarse aquella según la cual debe ser susceptible de impugnación en sede judicial. Lo cual no ocurre en el caso traído a estudio. Veamos.

El procedimiento disciplinario político culmina con una resolución de las dos Cámaras actuando en sesión conjunta. A diferencia de lo que ocurre con las sanciones dictadas por el Tribunal de Disciplina –recurribles ante la justicia contencioso-administrativa–, la reforma instituida por la Ley 13.807 no prevé vía judicial alguna contra la decisión legislativa. Desde la perspectiva del derecho internacional, ello supone la negación del “recurso efectivo” garantizado por el artículo 25 de la Convención Americana y el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La jurisprudencia nacional ha evolucionado hacia la revisión limitada de los juicios políticos cuando se alega violación del debido proceso. Del mismo modo, la Corte Interamericana exige un examen jurisdiccional –aunque sea restringido– de la legalidad y razonabilidad de las decisiones que afectan derechos fundamentales. Al cerrar todo control posterior, el legislador santafesino coloca su acto fuera de cualquier escrutinio externo, generando un ámbito de inmunidad incompatible con un Estado de Derecho.

Más grave aún, la falta de recurso se combina con la amplitud y vaguedad de la causal de “mal desempeño” y con la impronta política del órgano sancionador: se trata de la sanción más drástica (remoción) aplicada por un cuerpo no imparcial y sin contrapeso judicial. Ni siquiera se permite revisar la motivación, verificar la proporcionalidad o corregir eventuales errores de hecho. El fiscal puede perder su cargo sin la oportunidad de pedirle a un juez independiente que analice la regularidad del trámite y la razonabilidad de la sanción.

El contraste con las faltas leves y graves técnico-jurídicas es elocuente. Allí, la propia ley habilita el recurso contencioso-administrativo; en cambio, el avocamiento legislativo desplaza al Tribunal de Disciplina y, con él, la llave de acceso a la justicia. El resultado es un doble estándar procesal dentro del mismo régimen disciplinario: mayor tutela judicial cuando la sanción es menor, y ninguna tutela cuando la sanción es la expulsión definitiva.

En ese sentido, debe destacarse que el entonces Relator Especial de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados consideró que “en los casos de destitución por órganos políticos, es aún más importante que esa decisión se someta a revisión judicial”²³, temperamento que ha sido reiterado en una fecha posterior²⁴.

Asimismo, en su informe específicamente relativo a la labor de los Fiscales, la Relatoría Especial ha señalado, en lo pertinente, lo siguiente²⁵: que las Directrices de las Naciones Unidas disponen que los fiscales deben disfrutar de condiciones de servicio razonables que incluyan la titularidad, cuando proceda, y una remuneración y una pensión adecuadas conformes a la importante función que desempeñan en la administración de la justicia [...], que gozan de inamovilidad, y que “teniendo presente la importancia de la función de los fiscales, su destitución debe estar sujeta a criterios estrictos”. Por eso concluye la idea considerando que debe establecerse “un marco adecuado para ocuparse de las cuestiones disciplinarias internas y de las quejas presentadas contra los fiscales, quienes en todos los casos **deben tener derecho a recurrir** —incluso ante los tribunales— todas las decisiones relativas a sus carreras, incluidas las decisiones adoptadas en procedimientos disciplinarios²⁶.

6. DESIGNACIÓN DE FISCALES EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y ANÁLISIS CRÍTICO DEL RÉGIMEN VIGENTE BAJO EL DECRETO 659/2024 Y LA RESOLUCIÓN 1223/2024

La designación de fiscales dentro del Ministerio Público de la Acusación (MPA) de la Provincia de Santa Fe ha experimentado una evolución normativa desde la implementación del sistema procesal penal acusatorio en febrero de 2014. Dicha evolución ha implicado una progresiva flexibilización de los criterios de selección, acompañada de una ampliación de las potestades discrecionales del Poder Ejecutivo, lo que ha suscitado fundadas críticas en torno a su compatibilidad con los principios de independencia y autonomía funcional del Ministerio Público. Al igual que con la cuestión relativa al régimen disciplinario, este sistema de

²³ Cfr. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. “Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy”. A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009, párr. 61.

