

1

¿Quiénes dirigen los Ministerios Públicos Fiscales?

Mandatos y procesos de designación
de las máximas autoridades de
las fiscalías en Argentina

JULIÁN ALFIE

M. VICTORIA LLORENTE



Presentación de
ALBERTO BINDER

 INVESTIGACIONES
DEL INSTITUTO

INECIP 
INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

Alfie, Julian

¿Quién dirige los Ministerios Públicos Fiscales?: mandatos y procesos de designación de las máximas autoridades de las fiscalías en Argentina / Julian Alfie ; Victoria María Llorente. - 1a ed. - Buenos Aires : Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP, 2020.

Libro digital, DOC - (Investigaciones del instituto ; 1)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-28815-7-3

1. Ministerio Fiscal. I. Llorente, Victoria María. II. Título.

CDD 342.04



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	11
Los límites temporales del mandato	
I.1. Mandato vitalicio o temporal	12
I.2. Duración del mandato temporal	15
I.3. La posibilidad de reelección	18
CAPÍTULO II	21
Requisitos mínimos y perfil abstracto	
II.1. Requisitos mínimos	22
II.2. Perfil abstracto	25
II.3. Concursos públicos de oposición y antecedentes	38
CAPÍTULO III	43
Planes de gestión y de persecución penal	
III.1. Contenido de los planes de gestión y de persecución penal	46
CAPÍTULO IV	49
Procesos participativos de designación	
IV.1. Información disponible	50
IV.2. Presentación de adhesiones o impugnaciones	53
IV.3. Participación en audiencias públicas	56
CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	66



AGRADECIMIENTOS

Este informe es producto de una investigación llevada a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Ministerios Públicos Fiscales del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Se trata del primer número de la colección *Investigaciones del Instituto*, en la cual se presentarán los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por nuestros grupos de trabajo temáticos, integrados principalmente por jóvenes investigadorxs. De este modo, el INECIP retoma y actualiza la línea editorial iniciada hace más de dos décadas a través de las *Fichas del Instituto*.

El grupo de trabajo está dirigido por Alberto Binder. Su objetivo es construir un espacio colectivo de estudio, reflexión e innovación que permita tomar la tradición de defensa colectiva y de la legalidad que se encuentra en la historia del Ministerio Público moderno, alejarla de la ideología napoleónica de defensa de la legalidad absolutista, y acercarla a la legalidad de los sectores que la necesitan para consolidar sus luchas emancipatorias.

Para el desarrollo de esta publicación, participaron de las tareas de relevamiento e investigación Leonela Romero Bengardino, Milagros Belatti, German Davoli, Paula Herrera, Rocío Herrera, Yamila Massad, Sandra Onetti, Analía Quintana, Juan Carlos Rúas y Nadia Soledad Tella.

Agradecemos particularmente a los equipos de dirección y de trabajo de INECIP –Aldana Romano, Ignacio Andrioli, Hugo Mangione y Celeste Pousa- por su aporte a las discusiones reflejadas en este informe, así como a Lisandro Pellegrini, Sebastián Narvaja y Guillermo Nicora por su participación en las reflexiones sobre el tema.

Por último, nuestro especial reconocimiento a Alberto Binder, quien nos brindó su tiempo para ayudarnos a delinear la investigación, como así también la enriqueció a través de sus ideas, observaciones y recomendaciones, que siempre orientan los pasos a seguir en este largo e inagotable camino de transformación de los sistemas de justicia.



PRESENTACIÓN

La eficacia de la persecución penal es una preocupación constante en el funcionamiento de la justicia penal. Si queremos salir de una actividad “boba” de las nuevas organizaciones de fiscales, para que comiencen a ingresar a una fase más madura de su desarrollo, debemos tomarnos en serio esa eficacia. Quizás el calificativo de “boba” merezca una aclaración: no se trata de señalar que, en el peso agobiante de la selectividad inversa de la justicia penal, es decir, la preocupación por los casos menores, cometidos siempre por el mismo tipo de jóvenes, sin una preocupación real ni por esos jóvenes, ni por las víctimas ni por la reducción real del fenómeno criminal, haya inocencia o pura incapacidad. Nada que pueda parecer exculpatorio. Quiero señalar, antes bien, el peso de la desidia, de la rutina, de la incapacidad de animarse a pensar y hacer algo distinto, de la importancia desmedida del clima interno, de las carreras personales: en fin, todo lo que Merton llamaba “incapacidad adquirida”, como uno de los efectos más graves en la personalidad burocrática. Si no salimos de ese “flotar” en lo mismo, seguiremos produciendo desesperación social, y abriéndole la puerta a las demagogias, cada vez más pueriles y peligrosas que asolan nuestro país.

Es necesario, entonces, darle un rumbo cierto a la persecución penal, y ello implica, de un modo insoslayable, planificarla y sustentarla en un mejor conocimiento de los fenómenos criminales y en el efecto real de las herramientas que pueden usar los fiscales en un litigio inteligente. Para que ello sea posible necesitamos que las cabezas que dirigen a las organizaciones fiscales tengan clara la necesidad de responder ordenada, inteligentemente y con responsabilidad controlada a las necesidades de la sociedad; claro está respetando las garantías que fundan el Estado de Derecho y que no son las causantes de la ineficacia. Ello implica toda una nueva concepción de lo que significa dirigir, conducir, hacerse cargo de la organización de fiscales.

En nuestro país todavía el debate sobre el nombramiento de los jefes del Ministerio Público es muy elemental. No sólo por la opacidad del nombramiento, sino porque



no está claro el conjunto de capacidades que se requieren para ejercer ese cargo. Ese debate nos parece indispensable para construir una nueva política de orientación de esos nombramientos. Nos parece, también, que es una obligación de los funcionarios políticos tomarse más en serio la designación de un funcionario o conjunto de funcionarios llamados a prestar un servicio central en la construcción de una sociedad con menos niveles de violencia, y provocar un escrutinio público sobre esos nombramientos.

Presentamos, pues, un conjunto de nociones básicas para que se pueda guiar este proceso, conociendo la experiencia de otros países que llevan ya años por esos caminos. Felicito al grupo de trabajo del Inecip por producir una herramienta práctica, útil e indispensable, y en particular a Julián Alfie y Victoria Llorente, por haber asumido la tarea pesada de sistematizar y redactar. El espíritu de nuestra Institución ha sido siempre el de producir conocimientos que puedan servir al mejoramiento de la calidad institucional de nuestra democracia. Invitamos a los responsables a debatir sobre la necesidad de abandonar una visión perimida sobre los Ministerios públicos fiscales, y afrontar con decisión el desafío de su orientación y evaluación. Encontrarán aquí ideas y experiencias que les pueden facilitar el camino.

Alberto Binder

Presidente del Inecip



INTRODUCCIÓN

Los Ministerios Públicos Fiscales de Argentina adquirieron un creciente poder en las últimas décadas. Esto fue consecuencia de las transformaciones que los sistemas de justicia del país y de la región atravesaron en este tiempo: reformas procesales penales que implementaron un sistema acusatorio-adversarial, la constitucionalización de las distintas ramas del derecho y la jerarquización de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

A partir de esos cambios, los MPF se convirtieron en actores relevantes para los Estados de Derecho de nuestra región y, en consecuencia, **en terrenos de fuerte disputa política.** Sin embargo, aún no se han consolidado los carriles institucionales adecuados para canalizar democráticamente esas contiendas.

En ese marco, uno de los grandes desafíos institucionales consiste en alcanzar un equilibrio en la puja entre la **representatividad** y la **autonomía** de los Ministerios Públicos. Estos intereses, en contra de lo que muchas veces se ha pensado, parecen funcionar a modo de antinomia, en un estado de tensión permanente e inevitable.

Luego de muchos años de discusiones al respecto, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 determinó que el Ministerio Público debe defender los “*intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República*”. Esto lo define claramente como un **gestor de intereses**, diferenciándolo del rol imparcial que tienen lxs jueces. A su vez, la “coordinación” lo acerca a las políticas generales del Estado nacional, que deben ser diseñadas por el Poder Ejecutivo nacional. Por lo tanto, el Ministerio Público debe actuar en cierta concordancia con el poder político central. A tal punto es así, que incluso se ha llegado a plantear la conveniencia de ponerlo en la órbita del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, esa propuesta no prosperó en nuestro país. La postura dominante fue la de intentar **conjugar esa representatividad con un cierto grado de autonomía.**



De este modo, se busca que el MPF lleve adelante sus funciones—sobre todo, la de impulsar la acción penal—libre de cualquier injerencia indebida por parte del poder político u otros poderes fácticos que pretendan utilizar el sistema de justicia para sus propios intereses.

Garantizar ambos intereses y compatibilizarlos en el máximo nivel posible es entonces un desafío ineludible para los Estados latinoamericanos modernos. Esta discusión, que históricamente se reflejó en las disputas sobre su ubicación institucional, hoy se ha expandido hacia toda la estructura del organismo. Todas las decisiones que se tomen respecto al diseño institucional de los Ministerios Públicos incidirán en uno u otro sentido. Como señala Binder:

“Si bien existen buenas razones históricas y prudenciales para sostener el modelo de autonomía del Ministerio Público Fiscal, esa autonomía es, a lo menos, problemática y debe ser acompañada de otros mecanismos de coordinación y control para garantizar los vínculos con la gestión adecuada de los intereses sociales”.

Uno de los puntos neurálgicos para determinar ese equilibrio estará dado por la representatividad y la autonomía con la cuenta su máxima autoridad, es decir, la persona que dirija la fiscalía (o procuración) general. La evidente relevancia institucional que tiene la máxima autoridad de cualquier organización compleja se potencia, en este caso, por los principios de unidad de actuación y jerarquía que caracterizan al MPF. De allí la importancia de analizar particularmente el diseño institucional de este cargo. Su margen de acción dependerá de múltiples factores:

“El desempeño autónomo e independiente de todo/a Fiscal General está supeditado, entre otros aspectos, a los criterios de selección para su designación, a las condiciones para su remoción del cargo, al modelo de gestión implementado para la conducción del organismo, a la disponibilidad de un presupuesto adecuado y al desempeño de su función libre de injerencias de otras autoridades del Estado o poderes fácticos”².

De todos estos aspectos, uno de los más determinantes es la **regulación de los procesos de designación de esas autoridades**. Esto se debe, por un lado, a la trascendencia

.....
¹ Binder, A. (2014), Derecho Procesal Penal Tomo II, Ad Hoc.

² AA.VV. (2019), Proceso de designación del/de la Fiscal General de Córdoba. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Selecci%C3%B3n-Fiscal-General-C%C3%B3rdoba-vf.pdf>



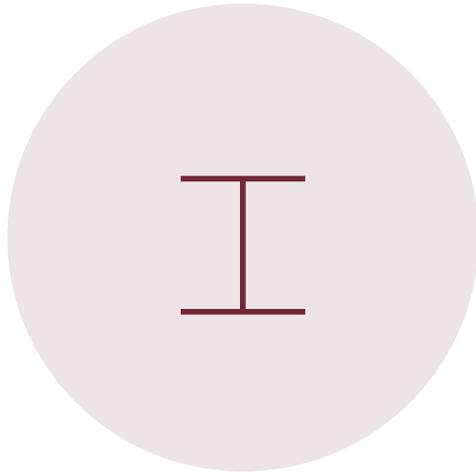
de la decisión a tomar: la selección de la persona que tendrá a su cargo la dirección del organismo. Pero, además, se trata de uno de los **mecanismos de participación directa más importante que posee la ciudadanía** para lograr incidir en el rumbo institucional del Ministerio Público.

Es por ello que a lo largo del documento se analizan cuatro aspectos fundamentales para mejorar la **regulación actual en materia de designación de las máximas autoridades de los Ministerios Públicos de Argentina.**

- En el capítulo I, se analizan los **límites temporales de los mandatos de lxs procuradorxs generales en Argentina, y su comparación con lo que sucede en el resto de América Latina. Se hace particular énfasis en la disyuntiva entre mandatos vitalicios o temporales y, en este último caso, se explora la duración más adecuada y la posibilidad de reelección.**
- En el segundo capítulo, se revisan los requisitos mínimos y el perfil abstracto que debería satisfacer la persona propuesta para garantizar su idoneidad, representatividad y autonomía.
- En el capítulo III, se examina la importancia de la presentación de un plan de gestión y de política de persecución penal como requisito indispensable para promover el debate democrático de las políticas institucionales a la hora de seleccionar a lxs fiscales generales, y se describen los principales aspectos que deberían incluir esas propuestas.
- El último capítulo presenta las mejores prácticas para la regulación de mecanismos de participación ciudadana durante el proceso de selección de procuradorxs generales.

Por último, se enumeran, a modo de conclusión, las recomendaciones centrales para regular procesos de designación de fiscales o procuradorxs generales más transparentes y democráticos.

Para realizar el informe, se analizaron los ordenamientos normativos de las 23 provincias argentinas, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del nivel federal. Asimismo, se relevó bibliografía y experiencias comparadas, con especial énfasis en la regulación de los procesos de designación en los Ministerios Públicos de América Latina.





CAPÍTULO I

LOS LÍMITES TEMPORALES DEL MANDATO

Una de las características principales que incidirá sobre la autonomía y la representatividad de un Ministerio Público Fiscal es la regulación del mandato de su fiscal/a general. En un organismo caracterizado por la relevancia institucional de su máxima autoridad, **la duración vitalicia o limitada de la persona en ese cargo será una definición central**. Asimismo, cuando se establezca un mandato con un plazo temporal, la **extensión del mismo y la posibilidad de reelección son decisiones que determinarán las características de ese ejercicio**.

Resulta necesario aclarar que la discusión sobre la duración de los mandatos no es equivalente en todos los estamentos de los Ministerios Públicos. La fiscalía general tiene características, funciones y exigencias que la distinguen de cualquier otra función de menor jerarquía (fiscales del caso, regionales, coordinadorxs, etc.). Por lo tanto, los motivos para establecer modelos de estabilidad permanente o temporal también serán distintos según el cargo.

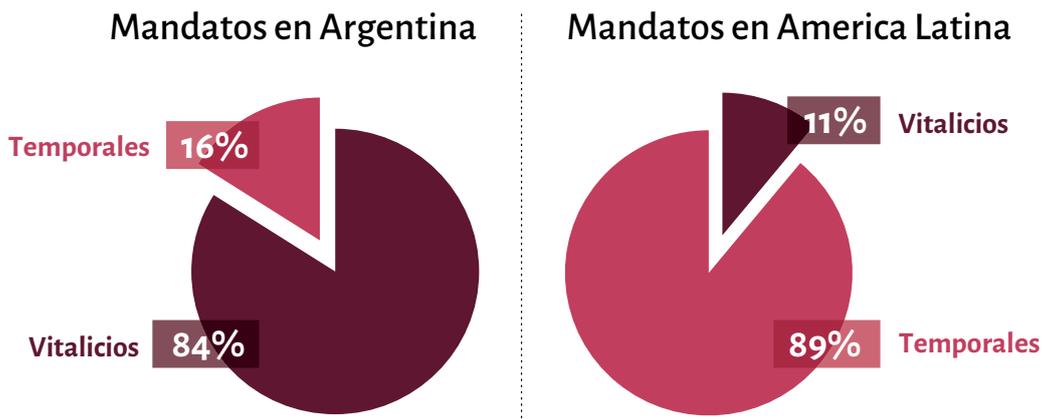
Centrando entonces el análisis específicamente en el **mandato de la fiscalía general**, veremos las razones de cada modelo a la luz del objetivo expuesto: lograr el mayor equilibrio posible entre la autonomía y la representatividad.



I.1. MANDATO VITALICIO O TEMPORAL

En nuestro país, sólo 4 Ministerios Públicos tienen un límite temporal para su máxima autoridad: **Santa Fe¹, Salta², Córdoba³ y la Ciudad de Buenos Aires⁴**. Por el contrario, el 84% de las jurisdicciones prevé un mandato vitalicio, incluyendo el Ministerio Público federal.

Esta tendencia se contrapone con lo que sucede en el resto de América Latina, en donde las reformas de las últimas décadas llevaron a que **Argentina y Cuba sean los únicos países de América Latina con procuradorxs generales con mandato vitalicio a nivel federal**. Entonces, **en Argentina, a contramano de los cambios producidos en los últimos años en el resto de la región, el modelo de mandato vitalicio sigue siendo predominante**.



En un sistema republicano, **los cargos públicos de carácter político deben caracterizarse, en principio, por la alternancia de las personas que los ocupan**. En nuestro sistema constitucional, el Poder Ejecutivo y el Legislativo cumplen con este principio, mientras que el Poder Judicial es la excepción en pos de garantizar

1 Ley N° 13.013, artículo 14.

2 Constitución Provincial de Salta, artículo 165.

3 Ley N° 7.826, artículo 8.

4 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, artículo 126.



la imparcialidad en el juzgamiento. ¿Y el Ministerio Público Fiscal? Los intentos de justificar el modelo vitalicio se sustentan en dos argumentos. Por un lado, la **pertenencia del Ministerio Público Fiscal al sistema judicial**. Por el otro, la **búsqueda de autonomía del organismo**.

Respecto al primero, efectivamente **en América Latina ha prevalecido el carácter vitalicio de los cargos judiciales**, una característica a priori reñida con el principio republicano de alternancia en los cargos públicos. La justificación política y constitucional de este modelo se basa en el principio de independencia judicial, entendido como un requisito esencial para un ejercicio imparcial de la judicatura. La función jurisdiccional, consiste en dirimir un conflicto entre partes con intereses en disputa, requiere de un/a tercero/a imparcial, cuya característica distintiva es la de no gestionar ninguno de esos intereses.

Esa es la perspectiva que justifica el carácter vitalicio de los cargos jurisdiccionales. Si bien la validez de ese argumento podría ser puesta en crisis –discusión que excede los objetivos de este informe–, lo cierto es que **su aplicación automática a las fiscalías generales es errónea**. El MPF, a diferencia del Poder Judicial, sí gestiona intereses, por mandato del artículo 120 de la propia Constitución Nacional y por ser ese su rol distintivo en los sistemas de justicia modernos. Reconociendo el carácter heterogéneo y cambiante de esos intereses en una sociedad democrática, el mandato vitalicio pierde sustento. Deben buscarse entonces otros motivos si quiere sostenerse ese modelo por alguna razón que exceda el mero arrastre histórico.

Excluyendo esa errónea equiparación con el Poder Judicial, la duración vitalicia sólo podría intentar justificarse por la **búsqueda de autonomía del MPF**. En ese sentido, se sostiene que este modelo brindaría a la fiscalía general mayor independencia, al garantizar que las decisiones que afecten legítimamente los intereses de otros poderes estatales puedan llevarse a cabo sin afectar el futuro de quien dirige el organismo. **Sin embargo, este argumento es insuficiente en varias dimensiones**.