²⁴ Cfr. Naciones Unidas. Asamblea General. “Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán”. A/75/172. 17 de julio de 2020, párr. 94.

²⁵ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. “Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaut”, 7 de junio de 2012, A/HRC/20/19, párr. 61 y ss..

²⁶ *Ibidem*, párr. 70.

designación afecta la autonomía y brinda enormes potestades al poder político lo cual profundiza el estado de sometimiento en que nos encontramos los fiscales provinciales.

Seguidamente se describirá dicha evolución normativa, culminando con el análisis del régimen vigente a partir del Decreto N° 659/2024 y su reglamentación mediante la Resolución N° 1223/2024, y se expondrán las objeciones que surgen desde la perspectiva del derecho público argentino y de los estándares internacionales aplicables en materia de independencia del Ministerio Público.

6.1 Régimen originario: Decreto N° 3904/2012

La primera reglamentación en la materia fue dictada en el año 2012, mediante el Decreto N.º 3904/2012, el cual estructuró un sistema de selección de fiscales sobre principios de transparencia, mérito, publicidad y participación ciudadana. Se establecía la creación de un Consejo de la Magistratura con integración plural, como órgano asesor del Poder Ejecutivo, encargado de llevar adelante concursos públicos para la cobertura de cargos fiscales y de fiscales adjuntos.

Este modelo garantizaba una etapa de evaluación técnica objetiva, en la que se calificaban antecedentes y exámenes con un sistema de puntaje cerrado, sobre un total de 100 puntos. El orden de mérito resultante era vinculante, lo que significaba que el Poder Ejecutivo debía respetar el *ranking* determinado por el Consejo al momento de proponer candidatos a la Asamblea Legislativa para su designación definitiva.

Las etapas del proceso de selección implicaban:

- Convocatoria pública: Amplia difusión en medios oficiales y masivos.
- Inscripción de postulantes: Presentación de antecedentes completos.
- Evaluación de antecedentes: Puntaje máximo de 100 puntos (profesionales y académicos/capacitación), con un mínimo excluyente de 50 puntos.
- Prueba de oposición: Resolución de casos (oral y/o escrita) con un máximo de 100 puntos y mínimo excluyente de 60.
- Examen psicotécnico: Reservado para determinar aptitud.
- Entrevista oral y pública: Llevada a cabo por un Cuerpo Colegiado Entrevistador, con participación ciudadana (preguntas de terceros), evaluando el perfil ético, vocación

democrática, compromiso con el servicio de justicia y conocimiento de la realidad socioeconómica.

- Conformación de la propuesta: El Cuerpo Colegiado elevaba una propuesta con postulantes aprobados, ordenados alfabéticamente. Esta propuesta era vinculante para el Poder Ejecutivo en cuanto a su composición, asegurando que la selección se realizara entre los perfiles idóneos y evaluados públicamente.

- Provisión de los Primeros Cargos: Con base en esta normativa, se proveyeron los primeros cargos de fiscales para la implementación del sistema acusatorio

Este mecanismo aseguraba un estándar de idoneidad, promovía el control ciudadano de los procesos concursales y limitaba la injerencia política en las designaciones.

6.2. Modificación por Decreto N° 854/2016

El Decreto N.º 854/2016, introdujo una modificación sustancial en el esquema previamente descrito. Si bien mantuvo el sistema de concursos, el orden de mérito dejó de ser vinculante para el Poder Ejecutivo, permitiéndosele seleccionar a cualquiera de los integrantes de la terna elevada por el Consejo de la Magistratura.

Esta flexibilización del procedimiento, si bien no alteraba en lo esencial el requisito de aprobación técnica, ampliaba el margen de discrecionalidad política en la selección final, debilitando el principio de objetividad que había orientado el diseño originario.

Pese a ello, el sistema conservaba aún una estructura competitiva que, aunque menos rígida, permitía seguir considerando al mérito como un parámetro central del proceso. Las características centrales de esta normativa eran las siguientes:

- Cuerpo Evaluador Único: Se estableció un solo Cuerpo Evaluador para todas las etapas (antecedentes, oposición y entrevista), lo que concentró el poder de evaluación.