En primer lugar, **la autonomía no es el único interés que debe considerarse a la hora de diseñar la institucionalidad del organismo**. Por el contrario, existen otros intereses, que incluyen la necesidad de representar los intereses generales de la sociedad, de someter a discusión periódica los planes de persecución penal, de rendir de cuentas de las políticas implementadas y de coordinar con otros poderes estatales legítimos. Todos esos objetivos institucionales se ven



fuertemente obstaculizados por la duración vitalicia de la máxima autoridad. De este modo, en nombre de la autonomía respecto de los otros poderes estatales, en realidad el MPF termina autonomizándose de forma nociva de los intereses generales de la sociedad que debe representar.

Pero, más allá de ese desequilibrio de intereses que genera la estabilidad permanente en el cargo, este mecanismo tampoco cumple con sus objetivos manifiestos. Es decir, el alto costo en términos democráticos no se justifica por sus resultados, ya que **el mandato vitalicio no es un mecanismo lo suficientemente eficaz para el objetivo de garantizar la autonomía**. Más allá de las características propias de cada provincia, no son pocos los casos en los que la estabilidad en el cargo prevista en la norma no logra soportar un cambio de vientos en el Poder Ejecutivo o Legislativo, llevando a una destitución o renuncia de la cabeza del MPF. Esta situación es un síntoma de la inocultable, deseable y creciente carga política (no partidaria) del cargo. Esta realidad no puede ocultarse bajo un diseño institucional que ignore las verdaderas características del cargo, que terminan prevaleciendo en la práctica por sobre las ineficientes formas organizacionales. Por el contrario, es conveniente gestionar los intereses políticos en juego a través de canales democráticos, que doten de previsibilidad y reglas claras a la necesaria alternancia en el poder.

Los fundamentos a favor de un mandato vitalicio, entonces, no parecen convincentes. Por el contrario, ese diseño puede entenderse como un **resabio inquisitorial propio de la construcción de un Ministerio Público Fiscal a imagen y semejanza del Poder Judicial**.

Existen otras **ventajas propias de la limitación temporal**, además de la **alternancia** como valor en sí mismo. En primer lugar, ese recambio permite **vincular periódicamente al MPF con la sociedad cuyos intereses generales debe representar**. Esa sociedad y esos intereses tienen el dinamismo propio de cualquier sociedad plural y heterogénea, por lo que difícilmente una misma gestión pueda trascender a esas variaciones y ser representativa de forma inmutable durante un plazo ilimitado de tiempo.

En ese sentido, la periodicidad permite **someter al debate democrático** no sólo los atributos personales de quien sea propuesto para el cargo, sino también **sus propuestas político-criminales** para el MPF. De este modo, se blanquea y democratiza el rol del MPF ya no como un mero auxiliar del Poder Judicial, sino como un decisor político que tiene a su cargo una política pública fundamental, como lo es la de persecución penal.



Por otro lado, **el límite temporal promueve la rendición de cuentas** necesaria en cualquier órgano estatal, y especialmente en uno cuya tradición lo lleva a abstraerse de cualquier tipo de control. La ciudadanía tiene el derecho de revisar las decisiones políticas sobre el uso de recursos estatales. Esto cobra particular relevancia cuando el recurso a gestionar es la violencia estatal, por los riesgos que tanto su abuso como su uso selectivo implican.

En conclusión, la duración vitalicia en los cargos políticos es una excepción a la regla democrática de la alternancia que requiere una justificación robusta. En el caso de las fiscalías generales, esa justificación parece provenir de un erróneo arrastre histórico que de una causa acorde a las nuevas características de los MPF. **Los mandatos vitalicios afectan la representatividad del organismo, mientras que no cumplen satisfactoriamente el objetivo de autonomía. Los mandatos temporales, por el contrario, tienen ventajas propias que la convierten en el único modelo respetuoso de los valores republicanos y democráticos.**

I.2. DURACIÓN DEL MANDATO TEMPORAL

Cuando se establece un límite temporal al mandato de la persona a cargo de la Fiscalía General, la segunda discusión es cuál debe ser **la duración de ese plazo**.

En nuestro país, las 4 jurisdicciones en donde el mandato del fiscal general es temporal, la duración del mismo se establece en un promedio de 6 años, siendo en todos los casos superior al de los poderes ejecutivos y legislativos.



La experiencia internacional en este aspecto es diversa. En nuestra región, hay países en los que se opta por plazos amplios, mientras otros eligen plazos reducidos:



PAÍS	MANDATO
 BOLIVIA	6 años, sin posibilidad de nueva designación (art. 228 Constitución)
 BRASIL	2 años, permitiéndose una renovación (art. 128 Constitución)
 CHILE	8 años, y no podrá ser designado para el período siguiente (art. 85 Constitución)
 COLOMBIA	4 años (art. 276 Constitución)
 COSTA RICA	4 años, reelegible (art. 23 Ley de reorganización judicial N° 7.728)
 CUBA	No tienen plazo. Pueden ser revocados en cualquier momento por la Asamblea Nacional del Poder Popular a propuesta del presidente del Consejo de Estado (art. 35 Ley de la Fiscalía General de la República)
 ECUADOR	6 años, y no podrá ser reelegido (art. 196 Constitución)
 EL SALVADOR	3 años, y podrán ser reelegidos (art. 192 Constitución)
 GUATEMALA	4 años, renovable (art. 251 Constitución y art. 12 Decreto N° 40-94)
 HONDURAS	5 años, pudiendo ser reelectos solamente para un nuevo período (art. 23 Decreto N°228-93)
 MÉXICO	9 años (art. 102 Constitución)
 NICARAGUA	5 años (art. 24 Ley N° 346)
 PANAMÁ	10 años (art. 218 Constitución)
 PARAGUAY	5 años y puede ser reelecto (art. 269 Constitución)



Como se observa, a nivel regional existen dos modelos sobre la duración del mandato del procurador/a general. Por un lado, se establecen mandatos cortos de 2 a 4 años, que suelen acompañar el mandato presidencial, previendo en algunos casos la posibilidad de reelección. En otros casos, se establecen plazos de 5 años o más, que generan mandatos más extensos que los presidenciales, generalmente sin posibilidad de reelección.

La duración del mandato no es un tema que pueda decidirse azarosamente, ya que tendrá múltiples consecuencias en términos institucionales. Una vez más, aparece aquí la tensión entre la **autonomía**, por un lado, y la **representatividad y posibilidad de coordinación con el poder ejecutivo**, por el otro. Además, debe evaluarse cuál es el tiempo necesario para poder desarrollar en forma eficiente y suficiente un **plan de gestión y de persecución penal** con resultados concretos y evaluables.

Parece evidente que un **mandato largo**, que exceda temporalmente al del poder ejecutivo, implicará un **Ministerio Público Fiscal más autónomo**. Se busca evitar así que ambos poderes se encuentren excesivamente alineados durante sus mandatos, y con ello reducir la posibilidad de presión indebida por parte del gobierno de turno sobre el Ministerio Público.

El riesgo es que esta autonomía se convierta en falta de representatividad. En particular, la historia reciente demuestra que pueden generarse situaciones de parálisis institucional, cuando un cambio de gobierno obstaculice la necesaria coordinación con las políticas públicas que dependan en mayor medida de la nueva administración. Asimismo, la excesiva extensión temporal de los mandatos tiende a reproducir los problemas señalados al analizar los cargos vitalicios, ya que debilita la distribución y división del poder que genera la alternancia. Por último, el incentivo a implementar las políticas descritas disminuye cuando la rendición de cuentas que implica el fin de un mandato no se vislumbra en un horizonte cercano.

El modelo de **mandatos cortos** prioriza la **representatividad y la coordinación de la política institucional** (en particular, la de persecución penal) con las políticas generales que desarrolla el Estado. La autonomía, que podría verse presuntamente afectada, busca ser sostenida a través de otros mecanismos que limitan el poder de la fiscalía general sobre el resto de la institución: la prohibición de dar instrucciones particulares para causas específicas; la sujeción a un consejo o junta de fiscales; y el fortalecimiento de la estabilidad de los fiscales del caso, entre otras herramientas.



En cualquier caso, los nombramientos deben tener una duración suficiente para poder diseñar, implementar y evaluar un plan de persecución penal. La política de persecución penal es una política pública compleja, que debe enmarcarse en un plan político criminal más amplio y cuyos resultados recién comienzan a observarse en el mediano o largo plazo. La dificultad de su implementación se potencia si tenemos en cuenta que se trata de un rol novedoso para los Ministerios Públicos, que en su mayoría aún no cuentan con las capacidades propias para siquiera producir la información criminal básica que permita comenzar a diseñar un plan de esas características.

El rol del/de la fiscal/a, en los hechos, sigue siendo más requirente que proactivo, y más orientado a los casos provenientes de denuncias de víctimas o actuaciones policiales que a aquellos que el propio Ministerio Público pueda identificar en el marco de un trabajo estratégico. Esto se vincula con la tradición inquisitorial aún presente en los sistemas de justicia penal, incluso en aquellas provincias que implementaron códigos procesales penales acusatorios hace más de dos décadas. Por estos motivos, un recambio veloz puede atentar contra las posibilidades de instalar esta nueva cultura institucional, consistente en implementar políticas decididas en base a criterios democráticos, planificadas estratégicamente y orientadas a resultados evaluables.

Es necesario entonces, avanzar en un modelo normativo que limite la temporalidad de las máximas autoridades en los Ministerios Públicos. La duración específica de ese mandato será producto de un debate interno que cada jurisdicción deberá dar de manera democrática, de acuerdo a los fines institucionales que se prioricen. En cualquier caso, solo un mandato temporal, cualquiera sea su duración, permitirá comenzar a cumplir con los principios democráticos fijados por nuestra Constitución Nacional, protegiendo la autonomía funcional del organismo como así también procurando la legitimidad política de la persona que ejerza su cargo.

I.3. LA POSIBILIDAD DE REELECCIÓN

La última característica vinculada con la extensión del mandato es **la posibilidad de que una misma persona pueda ser reelegida luego de finalizado el plazo establecido.**

En Argentina, de las cuatro provincias que prevén un mandato temporal, únicamente en Santa Fe se impide la reelección de los fiscales generales. Todas las demás habilitan la renovación del cargo. Si bien es una discusión aún abierta, la regulación



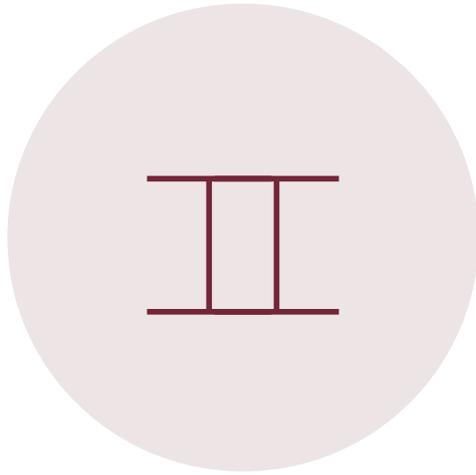
santafesina parece ser la más adecuada para lograr el equilibrio deseado, teniendo en cuenta los riesgos de afectación a la autonomía del organismo que genera la posibilidad de reelección cuando se establecen mandatos largos.

En América Latina, como hemos visto, existe una tendencia a permitir la reelección en aquellos países con mandatos cortos, mientras que esa posibilidad se prohíbe en el caso de mandatos largos.

En un primer sentido, **la reelección tiene las mismas ventajas y desventajas que cualquier otro cargo público**. Por un lado, si pensamos a la política criminal como una política pública con objetivos de corto y largo plazo, la reelección permitiría articular ambas agendas, con un mandato de largo plazo sometido a un fuerte control intermedio. Por el otro, la reelección atenta contra la alternancia, con los problemas que esto implica, tal como se ha señalado previamente. Esos problemas se potencian si se considera la tendencia a la reelección automática que podría producir el arrastre histórico de estabilidad vitalicia en los cargos.

Pero las características del cargo generan una dificultad mayor: el gobierno de turno tiene una intervención decisiva en el proceso de designación (y, por ende, de renovación) del/de la fiscal/a general. Esto se convierte en un obvio desincentivo a que el organismo a su cargo investigue los posibles delitos cometidos por quien luego decidirá, en parte, su reelección. De este modo, **la autonomía, uno de los intereses fundamentales a resguardar en el diseño institucional, podría verse afectada**. Y, aun cuando esto no sucediera, sería difícil evitar que así lo perciba la ciudadanía, generando una pérdida de legitimidad contraria a los intereses institucionales.

Parece razonable que, como sucede en los países de América Latina, la posibilidad de reelección esté vetada en aquellos casos con mandatos extensos. Si se eligen mandatos más cortos, deberán ponderarse los beneficios y riesgos señalados en cada caso.





CAPÍTULO II

REQUISITOS MÍNIMOS Y PERFIL ABSTRACTO

En la búsqueda de un MPF representativo y autónomo, las características personales de quien sea elegido para dirigir el organismo juegan un papel significativo. En ese sentido, ambos intereses se verán fortalecidos con **una elección basada en la idoneidad y el mérito (en un sentido amplio)**, evitando que incidan de forma determinante otros factores no deseados.

Como se ha señalado, **el cargo de fiscal general es (y debe ser) un cargo con un fuerte contenido político**, ya que debe defender intereses sociales y formar parte del diseño y ejercicio de un poder estatal. Sin embargo, **se trata también de un cargo de impronta técnica**, ya que implica el ejercicio de funciones que requieren conocimientos específicos. De allí la importancia de establecer ciertos requisitos y atributos para lograr que la persona seleccionada tenga las capacidades necesarias para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.

Asimismo, uno de los objetivos debe ser que **el proceso de designación, sin dejar de tener ese deseable contenido político, no se base en puros intereses sectoriales o partidarios**. Una designación basada en méritos disminuye las suspicacias y las posibilidades de que eso suceda, ya que mínimamente existirán otros motivos que sustenten



la elección¹. Del mismo modo, si la persona cuenta con una trayectoria profesional, académica y ética que lo respalde, su legitimidad propia será mayor e independiente de la mera afinidad ideológica con quienes la eligieron y a quienes, eventualmente, deberá investigar. En ese sentido, el ejercicio de sus funciones contará con un mayor margen de autonomía.

La experiencia demuestra que alcanzar un proceso que combine adecuadamente los elementos políticos y técnicos de la decisión no es sencillo. Los primeros suelen primar en la decisión final, mientras que aún no existen consensos sobre el concepto de “idoneidad”. Lejos de ser un concepto objetivo, **las definiciones sobre qué implica la aptitud para el puesto parten de una primera decisión valorativa: qué características se le quieren imprimir a la dirección del organismo**. Tomada esta decisión, otro gran desafío consiste en **qué variables permiten identificar el perfil buscado y cómo se ponderan esos caracteres**. Por último, debe establecerse **de qué manera se introducen estas definiciones en el proceso de designación para alcanzar aquél equilibrio entre lo meritocrático y lo político**.

Los dos mecanismos básicos para lograr que el proceso de designación esté guiado por la idoneidad y no por la mera discreción política son la regulación de **requisitos mínimos** y la determinación de un **perfil abstracto**.

II.1. REQUISITOS MÍNIMOS

La herramienta más utilizada para asegurar un piso de idoneidad de la persona propuesta es la exigencia de ciertos **requisitos mínimos** que debe cumplir para

.....

- ¹ A modo de ejemplo, en mayo de 2019, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires propuso como candidato a una persona que en ese momento se desempeñaba como funcionario político del Poder Ejecutivo Nacional, en ese entonces a cargo del mismo partido político que gobernaba la Ciudad. Desde la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) se presentó una impugnación a esa candidatura, en donde se sostuvo: “*El estándar de valoración de la idoneidad del candidato debe ser proporcional a las dudas que existan respecto a su nivel de autonomía. Esto significa que cuando exista una presunción de falta de autonomía, ese déficit debe ser compensado con una mayor exigencia respecto de su capacidad técnica. De este modo se buscan disipar las sospechas respecto a la preponderancia de criterios subjetivos, discrecionales o de afinidad política o personal en la selección de la persona propuesta*”. Ver la impugnación completa en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Impugnacion%CC%81n-Juan-Bautista-Mahiques-LEGISLATURA.pdf>. Consultada el 25 de agosto del 2020.



acceder al cargo. Este primer filtro es necesario para establecer un piso de condiciones básicas. Funciona a modo de requisitos negativos, excluyendo a las personas que no cumplan con dichas exigencias. Sin embargo, no podrá ser demasiado abarcativo ya que puede dar lugar a excepciones inapropiadas.

En nuestro país, todas las regulaciones supeditan el acceso al cargo de fiscal o procurador/a general a **los mismos requisitos mínimos exigidos para ser juez/a de las cortes o tribunales supremos de las provincias:**

- Edad mínima²
- Ser abogadx con una determinada cantidad de años de **experiencia en el ejercicio de la profesión**³.
- En Mendoza y Buenos Aires, se establece también una **edad máxima** de 70 años.

Ninguna ley exige como requisito excluyente la **experiencia al interior del Ministerio Público Fiscal**. Esto resulta lógico si se considera el poco tiempo que lleva el organismo ocupando un rol protagónico en el sistema. La tendencia histórica a funcionar como un auxiliar secundario de una figura central (el/la juez/a de instrucción) impidió que se consolidara una carrera profesional al interior del propio organismo. De este modo, la experiencia dentro del mismo no necesariamente era una señal de idoneidad. Esto podría ser repensado a futuro, sobre todo en aquellas provincias que ya hayan consolidado un Ministerio Público autónomo y con un funcionamiento acorde a las exigencias del nuevo sistema.

Exigir esa experiencia institucional sería coherente con la búsqueda de personas **idóneas para gestionar profesionalmente una organización compleja**, función que requiere un acabado conocimiento de la misma. Asimismo, sería un incentivo para fortalecer la deseable idea de una **“carrera fiscal”**, basada en mérito y no en otros intereses.

.....

- ² La edad mínima exigida para poder acceder al cargo es, en casi todas las provincias, de 30 años. Se destacan las excepciones de Tucumán, que la establece en 40 años (artículo 117 de la Constitución de la Provincia de Tucumán), y de La Pampa, que determina como edad mínima los 28 años (artículo 36 de la Ley N° 2.574).
- ³ El promedio es de 9 años, en una escala que va de los 4 años exigidos en Corrientes hasta los 15 años establecidos en Tucumán (artículo 117 de la Constitución de la Provincia de Tucumán), cuya Constitución es nuevamente la más restrictiva en este sentido. No parecen existir motivos para ampliar esta exigencia a esos niveles, pudiendo general situaciones de exclusiones inadecuadas.



El riesgo que se correría con esta exigencia sería el de **favorecer un corporativismo endogámico**, en donde lxs fiscales generales se alejen de la representatividad de los intereses generales de la sociedad y se centren únicamente en los de sus colegas. Este problema se potencia en aquellas provincias en donde la nueva institucionalidad del Ministerio Público Fiscal no se encuentra consolidada. Allí podrían resultar más necesarios los “aires nuevos” que pueda traer una persona ajena al organismo, con la idoneidad suficiente para compensar ese déficit y reorientar las políticas institucionales hacia caminos distintos.

Sin establecerla como un requisito mínimo, la experiencia al interior del MPF puede establecerse como una variable a considerar en la evaluación de los antecedentes, tal como veremos en el próximo apartado.