- Conformación de la Propuesta y No Vinculancia: El Cuerpo Evaluador elevaba un orden de mérito, pero el Poder Ejecutivo podía seleccionar a cualquiera de los integrantes de la propuesta. Esto eliminó la vinculación del orden de mérito y abrió la puerta a la discrecionalidad política.

6.3. Régimen vigente: Decreto N° 659/2024 y Resolución N° 1223/2024

La situación actual se encuentra regulada por el Decreto N.º 659/2024, complementado por la Resolución N.º 1223/2024 del Ministerio de Justicia y Seguridad provincial. El nuevo régimen abandona de forma definitiva la lógica de elección por orden de mérito, y profundiza un modelo basado en la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

El artículo 24 del Decreto establece que, concluido el proceso de evaluación, los postulantes aprobados se incorporarán a una lista única provincial sin orden de mérito, la cual se remitirá al Ejecutivo por orden alfabético. La resolución reglamentaria ratifica esta metodología y prevé la publicación en el portal institucional, pero sin indicar puntajes, calificaciones ni diferenciaciones entre los aspirantes.

A partir de dicha lista, el Ejecutivo se encuentra habilitado para: a) proponer nombramientos definitivos para su tratamiento legislativo; o bien, b) designar directamente fiscales, sin obligación de justificación objetiva respecto de la elección del postulante.

El propio Decreto 659/2024 en su artículo 24 dispone que los concursantes aprobados “podrán ser considerados para integrar las listas de fiscales subrogantes”, lista que no requiere nueva evaluación ni se limita a un número específico de postulantes.

La subrogancia, en este régimen y conforme la ley 13.013, tiene una duración máxima de cuatro años, al cabo de los cuales el cargo cesa automáticamente sin que el fiscal tenga derecho alguno a ser designado con carácter efectivo. Si bien formalmente se trata de una figura transitoria para cubrir vacantes temporales, en la práctica ha pasado a ser la vía habitual de ingreso al Ministerio Público, sustituyendo la designación titular.

Tal es así, que en la práctica se ha configurado un abuso por parte del poder político que en los últimos dos años, por un lado en agosto de 2023, en el marco de un concurso ha nombrado solamente 19 fiscales de un total de 48 pliegos que habían superado el concurso y se habían elevado a la Legislatura para su aprobación (rechazándose 29 pliegos).²⁷ Y por otra parte, en mayo de 2025 se designaron 39 fiscales adjuntos.²⁸ Resulta ilustrativo al respecto, recoger alguna de las noticias en los medios regionales, según los cuales, funcionarios provinciales habrían sostenido: “Vamos a abrir el concurso, se mandan los pliegos, si la Legislatura los aprueba los nombramos como fiscales subrogantes, no como adjuntos”,

²⁷

Cfr. <https://politicadesantafe.com/viviana-oconnell-el-rechazo-de-los-pliesgos-judiciales-tiene-un-impacto-en-la-sociedad-terrible/>

²⁸

Cfr. https://www.ellitoral.com/politica/fiscales-subrogantes-asamblea-provincia-fiscales-subrogantes-asamblea-provincia_0_RgRmBpjink.html

continuando del siguiente modo: “**Los vamos a probar, si trabajan bien y con compromiso, antes de dejar el gobierno, mandamos el pliego para que ahí sí los designen titulares**”²⁹.

Esta situación de presión del poder político no se agota en técnico de la legislación que se realiza en el escrito, ni en lo recientemente mencionado respecto de la designación de subrogantes. Va acompañada de las manifestaciones cotidianas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en distintos medios de comunicación, y a través de distintos actos que son vivenciados por el cuerpo de fiscales como de un poder casi absoluto. A modo de ejemplo, el dictado de la ley 13.013 en su original redacción ya significó un importante mensaje, pues “creó” el cargo de Fiscal General a cargo del MPA de modo que la cabeza de los fiscales en función penal ya no es el Procurador General (que sí goza de un mandato sin término) por uno que es esencialmente político por su renovación periódica.