Por otro lado, la **capacitación obligatoria en la temáticas de géneros y violencia contra las mujeres** es obligatoria en nuestro país para todas las personas que se desempeñen en la función pública (“Ley Micaela”)⁴, lo cual abarca obviamente a lxs fiscales generales. Si bien ninguna normativa contempla esta capacitación como un requisito excluyente –sólo Santa Fe lo establece como un criterio a ponderar–, podría interpretarse que una persona que pretende acceder al máximo cargo del MPF debe poder acreditar que cumple con lo dispuesto en esa ley. Sería deseable que la normativa lo incluya explícitamente como un requisito mínimo de acceso al cargo, dada la tendencia histórica a que el cargo sea ocupado exclusivamente por varones. Pero más allá del este requisito formal, veremos en el apartado siguiente algunos de los mecanismos posibles para incorporar la perspectiva de géneros en estos procesos de designación.

En cualquier caso, **los requisitos mínimos son tan imprescindibles como insuficientes**. Los parámetros objetivos de control negativo solo permiten descartar a aquellas personas que no pueden acceder al cargo, sin ofrecer mayor información sobre la idoneidad de la persona. Asimismo, su ampliación es compleja ya que existen pocos criterios objetivos generalizables que permitan determinar la idoneidad de una persona para este cargo. En consecuencia, si el examen de mérito se limitara al cumplimiento con ciertos requisitos mínimos, el margen de discrecionalidad para el componente político de la selección sería muy alto.

.....

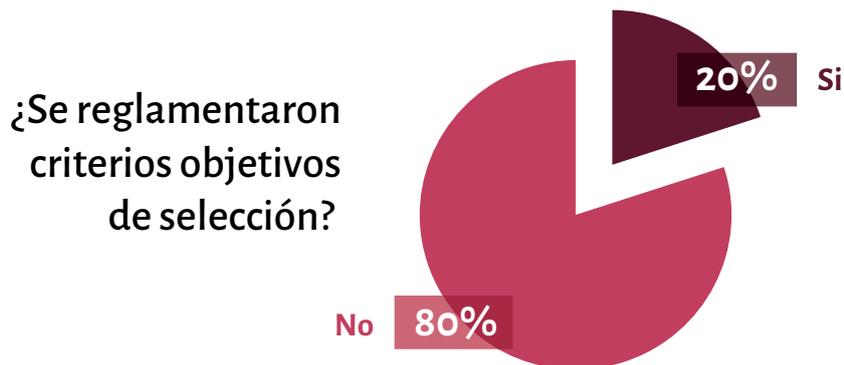
⁴ Ley N° 27.499, a la cual adhirieron todas las provincias.



II.2. PERFIL ABSTRACTO

El segundo mecanismo para determinar la idoneidad de la persona propuesta es la definición de un **perfil abstracto**, que establezca las características que debe reunir idealmente quien ocupe el cargo. Esa descripción permitirá valorar en distintos aspectos a las personas sometidas a evaluación, que en todos los casos deben satisfacer previamente los requisitos mínimos. De este modo, se busca operativizar el concepto de “idoneidad” desagregándolo en variables concretas, permitiendo tanto a los órganos intervinientes como a la sociedad civil evaluar del modo más objetivo posible los antecedentes y atributos de la persona. Así, **el perfil objetivo busca reducir el nivel de discrecionalidad en la apreciación del mérito.**

En Argentina, **sólo 5 jurisdicciones** establecen atributos que buscan conformar, con mayor o menor exhaustividad, un perfil abstracto de idoneidad.



En las provincias que regulan estos criterios, los atributos más repetidos (con denominaciones diversas) son:





Algunas normativas amplían estos criterios básicos. **Chaco**⁵, **Entre Ríos**⁶, **Santa Fe**⁷, **San Luis**⁸ y el **sistema federal**⁹ establecen como pauta el **compromiso con los derechos humanos** de la persona postulada para cargo.

San Luis también incorpora un enfoque de **representatividad plural y transversal**, al establecer que “*la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación*”¹⁰. Esta disposición resulta aplicable al proceso de designación de ministros del Superior Tribunal de Justicia y a la Procuración General. A primera vista, parece estar orientada al máximo tribunal, por tratarse de un cuerpo colegiado. Sin embargo, una interpretación amplia también permite aplicar este criterio a la fiscalía general: no en modo sincrónico (ya que es un puesto unipersonal), pero sí en sentido diacrónico, es decir, promoviendo que **la sucesión de fiscales generales en el tiempo respete esa diversidad**.

EL CASO SANTAFESINO

Las idas y vueltas que sufrió el procedimiento de designación de fiscales (y regionales) en Santa Fe evidencian la importancia política que tiene su regulación. Eso se potencia en un MPF moderno y con una organización flexible, propia de un sistema procesal adversarial.

En 2007, con la sanción de un nuevo Código Procesal Penal, Santa Fe comenzó un largo camino de reforma integral del sistema de justicia penal, pasando de ser la última provincia sin juicios penales orales a ser una de las primeras con oralidad en todas sus etapas y una nueva organización de todos los organismos judiciales. En 2012, unos años antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, se reglamentó un proceso de designación de funcionarix y autoridades del Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal y el Servicio Público de Defensa con aspectos muy novedosos. Entre ellos, se establecía un concurso de oposición y antecedentes para la Fiscalía General.

.....
5 Ley N° 2082-B, artículo 1°.

6 Ley N° 10.529, artículo 23.

7 Decreto N° 843/2020, artículo 1°.

8 Ley N° IV-0456-2005, artículo 2°.

9 Decreto N° 222/2003, artículo 2, aplicable a la Procuración General de la Nación en virtud del Decreto N° 588/2003.

10 Ley N° IV-0456-2005, artículo 3.



Si bien existían ciertas falencias en la regulación, sobre todo en lo que hace a la posibilidad de participación ciudadana, se trataba de un proceso con muchos avances. Lamentablemente, en 2016 se dictó una reglamentación regresiva, que eliminó algunos de los aspectos más interesantes del decreto original, como la obligación de presentar un plan de gestión. En agosto de 2020, tras una denuncia penal que derivó en la detención y renuncia del Fiscal Regional de Rosario (una de las ciudades más importantes del país), un nuevo decreto modificó la reglamentación, reintroduciendo algunos de los aspectos eliminados en la reforma anterior, incorporando otros nuevos y omitiendo algunas mejoras que siguen pendientes.

Santa Fe es una de las pocas provincias que establece un concurso de oposición y antecedentes para la designación de la máxima autoridad del MPF. Su regulación, reformada en 2020 (ver “*El caso santafesino*”), establece diversos requisitos a tener en cuenta para determinar la idoneidad del candidatx a través de una entrevista oral. Uno de los más innovadores es la introducción de **la perspectiva de género**, respecto a la cual se evalúa:

“El conocimiento del marco normativo nacional e internacional en materia de perspectiva de género, conocimiento de herramientas procedimentales que permitan la protección de los derechos de la mujer y la aplicación concreta como operador del derecho de esta materia”¹¹.

También se pondera el **conocimiento de la realidad socioeconómica**, “*fundamentalmente de la circunscripción a la que corresponda la vacante que motiva el concurso*”¹². Esto resulta adecuado en términos de representatividad de los intereses generales.

Como se observa, **en nuestro país existen muy pocos casos en donde se legisle un perfil abstracto diferenciado de los requisitos mínimos solicitados**. Resulta fundamental que las provincias definan criterios claros a la hora de establecer atributos necesarios para el cargo.

.....
¹¹ Decreto N° 0843/2020 Artículo 1.

¹² Ídem.



A nivel regional la situación es similar. No son muchos los países que contemplen dentro de su normativa criterios específicos para la construcción de un perfil del/ de la fiscal/a general¹³. Sin embargo, hay excepciones. Perú, por ejemplo, ha dado un gran paso a través de la **regulación de un “perfil fiscal”**¹⁴, que está constituido “*por el conjunto de capacidades y cualidades personales y profesionales que aseguran que, en el ejercicio de sus funciones, los fiscales respondan idóneamente a los roles constitucionales de defensa de la legalidad, de los intereses públicos tutelados por el derecho, de representación de la sociedad en juicio y de investigación del delito*”, y que resultan aplicables a su máxima autoridad:

1. Formación jurídica sólida.
2. Capacidad para interpretar y razonar jurídicamente a partir de casos concretos.
3. Vocación de servicio a la sociedad y sentido de justicia.
4. Capacidad para identificar y prevenir el delito y los conflictos sociales dentro del ámbito de su competencia.
5. Rectitud y firmeza para conducir la investigación a su cargo y para defender la legalidad y el interés público.
6. Independencia y objetividad en el ejercicio de la función.
7. Conocimiento de la organización y manejo del despacho fiscal.
8. Conocimiento de la realidad nacional y prácticas culturales del lugar donde desempeñe su función.
9. Compromiso con la promoción y defensa de los derechos humanos.
10. Propensión al perfeccionamiento del sistema de justicia.
11. Trayectoria personal éticamente irreprochable.
12. Acreditar conocimientos en técnicas de investigación e interrogatorio criminal adecuadas a la legislación penal vigente, según la especialidad que corresponda

.....

¹³ DPLF (2017) “Estándares internacionales sobre autonomía de fiscales”: “En la experiencia comparada, lamentablemente, son pocos los casos en que existe un perfil diferenciado de los requisitos mínimos, y muchas veces estos se confunden. Algunos países establecen que el Fiscal General debe cumplir los mismos requisitos que los integrantes de altas cortes, especialmente de sus Cortes Supremas o Cortes de Casación, pero estos últimos también carecen de perfiles adecuados”

¹⁴ Ley N°30.483 Artículo 2.