6.4. Críticas jurídicas desde una perspectiva internacional al régimen vigente

El sistema actualmente vigente adolece de múltiples vicios estructurales que debilitan la institucionalidad del Ministerio Público y comprometen los principios republicanos en materia de acceso y permanencia en la función pública.

Al suprimir el orden de mérito y limitarse a consignar una lista alfabética de “aprobados”, el sistema impide determinar con objetividad quiénes son los candidatos mejor calificados. El resultado es que el mérito pierde valor jurídico y práctico, y el Ejecutivo se encuentra habilitado para elegir sin parámetro comparativo alguno, en abierta contradicción con el principio constitucional de acceso a cargos por idoneidad. En lo pertinente el artículo 16 de la Constitución argentina sostiene que “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y **admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad**. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

Si bien se prevé la publicación de las listas, al no reflejarse ni puntajes ni criterios de evaluación, el acceso a la información es meramente formal y no sustancial. Se impide así el control social del procedimiento, y se debilita la transparencia que debe regir en todo proceso de selección de funcionarios públicos.

²⁹

Cfr. <https://www.rosario3.com/opinion/Los-frentes-abiertos-y-por-abrir-de-Maximiliano-Pullaro-20240420-0030.html>

La normativa permite que el Poder Ejecutivo elija a voluntad entre los aprobados, y que lo haga también para cargos subrogantes sin dar razones ni sustento técnico. Este margen discrecional absoluto erosiona la autonomía funcional del MPA, pues deja la designación y permanencia de los fiscales subordinadas a la voluntad del Ejecutivo.

Asimismo, dado lo previamente expresado en cuanto el abuso por parte del Poder Ejecutivo en la utilización de la figura del fiscal subrogante, al tener una duración máxima de cuatro años sin derecho a estabilidad ni promoción automática, se genera una situación de inestabilidad institucional. En los hechos, el subrogante queda supeditado a una posible designación definitiva futura que depende de la evaluación política de su “desempeño”. Ello configura una forma de condicionamiento indirecto a la actuación fiscal, especialmente en casos complejos o sensibles.

En síntesis, la evolución normativa desde el Decreto 3904/2012 hasta el Decreto 659/2024 ha consolidado un proceso de desinstitucionalización del ingreso al MPA, sustituyendo un sistema meritocrático y transparente por uno signado por la opacidad, la discrecionalidad y la precariedad.

En el actual contexto, la figura del fiscal subrogante aparece como el canal privilegiado de acceso al Ministerio Público, pero sin las garantías básicas de imparcialidad, estabilidad ni protección frente a interferencias políticas. Esta situación exige una revisión profunda del régimen vigente, en pos de restablecer estándares mínimos de coherencia con el principio republicano de organización del poder.

La propia Comisión Interamericana ha establecido que el objetivo de todo proceso de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia debe ser seleccionar a los candidatos y candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional³⁰. En ese sentido, también, tuvo oportunidad de precisar la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, que un proceso de selección por concurso (mediante un examen) es un método objetivo de asegurar el nombramiento de candidatos calificados para la fiscalía. Tanto el proceso de selección como el de ascenso deben ser transparentes a fin de evitar una influencia indebida, favoritismo o nepotismo³¹. Los órganos de selección deben ser establecidos sobre la base de la competencia y la capacidad y deben desempeñar sus funciones de modo imparcial y empleando criterios objetivos. Esos órganos

³⁰ CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 363.

³¹ Cfr. A/HRC/17/30/Add.3, párr. 23.

deben estar integrados por una mayoría de miembros de la profesión, a fin de evitar cualquier injerencia posible de carácter político u otra injerencia externa³².

Las y los fiscales deben ejercer sus funciones con plena independencia, tanto de jure como de facto, lo cual exige no sólo autonomía institucional o jerárquica, sino también una independencia efectiva y sustancial en el desarrollo de su labor³³.