Como se observa, no existe una fórmula exacta que nos permita definir a la persona más adecuada para el puesto. Sin embargo, pueden establecerse ciertos criterios a la hora de diagramar su perfil normativo que **conviertan a esa descripción legal en una herramienta práctica**, y no una simple enumeración de abstracciones vagas o insuficientes.

En consonancia con los estándares internacionales, las herramientas y los procesos que se empleen para seleccionar a las autoridades más importantes del sistema de justicia deben conducir a la identificación de lxs candidatxs más idónexs y que cuenten con la formación adecuada. En este sentido:

*“El perfil debe ser claro, de manera que **todas las capacidades y cualidades que lo conforman estén definidas de la manera más precisa posible en la ley**. Ello implica no solo que se enumeren con claridad, sino que también se determine el peso relativo que cada una de ellas tendrá en la evaluación final”¹⁵.*

Entre los múltiples rasgos posibles a tener en cuenta a la hora de establecer un perfil abstracto, podemos destacar:

1. Idoneidad técnica para el cargo
2. Autonomía personal
3. Compromiso con los derechos humanos y los valores democráticos
4. Perspectiva de género

1. IDONEIDAD TÉCNICA PARA EL CARGO

Si lo que se busca es redireccionar la orientación histórica del Ministerio Público Fiscal y, por ende, el rol de su máxima autoridad, debemos definir con claridad las **exigencias de idoneidad técnica específicas para este cargo**. Como hemos señalado, la conducción de este organismo presenta características complejas, ya que conjuga funciones netamente jurídicas con otras eminentemente

.....

¹⁵ DPLF (2017) “Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: fiscal o procurador(a) general” disponible en <http://www.dplf.org/es/resources/lineamientos-para-la-seleccion-de-altas-autoridades-del-sistema-de-procuracion-de-justicia>. Consultado el 20 de agosto del 2020. Ver también: OAS (2013) “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”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>. Consultado el 20 de agosto del 2020.



políticas. Esto lo distingue de otros cargos en donde predomina con claridad una de las dos facetas. A eso se suma la carencia de una tradición sólida en este sentido. Es necesario entonces especificar lo máximo posible **cuáles son los atributos que componen esa idoneidad.**

- **Conocimientos jurídicos generales:** Por tratarse de uno de los cargos más altos del sistema judicial, debería estar reservado a una persona con los más elevados conocimientos jurídicos. El ejercicio de las funciones requerirá tomar decisiones vinculadas con todas las ramas del derecho, por lo que la formación debe ser amplia y diversa, es decir, no compartimentalizada en una sola materia. Existen múltiples formas de ponderar esta aptitud, entre ellas, la realización de un concurso de oposición y antecedentes. Cuando no se establezca ese mecanismo, una forma de medir la idoneidad consiste en ponderar si los antecedentes presentados serían suficientes como para acceder a cargos inferiores dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal.
- **Conocimientos específicos sobre derecho penal y análisis político criminal:** Pese a la amplitud señalada, una de las funciones centrales de la fiscalía general será diseñar la política de persecución penal. El organismo, además, tendrá la mayor parte de sus recursos orientados al ejercicio de la acción penal pública. Por ende, es insoslayable que su dirección esté a cargo de una persona con los conocimientos suficientes para tomar las decisiones adecuadas en esas dimensiones. Ello requiere, por un lado, **conocimientos sobre análisis criminal que permitan fijar planes de persecución penal, en el marco de una política criminal establecida por los organismos competentes. Por otro lado, la persona debe acreditar un conocimiento sobre la realidad social sobre la cual estará llamada a intervenir a través de dichos planes. Como toda política pública, la de persecución penal implica la administración de recursos limitados, que requieren por lo tanto decisiones valorativas y técnicas para establecer prioridades dentro de la innumerable cantidad de necesidades sociales.**
- **Capacidad de gestión de organizaciones:** El Ministerio Público Fiscal es una organización sumamente compleja, cuya dirección requiere una aptitud específica de gestión. Esto implica, entre otras cosas, capacidad de administración y conducción de recursos, de liderazgo y de relacionamiento inter-institucional. El desarrollo de esta faceta de la función, históricamente desatendida, permitiría una mayor profesionalización en la dirección, con resultados valiosos no sólo en términos de eficiencia organizacional, sino también en la mejor concreción de los objetivos sociales de la institución.



En todos los casos, los atributos deberán evaluarse a partir de los antecedentes profesionales y académicos de la persona, procurando un equilibrio entre ambos, sin sobreestimar ni relegar a uno por sobre el otro. En ese sentido, una vasta trayectoria académica sin ninguna experiencia práctica sería tan inconveniente como una ausencia total de antecedentes formativos y académicos de relevancia.

2. AUTONOMÍA PERSONAL

Uno de los requisitos para el desempeño del cargo es la autonomía respecto a todo aquel interés particular que no conforme los intereses generales de la sociedad. Esto implica que la persona designada pueda llevar adelante su función (por ejemplo, investigaciones penales en causas políticamente sensibles) **libre de toda injerencia proveniente de sectores del poder** político, económico, cultural, religioso, etc.

Más allá de los múltiples resguardos institucionales que buscan garantizar ese ejercicio autónomo, una de las formas centrales para alcanzar ese objetivo es que **la trayectoria de la persona propuesta para el cargo le demuestre a la sociedad que su designación no responde a ninguno de esos intereses sectoriales.**

No se trata aquí de caer en discutibles y arbitrarias valoraciones sobre la “moral” de la persona, sino de analizar **aspectos objetivos que en forma positiva y negativa den cuenta de sus posibilidades de desempeñarse autónomamente.** Al respecto, la CIDH ha manifestado que requisitos como la “moral” *“pueden llevar, por su carácter ambiguo, a interpretaciones subjetivas y discrecionales que afecten la igualdad de condiciones para la postulación excluyendo indebidamente a algunos sectores de la población que con base en estereotipos preconcebidos sobre lo que significa ser ‘inmoral’”*¹⁶.

Tampoco debe pretenderse una falsa “asepsia política” por parte de la persona propuesta. Como hemos dicho, se trata de una función con fuerte carga política, y sería no sólo imposible, sino también indeseable, pretender que el o la candidato no tenga ninguna orientación política. Pero esa postura no debería implicar un anclaje o un compromiso inquebrantable con algún sector de poder en particular que pueda obstaculizar el desempeño autónomo de su función.

¹⁶ OAS (2013) “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”. Pag 214. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>. Consultado el 20 de agosto del 2020.



Por lo tanto, los aspectos a valorar son:

- **Vinculación con los intereses generales de la sociedad:** Resulta deseable que la trayectoria de la persona incluya actividades que evidencien un compromiso activo con los intereses generales de la sociedad que deberá defender en el ejercicio de su función. Una trayectoria alejada de acciones vinculadas con esa clase de intereses y orientada exclusivamente a la defensa de intereses particulares no resultaría la más adecuada para el ejercicio de una función de este tipo.
- **Desvinculación con intereses sectoriales de grupos de poder:** La faz negativa resulta más sencilla de mensurar, aunque en la práctica es la más difícil de implementar. Si se busca garantizar que el MPF en defensa de los intereses generales de la sociedad, un indicador negativo es la estrecha o constante vinculación profesional o personal de la persona con sectores que potencialmente pretendan orientar las políticas institucionales hacia la defensa de intereses particulares. Esos grupos pueden ser, por un lado, organizaciones político-partidarias, ya que esto podría afectar la autonomía del MPF frente a gobiernos en ejercicio, pasados o futuros. Por otro lado, sectores sociales con algún tipo de poder concentrado (económico, religioso, mediático, etc.) que pueda alejar al MPF del camino de la lucha por la legalidad. Obviamente, esto incluye cualquier tipo de vínculo con la criminalidad organizada por su obvio interés en torcer el rumbo del organismo.

En relación a este punto, algunos países establecen criterios que restringen el acceso al cargo frente a determinados supuestos que puedan simbolizar una real o supuesta falta de autonomía. La ley orgánica del Ministerio Público de **Bolivia** establece como causales de incompatibilidad con el ejercicio del cargo fiscal (en cualquier estamento) la participación activa en partidos políticos, entre otras causas¹⁷. Asimismo, **El Salvador**, ha desarrollado “una línea jurisprudencial consistente en torno a la ‘regla de la no filiación partidaria’ de quienes aspiran a la titularidad de instituciones de control en el Estado” (entre ellos lxs fiscales generales)¹⁸.

3. COMPROMISO CON LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS VALORES DEMOCRÁTICOS

Una parte esencial del cargo de fiscal general es procurar el cumplimiento de los derechos humanos y el respeto a los valores democráticos. Lejos de ser una

.....
¹⁷ Ley N°260 del 2012, Artículo 21.

¹⁸ DPLF, CEJA (2017), “Estándares internacionales sobre autonomía de fiscales”. Pag 21. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf. Consultado el 24 de agosto del 2020.



abstracción vacía de contenido, esa aptitud debe analizarse a partir de criterios concretos, tales como:

- **Conocimiento sobre derechos humanos y participación activa en su defensa:** Los derechos humanos son, por un lado, un objeto de estudio que conforman y encabezan el orden jurídico que el fiscal debe aplicar. Por lo tanto, forman parte de los conocimientos exigibles dentro de la aptitud técnico-jurídica. Ese conocimiento es, además, un requisito e indicador del compromiso de la persona con esos derechos. Pero los DDHH han sido históricamente también una herramienta de lucha. La participación en actividades (académicas, profesionales, en organizaciones de la sociedad civil, etc.) vinculadas con la defensa de esa causa es otra forma positiva de demostrar ese apego.
- **Predisposición hacia la participación ciudadana:** Los valores democráticos también deben ser traducidos en prácticas concretas durante el ejercicio del cargo. En ese sentido, la fiscalía general deberá hacer partícipe de su gestión a la comunidad cuyos intereses generales deba defender, y luego rendir cuentas por su gestión. Por ello, debe analizarse cuán afín a esa apertura hacia la ciudadanía y vínculo con la comunidad fue la persona en su trayectoria.
- **Ausencia de antecedentes contrarios a los derechos humanos y la democracia:** Debe analizarse con sumo cuidado que la persona propuesta no cuente con antecedentes de este tipo, siendo útil a tal fin el escrutinio de su vida profesional y académica, incluidos, en el caso de magistradxs, los dictámenes o sentencias que haya emitido. En particular, debe evitarse la selección de personas que hayan dado muestra de acciones discriminatorias, como exigencia esencial para el ejercicio democrático (en términos sustanciales) de la función.