Este principio ha sido reiteradamente reconocido por diversos tribunales internacionales, en tanto constituye un presupuesto esencial para la adecuada administración de justicia. En este sentido, la Corte Interamericana ha afirmado que “las garantías a un adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a ser protegidos contra presiones externas también amparan la labor de las y los fiscales. De otro modo, se pondrían en riesgo la independencia y la objetividad que son exigibles en su función como principios dirigidos a asegurar que las investigaciones efectuadas y las pretensiones formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a la realización de la justicia en el caso concreto, en coherencia con los alcances del artículo 8 de la Convención.”³⁴

La jurisprudencia interamericana ha sido categórica al sostener que la ausencia de garantías de estabilidad en el cargo puede comprometer gravemente la independencia funcional del Ministerio Público. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que la carencia de inamovilidad torna a los fiscales vulnerables frente a represalias por las decisiones adoptadas en ejercicio de sus competencias, configurando una violación directa al principio de independencia³⁵.

Este estándar ha sido también recogido en el ámbito de las Naciones Unidas, cuyas directrices internacionales han establecido de manera clara que los Estados deben asegurar condiciones objetivas para el ejercicio libre e independiente del rol del fiscal. En efecto, las Directrices sobre la función de los fiscales disponen que los Estados deben garantizar “que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento,

³² Cfr. A/HRC/17/30/Add.3, párr. 28.

³³ Cfr. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 81, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 86.

³⁴ Cfr. Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr.72.

³⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327, párrs. 110 y 119, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 88.

injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”³⁶.

A ello se suma la doctrina consolidada por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, la cual ha destacado reiteradamente el papel central que cumplen las y los fiscales en el sostenimiento del Estado de Derecho. En ese marco, se ha sostenido que la independencia del Ministerio Público se encuentra comprendida dentro del marco más amplio de la independencia judicial, cuya garantía representa un deber indelegable de los Estados. De manera concreta, se ha enfatizado que:

“Otro elemento importante que debe formar parte de las condiciones de servicio de los fiscales es su inamovilidad. [...]”³⁷

En esta línea, resulta particularmente relevante subrayar que los fiscales que ejercen su función en condición de provisionalidad deben estar igualmente protegidos por las garantías propias del cargo, los Estados tienen la obligación de asegurar que los fiscales provisionales actúen con independencia y objetividad, razón por la cual deben gozar de una estabilidad mínima y razonable, dado que la provisionalidad no puede ser equiparada a la libre remoción ni justificar decisiones arbitrarias de desvinculación³⁸.

La jurisprudencia internacional ha afirmado que la provisionalidad no puede implicar un debilitamiento de las garantías esenciales para el ejercicio imparcial y autónomo del rol fiscal, ni mucho menos afectar los derechos de los justiciables. En consecuencia, el carácter provisorio del cargo no debe extenderse indefinidamente en el tiempo y debe estar sujeto a condiciones objetivas y temporales, como la conclusión de un concurso público o el cese de la situación excepcional que motivó la designación. Además, toda decisión que disponga el cese de un fiscal provisional debe encontrarse debidamente motivada, a fin de salvaguardar las garantías del debido proceso y de protección judicial³⁹.

³⁶ Cfr. Directrices sobre la función de los fiscales, adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Doc. ONU A/CONF.144/28/Rev. 1, p. 189 (1990), directriz 4. Véase también: Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Fortalecimiento del estado de derecho mediante el aumento de la integridad y capacidad del ministerio público (Resolución 17/2), y su anexo: Normas de Responsabilidad Profesional y Declaración de Derechos y Deberes Fundamentales de los Fiscales, adoptadas por la Asociación Internacional de Fiscales (IAP), el 23 de abril de 1999.

³⁷ Cfr. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán, Independencia de los magistrados y abogados, Doc. ONU A/HRC/44/47, 23 de marzo de 2020, párrs. 27 y 34.

³⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr.97.

³⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr.81.

Por otra parte, la CIDH ha considerado que es preferible que las y los operadores no estén sujetos a procedimientos de reelección o ratificación, especialmente cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador de justicia puede ser discrecional⁴⁰.

La desvinculación de una o un fiscal provisional debe obedecer exclusivamente a causales legales expresas, tales como el cumplimiento de la condición resolutoria que dio origen a su nombramiento, como la finalización de un proceso de selección para cubrir el cargo en forma permanente, o la verificación de faltas disciplinarias graves o de incompetencia debidamente comprobada, mediante un procedimiento que respete las garantías del debido proceso y asegure la imparcialidad y objetividad de la decisión⁴¹.