4. PERSPECTIVA DE GÉNERO

Una de las mayores brechas entre las demandas sociales actuales y las políticas de los Ministerios Públicos Fiscales se observa en materia de géneros. Los síntomas de esta disociación de esos organismos con la realidad son variados: el desigualitario acceso de las personas a cargos jerárquicos del sistema



judicial en razón de su género¹⁹, magros resultados en materia de satisfacción de los intereses de la víctima en las causas penales²⁰, ante lo cual surgen organismos de patrocinio jurídico de víctimas que ejercen funciones propias de las fiscalías²¹ y los crecientes reclamos por la participación de mujeres en fiscalías generales²².



La perspectiva de géneros es un atributo que resulta transversal a los 3 criterios anteriores. Por un lado, a partir de los compromisos internacionales luego reglamentados a través de la “Ley Micaela”²³, **la perspectiva de géneros forma**

.....
¹⁹ Ver: Dirección General de Políticas de Género (2018), “*El impacto del género en el proceso de selección de fiscales*”. Disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/El-impacto-del-g%C3%A9nero-en-el-proceso-de-selecci%C3%B3n-de-fiscales-1.pdf>. Consultado el 25 de agosto del 2020.

²⁰ Para más información ver: INECIP, CEJA (2020) “*Estudio exploratorio sobre prácticas del sistema de justicia en torno a casos de violencia de género en la justicia nacional de la Ciudad de Buenos Aires: Medidas de Protección y Gestión Alternativa a los Juicios Penales*” Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2020/05/Estudio-Exploratorio-Violencia-de-G%C3%A9nero-CEJA-Inecip.pdf>. Consultado el 25 de agosto del 2020.

²¹ Por ejemplo, oficinas de atención a víctimas de violencias de género en el marco de las Defensorías Públicas.

²² Comunicado de INECIP, “*Es tiempo de una mujer al frente del Ministerio Público Fiscal*”: “*Por otro lado, la perspectiva de género tiene una importancia central para el cargo en cuestión. La persona designada tendrá a su cargo la dirección y organización de todas las fiscalías de la Ciudad. Entre otras tareas, deberá diseñar la política criminal y el plan de persecución penal que el Estado local ejecutará en los próximos años. Sus decisiones determinarán el efectivo acceso a la justicia y la gestión de los intereses de las víctimas en los procesos judiciales*”. Disponible en: <https://inecip.org/prensa/comunicados/caba-es-tiempo-de-una-mujer-al-frente-del-ministerio-publico-fiscal/>. Consultado el 25 de agosto del 2020.

²³ Ley N°27.449.



parte de los conocimientos exigibles a cualquier funcionarix públicx, y en particular, a lxs funcionarix encargados de representar a las víctimas y de diseñar un plan de persecución penal eficaz. Por otro lado, la autonomía implica, en su faz positiva, la vinculación con los intereses generales de la sociedad, siendo **la lucha por la igualdad y la eliminación de toda discriminación y violencia en razón de los géneros** uno de los intereses generales preponderantes de nuestras sociedades. Por último, **el compromiso con los derechos humanos y los valores democráticos**, en todos sus sentidos, requieren de una adecuada perspectiva de géneros.

El objetivo de transversalizar los notables pero aislados avances logrados por las unidades especializadas en violencia de género **requiere de acciones que escapen al mero proceso de designación de la persona que ocupe la fiscalía general**²⁴. Sin embargo, este requisito no deja de ser un aspecto que debería ser considerado en ese proceso, en por lo menos dos sentidos:

- **Conocimiento sobre políticas de géneros y participación activa en su defensa:** Al igual que sucede con los derechos humanos, los derechos vinculados con las desigualdades de géneros forman parte del acervo de conocimientos jurídicos que cualquier abogadx debe conocer en profundidad para ejercer la profesión. En el caso de una fiscalía general, esto se vuelve particularmente relevante ya que las **victimizaciones y criminalizaciones basadas en razones de géneros ocupan un lugar central e imprescindible en la agenda de cualquier Ministerio Público**. La inclusión de parámetros de géneros tendrá incidencia directa en el efectivo acceso a la justicia y la gestión de los intereses de las víctimas en los procesos judiciales, así como en evitar persecuciones penales basadas en sesgos de género. En definitiva, la forma de investigar y de desarrollar casos de violencia de género entre otros delitos dependerá de las políticas que implemente la persona designada. **Sólo una adecuada perspectiva de género permitirá**

.....
²⁴ Ver: INECIP y CEJA (2019), “Sistemas judiciales N°22. Género, diversidad sexual y justicia”, Labozzetta, M., “¿Tenemos política criminal en materia de violencia de género?”. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Sistemas-Judiciales-22.pdf>. Consultada el 9 de septiembre del 2020.



diseñar un plan de persecución penal acorde a esas exigencias y necesidades²⁵.

En ese sentido, debe ponderarse no sólo la formación específica en esta materia, sino también la participación activa en la defensa de las políticas y los derechos que buscan eliminar las desigualdades de géneros.

- **Acciones positivas para el acceso igualitario al cargo:** Uno de los grandes problemas que el feminismo logró evidenciar en los últimos años es la falta de representatividad de diversos sectores de la sociedad en los órganos del sistema de justicia. En particular, **existe una clara tendencia a que los cargos jerárquicos sigan siendo ocupados sistemáticamente por varones.**

Diversos instrumentos internacionales establecen la obligación estatal que poseen los estados en remover los obstáculos que existen en el acceso de mujeres a cargos jerárquicos. Específicamente, **el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, en su Recomendación general N° 33 ha señalado que los Estados deben eliminar los “...obstáculos a la participación de las mujeres como profesionales en todos los órganos y a todos los niveles de los sistemas de justicia...” y tomar medidas “...para garantizar que las mujeres estén igualmente representadas en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley, como los magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, administradores, mediadores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios judiciales y de la justicia penal y especialistas, así como en otras capacidades profesionales (...)”.

Sin embargo, la realidad actual nos demuestra que estas obligaciones se encuentran lejos de cumplirse²⁶. La Comisión Interamericana de Derechos

.....

²⁵ INECIP (2019), “Feminismos y Política criminal: Una agenda feminista para la justicia”, Labozzetta, M. y Rodríguez, A., *Contribuciones para una agenda feminista en la justicia: “El modo en que se cometen los delitos dentro de las estructuras criminales (trata y explotación de personas, narco-criminalidad, delitos de lesa humanidad, ciberdelincuencia, abusos sexuales) también está determinado por las relaciones de poder históricas y estructurales entre varones y mujeres. Esto implica para cualquier plan estratégico de política criminal incorporar una mirada específica de las violencias contra las mujeres y otros grupos de personas tanto en su rol de víctimas como de imputadas.”* Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2019/10/Feminismos-y-pol%C3%ADtica-criminal-2019.pdf>. Consultada el 9 de septiembre del 2020.

²⁶ Para más información, ver el mapa de género de la Justicia argentina. Esta herramienta, elaborada por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con la información aportada por cada una de las jurisdicciones, permite observar la distribución por género de los cargos del Sistema de Justicia de la República Argentina. Disponible en <https://om.csjn.gob.ar/mapagenero/login/mostrarLogin.html>. Consultado el 9 de septiembre del 2020.



Humanos ha manifestado su preocupación por la desigual participación de las mujeres en las entidades de justicia. Allí se resalta que “*el progreso de las mujeres en el ámbito de las entidades de impartición de justicia es muy lento, heterogéneo y diverso en la región*”²⁷.

Las posibilidades de acceso al máximo cargo del Ministerio Público Fiscal excede, como hemos señalado, al proceso de designación. Requiere otras medidas, desde cambios impulsados por políticas generales, hasta políticas específicas de acceso a cargos inferiores que permitan impulsar la paridad en todo el organismo y no sólo en su cabeza. Sin embargo, esto no quita que **sea necesario establecer medidas en el diseño del proceso de designación. El hecho de que se trate de un cargo unipersonal impide establecer reglas de paridad automáticas. Pero hay medidas que pueden tomarse, tales como:**

- **Paridad en el órgano de dirección:** Si bien la fiscalía o la procuración general es un cargo unipersonal, en casi todos los organismos del país existen otros cargos que conforman el órgano de dirección. Estos pueden ser, por un lado, los consejos o juntas de fiscales²⁸, en cuya composición podría establecerse normativamente la **paridad de géneros**. En otras provincias, existen figuras de procuradores o fiscales generales adjuntos (**Chubut**) o subprocuradores (**Provincia de Buenos Aires**). En esos casos, la ley podría exigir la paridad de géneros en el binomio a cargo del organismo.
- **Alternancia basada en criterios de géneros:** Existe una gran cantidad de provincias en donde la fiscalía general fue ocupada durante toda su historia por varones, sin excepción. Ante esta realidad, aparece la alternativa de establecer normativamente una “representatividad diacrónica” que sea operativa, mediante la exigencia de una alternancia basada en géneros. Esto significa que, en aquellos casos en donde el cargo haya sido hegemónicamente ocupado por personas del mismo género, la alternancia de géneros deba ser un criterio a ponderar en el proceso de designación (o, incluso, a exigir normativamente).