Esta problemática de los nombramientos en provisionalidad sin plazo determinado o condición establecida es un problema regional que la propia CIDH tuvo oportunidad de monitorear respecto de otros Estados en varias oportunidades en sus informes de país⁴² y ha establecido que es uno de los problemas más frecuentes que menoscaba la independencia de las y los operadores de justicia ya que pueden ser libremente removidos en cualquier momento, incluso, sin motivación alguna⁴³.

En tal sentido, se ha sostenido que la permanencia indefinida en el cargo en condición de provisionalidad, sin garantías institucionales de estabilidad, entraña el riesgo de que el operador judicial adopte decisiones orientadas a satisfacer los intereses de la autoridad de la cual depende su eventual ratificación o continuidad funcional. Esta situación compromete gravemente el principio de independencia judicial y genera una duda razonable respecto de la imparcialidad y autonomía con la que dicho funcionario pueda intervenir en los

⁴⁰(Cfr. CIDH: Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L), párr.87.

⁴¹ Cfr. Corte IDH. Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr.99 y Cfr. Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr.83.

⁴² Ver en ese sentido: CIDH. Informe de seguimiento - acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009, párr.76; y Acceso a justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 junio 2007, párr. 81 a 87; CIDH: Segundo informe sobre la situación de derechos humanos en el Perú, OEA/Ser.L/V/II.106, 2 de junio de 2000, párr. 14; CIDH: Informe Anual 2010, Capítulo IV, Venezuela, párr. 621;

Informe Anual 2011, Capítulo IV. Venezuela, párr. 453

⁴³ Cfr. CIDH: Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L), párr.89

procesos, particularmente ante la posibilidad de eventuales represalias⁴⁴.

7. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CURSO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE Y LA NECESARIA CONSAGRACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN

La Provincia de Santa Fe se encuentra actualmente en pleno proceso de reforma de su Constitución, a partir de la convocatoria formalizada mediante la Ley N° 14.384, que declaró la necesidad de una reforma parcial del texto constitucional y delimitó, conforme a las reglas del sistema provincial y argentino, las materias habilitadas para ser tratadas por la Convención Constituyente.

Este proceso representa una oportunidad crucial para establecer un marco constitucional que subsane las graves deficiencias institucionales que afectan la independencia del Ministerio Público de la Acusación (MPA), previamente expuestas en esta presentación. Como se ha demostrado, el actual régimen normativo habilita una injerencia indebida del poder político —tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo provincial—, en especial en lo relativo a los procedimientos disciplinarios y a la designación de fiscales, configurando una vulneración a los estándares internacionales sobre la independencia de los fiscales, la imparcialidad en la administración de justicia y la separación de poderes.

La Ley de necesidad de reforma (Ley N° 14.384) habilita expresamente a la Convención Constituyente para abordar aspectos fundamentales que inciden directamente en la organización, el funcionamiento y el control del Ministerio Público. En este sentido, resultan especialmente relevantes:

1) El carácter del Ministerio Público de la Acusación: el artículo 2.a.1 (punto d.1.12) prevé la incorporación constitucional del Ministerio Público de la Acusación y del Servicio Público de la Defensa, reconociendo expresamente su autonomía funcional y su autarquía financiera, y remitiendo a una ley especial para determinar el alcance de sus competencias, sus principios rectores y los mecanismos de designación y remoción de sus autoridades.

⁴⁴ Cfr. CIDH: Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia : Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L), párr.90.

2) El mecanismo de elección de jueces y fiscales: el artículo 2.a.1 de la ley estipula que el artículo 86 de la Constitución establezca un mecanismo de designación de jueces (y, por remisión expresa en el punto d.1.12, también de fiscales), quienes deberán ser propuestos por el Poder Ejecutivo mediante un procedimiento que será establecido por ley, basado en la idoneidad de los candidatos y con acuerdo de la Asamblea Legislativa. Asimismo, se prevé la conformación de un Consejo de la Magistratura encargado de la selección, integrado por representantes del ámbito judicial, profesional, académico, de ambas Cámaras del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo; sin que se fijen en la ley de necesidad de reforma límites a la representación de los poderes políticos ni equilibrios representativos con los demás estamentos.

3) El sistema disciplinario de fiscales: el artículo 2.a.1 también habilita la creación de un Tribunal de Enjuiciamiento para funcionarios judiciales que no sean pasibles de juicio político, incluyendo fiscales y defensores públicos. Dicho tribunal estaría integrado por representantes de ambas Cámaras del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, de los jueces, fiscales y/o defensores (según el caso), del ámbito académico y de los colegios profesionales de la abogacía, sin que se establezcan en la ley de necesidad de reforma límites a la representación política ni garantías de equilibrio en su composición.

La consagración constitucional de la autonomía del MPA y la previsión de un régimen legal específico constituyen un paso positivo hacia el cumplimiento de los estándares internacionales. No obstante, se advierte con preocupación que dicha habilitación resultaría ambigua si no se acompaña de una redacción constitucional clara que:

- Garantice la independencia del Ministerio Público, en línea con el artículo 120 de la Constitución Nacional Argentina y con los estándares internacionales que exigen una autonomía funcional y real de los fiscales frente a los poderes políticos. Para esto debe consagrarse expresamente su autarquía funcional y financiera, más allá de que se disponga su pertenencia dentro del Poder Judicial, o se lo instituya como órgano “extrapoder”

- Establezca expresamente que los fiscales no estarán sometidos a control disciplinario político, disponiendo que cualquier procedimiento sancionatorio se rija por el principio de legalidad, incluya un catálogo taxativo de faltas, respete plenamente el derecho de defensa y garantice la revisión judicial de toda sanción;

- Evite reproducir esquemas institucionales disciplinarios que permitan funciones juzgadoras en órganos legislativos, lo cual vulnera la garantía del juez natural y genera un alto riesgo de arbitrariedad, tal como ocurre con los artículos 28 inciso 5 y 62 bis de la Ley 13.013 (texto según Ley 13.807);

- Consagre una composición equilibrada y técnicamente fundada del Consejo de la Magistratura y del Tribunal de Enjuiciamiento, conforme a las reformas habilitadas en los artículos 86 y 91 respectivamente. La participación del poder político (Ejecutivo y Legislativo) en estos órganos debe ser limitada y equilibrada con una representación sustancial de los estamentos judicial, académico y profesional, de modo tal que se garantice su carácter técnico y se evite una captura política de los órganos encargados de la selección y remoción de fiscales. La ley de necesidad de reforma no establece que la representación política deba limitarse de forma que su peso decisorio sea el menor posible y no permita que influya de manera determinante, aun sin constituir mayoría absoluta;

- Establezca mecanismos transparentes, objetivos y fundados en criterios de mérito para la designación de fiscales, limitando la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en estas designaciones, en concordancia con las garantías de independencia e imparcialidad que deben regir la función fiscal.

El proceso constituyente en curso no debe consolidar ni legitimar el estado de cosas actual, sino corregir las distorsiones que hoy afectan la autonomía institucional del MPA. La Convención Constituyente, actuando dentro del marco habilitante, tiene la responsabilidad de incorporar garantías sustantivas que aseguren la independencia estructural, funcional y operativa del Ministerio Público, resguardando su papel esencial en el sistema de justicia penal.

Insistimos, en este sentido, en que la independencia del Ministerio Público de la Acusación constituye una condición *sine qua non* del modelo acusatorio, y que la politización del control disciplinario o de los mecanismos de designación socava esa independencia de manera directa, exponiendo a los operadores del sistema a presiones incompatibles con el ejercicio imparcial de sus funciones.

Por ello, se solicita que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de su mandato y bajo el artículo 41 de la Convención Americana, aliente a las autoridades provinciales y a los convencionales constituyentes a asegurar una reforma constitucional que incorpore cláusulas claras, robustas y conformes al derecho internacional de los derechos humanos, destinadas a proteger la independencia funcional de los fiscales y a fortalecer el rol institucional del Ministerio Público de la Acusación como garante del interés público y del principio de legalidad.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este escrito se han puesto en evidencia las injerencias indebidas sufridas actualmente por el Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe.

Ello, a partir del sistema disciplinario vigente que, si bien ha sido enmendado, continúa perpetuando la intromisión principal del poder político (legislatura) en el sistema disciplinario de fiscales. Además, con la instauración y abuso de un sistema de designación de fiscales subrogantes que, a partir de criterios flexibles e imprecisos y las amplias potestades discrecionales del Poder Ejecutivo, también pone en jaque la independencia y autonomía funcional del Ministerio Público.

La gravedad de los hechos denunciados, el contexto en el que se suscitan y la importancia de los bienes en juego reclaman una pronta y ágil respuesta de la comunidad internacional, que prevenga que el poder político continúe avanzando en esta auténtica embestida de las instituciones que conforman al Estado democrático y constitucional de Derecho; sobre todo teniendo en cuenta la importancia de los fiscales en el proceso penal acusatorio y la inminente reforma de la Constitución provincial.

Resulta indispensable recordar que la independencia del Ministerio Público no constituye una garantía corporativa de los fiscales, sino una condición esencial para la vigencia del Estado de Derecho y para la protección efectiva de los derechos humanos. Así lo han sostenido reiteradamente distintos órganos de las Naciones Unidas, entre ellos el Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos como del sistema interamericano como la propia Comisión, que han enfatizado que los fiscales deben ejercer sus funciones sin injerencias indebidas, presiones externas ni amenazas de sanción arbitraria.

En ese sentido, la continuidad de este escenario vulnera no solo principios constitucionales básicos, sino también los compromisos asumidos por el Estado argentino en el marco del sistema interamericano respecto de la independencia de los operadores del sistema de justicia. La falta de garantías objetivas en los procedimientos de designación, evaluación y remoción de fiscales debilita seriamente la institucionalidad democrática y erosiona la confianza ciudadana en el funcionamiento del sistema de justicia.

Todo lo anterior adquiere particular relevancia en el actual contexto de reforma constitucional en la Provincia de Santa Fe, proceso que podría, si no se establecen salvaguardas adecuadas, consolidar o incluso profundizar los mecanismos de control político sobre el Ministerio Público, afectando gravemente su independencia funcional. Es fundamental recordar que esta independencia no es solo una prerrogativa del fiscal, sino un derecho de la sociedad en su conjunto: solo con fiscales libres de presiones puede garantizarse una persecución penal objetiva, equitativa y conforme a los principios del debido proceso.

PETITORIO

En atención a todo lo expuesto y de acuerdo con el mandato de la Comisión Interamericana en el marco de lo dispuesto por el artículo 41 de la Convención Americana, solicitamos que tenga presente los hechos aquí denunciados, y eventualmente, emita comunicación al Estado de la República Argentina a efectos de que:

1. Se le solicite al Estado toda la información que disponga relacionada con las circunstancias aquí denunciadas.

2. Se exhorte al Estado a que, en cumplimiento de los estándares internacionales en la materia, adopte las medidas necesarias para que cesen las injerencias indebidas del poder político en las incumbencias propias del Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe.

3. Se exhorte al Estado a que garantice en forma íntegra el respeto a la independencia y autonomía funcional de Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe, subsanando las falencias expuestas a lo largo del presente escrito, en particular: a) el régimen de sanciones y designaciones de fiscales de dicha provincia; b) las designaciones de fiscales subrogantes sujetos a una “prueba” para poder llegar a ser nombrados titulares; c) encomendarle que se tengan en cuenta sus conclusiones por parte de la Convención Constituyente próximo a iniciar sus actividades.

4. Se inicie un proceso de monitoreo constante sobre la situación aquí descrita a fin de garantizar la protección de la independencia judicial en la provincia de Santa Fe y prevenir eventuales atropellos a la misma.

A efectos de recibir comunicaciones, proporcionamos los siguientes correos electrónicos:

oconnellvi@hotmail.com

info@asociacionargentinadefiscales.org

brianschapira@gmail.com

Saludamos a la Sra. Presidente de la CIDH y a todas las y los comisionados con nuestra más distinguida consideración.

Viviana O'Connell

Presidenta

**Asociación de Fiscales y Funcionarios
del Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe**

Marcelo Varona Quintián

Presidente

Asociación Argentina de Fiscales