.....

²⁷ CIDH (2012), *Informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L./V.II. Doc.68, 20 de enero de 2007. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/women/ Acceso07/indiceacceso.htm>. Consultado el 25 de agosto del 2020.

²⁸ En Santa Fe, por ejemplo, la integran 1xs 5 fiscales regionales. Actualmente la integran 4 varones e, interinamente, una mujer que ocupa el cargo vacante de la Fiscalía General de Rosario.



II.3. CONCURSOS PÚBLICOS DE OPOSICIÓN Y ANTECEDENTES

Ya hemos dicho que el objetivo de todo proceso de selección debe ser complementar la necesaria carga política de la decisión con otros criterios que permitan asegurar la autonomía e idoneidad de la persona para el ejercicio del cargo. Una herramienta útil para ello son los requisitos mínimos y el perfil abstracto definidos con antelación al proceso. Sin embargo, esas exigencias normativas no son suficientes, y deben ser complementadas con **procedimientos que permitan incrementar la incidencia de esos atributos sobre la decisión final**. En ese sentido, una herramienta posible para ponderar adecuadamente esas exigencias normativas consiste en establecer un **concurso público de oposición y antecedentes** que permita ponderarlos adecuadamente.

Los concursos públicos buscan transparentar los criterios de evaluación del mérito de los postulantes. Para ello, se estandarizan las puntuaciones que se otorgan a los **antecedentes** y se establecen instancias de **evaluación** frente a jurados evaluadores. Si bien puede constituir un avance, la transparencia y utilidad de este mecanismo dependerá de múltiples factores normativos y prácticos.

En primer lugar, la forma en la que se regulen y lleven a cabo esas evaluaciones darán lugar a una mayor o menor transparencia: los criterios de ponderación de los antecedentes, el formato escrito u oral, la publicidad en todas las instancias y otras tantas variables deberán ser estrictamente debatidas para disminuir los márgenes de arbitrariedad.

También es recomendable que la evaluación sea encomendada a un **ente distinto** de aquel que debe tomarla decisión final sobre la designación, y que sea establecida como una etapa diferenciada dentro del procedimiento. Esto es particularmente importante en los casos en que la elección debe ser efectuada por un órgano político como instancia única, como el Parlamento o el Ejecutivo, como ocurre en gran parte de las provincias de nuestro país. Ese ente debería estar integrado preponderantemente por organizaciones externas al propio sistema de justicia, como, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil.

En el ámbito comparado, **diversos países ofrecen experiencias interesantes en sus procesos de designación**. Guatemala es un caso de interés, en donde se ha avanzado en muchos sentidos hacia un proceso que pretende ser más transparente y controlado, aunque también ha recibido críticas por su implementación en la



práctica²⁹. El aspecto principal del modelo guatemalteco es el uso de una “Comisión de Postulación”³⁰ que se crea para cada proceso de selección. Ellas se encargan de la convocatoria y de la precalificación de lxs aspirantes en distintos aspectos, tales como experiencia laboral, trayectoria proba y preparación académica, entre otros³¹. La Comisión de Postulación tiene una integración mixta al estar conformada por el presidente de la Corte Suprema de Justicia y representantes de la sociedad civil: decanos de la Facultades de Derecho, el presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y el presidente del Tribunal de Honor de ese gremio.

En **Chile**, su ley orgánica del Ministerio Público Fiscal³² establece un concurso público para la selección de su Fiscal Nacional, al igual que Bolivia, que en su artículo 227 establece que “la designación requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos, a través de concurso público”.

.....

- 29** Para más información al respecto de las falencias del sistema guatemalteco se recomienda la lectura de: Escobar Claudia (2018) : “Elección de Fiscal General en Guatemala”. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/eleccion_del_fiscal_general_final.pdf. Consultado el 25 de agosto del 2020.
- 30** Decreto N°19-2009. Para más información ver: <http://comisionesdepostulacion.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/08/LeyComisionesPostulaciondto19-2009.pdf>. Consultado el 25 de agosto del 2020.
- 31** Artículo 12 de la Decreto N°12-2009 Aprobación del Perfil de aspirantes. “Las Comisiones de Postulación elaborarán el perfil de los profesionales, a que deberán aspirar, quienes se incluyan dentro de la nómina respectiva, con el objeto de elevar la calidad ética, académica, profesional y de proyección humana de los funcionarios públicos electos mediante este procedimiento. Para tal efecto tomarán en consideración los aspectos siguientes: a. Ético: Comprende lo relacionado con la moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad comprobadas, para lo cual se deberá presentar: 1. Constancia de ser colegiado activo; 2. Constancia o certificación donde consten los años de ejercicio profesional o constancia de haber desempeñado un período completo como Magistrado de la Corte de Apelaciones o Juez de Primera Instancia, en el caso de los aspirantes a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o de Magistrados de la Corte de Apelaciones; 3. Presentar constancia de antecedentes policíacos; 4. Presentar constancia de antecedentes penales; 5. Presentar constancia de no haber sido sancionado por el tribunal de honor del colegio profesional respectivo; y, 6. Declaración jurada donde conste que el candidato está en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que no ha sido inhabilitado para ejercer cargos públicos. b. Académico: Comprende lo relacionado con la docencia universitaria, títulos académicos, estudios, ensayos, publicaciones, participación en eventos académicos y méritos obtenidos. c. Profesional: Comprende todo lo relativo con la experiencia profesional del aspirante, quien tiene que cumplir los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República o leyes aplicables, según el cargo al cual opte. d. Proyección humana: Comprende aspectos relacionados con la vocación de servicio y liderazgo. A su vez, la Comisión de Postulación debe aprobar una tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes, de uno (1) a cien (100) puntos, con el objeto de cuantificar numéricamente en una sola tabla, los siguientes cuatro aspectos: A. Los méritos éticos; B. Los méritos académicos; C. Los méritos profesionales; y, D. Los méritos de proyección humana”.
- 32** Artículo 15 de la Ley 19.640.



En Argentina solo dos provincias poseen regulado un concurso público de oposición y antecedentes. La primera de ella es **Santa Fe**, cuya regulación tuvo los vaivenes ya descriptos³³.

Para la selección del/de la fiscal/a general se regula una **prueba de oposición**, cuya modalidad queda librada a la reglamentación y decisión del presidente del Consejo de la Magistratura, en cada concurso que se realice. En esa primera etapa del proceso se “evaluará tanto la formación teórica como la capacitación práctica, privilegiándose esta sobre la primera”³⁴. En caso de que la primera etapa hubiese sido escrita, se debe realizar una segunda instancia oral, donde se desarrolla una entrevista con todos los postulantes. Por último, una vez concluidas las etapas de evaluación de antecedentes y de oposición se convoca a una entrevista oral y pública que es llevada a cabo por el Consejo Consultivo a aquellos postulantes que hayan superado las etapas previas. En esta entrevista pública, se evaluará a los candidatos seleccionados en base a ciertos criterios establecidos por la propia reglamentación³⁵. Asimismo, se les pide que expliquen su plan de persecución penal propuesto.

.....

33 Ver recuadro “El caso santafesino”, en el capítulo II.2 del presente informe. La regulación del proceso de selección santafesino se encuentra establecida en dos decretos provinciales: el decreto 0854/2016 y su modificatorio 0843/2020.

34 Artículo 20 decreto 0854/2016.

35 Artículo 2 del decreto 0843/2020:

- “...valores éticos, conocimiento y vocación por el respeto a los principios constitucionales y tratados internacionales sobre derechos humanos;
- compromiso con el servicio de justicia en general y con el cargo para el que se postula en particular, capacidad de gestión, aptitud e idoneidad para tomar decisiones;
- compromiso con el servicio de justicia en general y con el cargo para el que se postula en particular;
- vocación democrática y republicana;
- el contenido de los antecedentes presentados por terceros en este proceso de participación ciudadana y que el Consejo considere conveniente indagar;
- conocimiento de la realidad socioeconómica de la Comuna, Municipio y Departamento de la vacante que se concursará, conforme se expone al final del presente artículo;
- análisis de un plan de gestión, que deberá ser presentado por escrito y expuesto por el postulante, debiendo el Cuerpo indagar sobre el mismo;
- contracción al trabajo;
- conocimiento de las causas materiales y de la doctrina y jurisprudencia más importante del fuero;
- el conocimiento del marco normativo nacional e internacional en materia de perspectiva de género, conocimiento de herramientas procedimentales que permitan la protección de los derechos de la mujer y la aplicación concreta como operador del derecho de esta materia;
- proactividad en el análisis y resolución de circunstancias extraordinarias inherentes al ejercicio en el cargo;
- incorporación de las TIC’s como herramientas de transformación que enriquece la gestión;
- correcta y precisa expresión verbal que garantice canales de comunicación técnicamente adecuados;
- capacidad comunicativa social de resoluciones adoptadas inherentes al cargo a desempeñar...”.



Si bien la experiencia santafesina es innovadora, el proceso cuenta con deficiencias, sobre todo en relación a la participación ciudadana. En este sentido, si bien las personas físicas o jurídicas están habilitadas para remitir preguntas al Consejo Consultivo en la entrevista oral y pública, la participación efectiva de la ciudadanía y de la sociedad civil en general es muy escasa en este proceso. En primer lugar, no se dispone de una instancia para presentar impugnaciones (ver capítulo IV), por lo que la ciudadanía no puede fundamentar y exponer sus oposiciones. Asimismo, tampoco se regula un espacio de consulta a expertxs que sean ajenxs al consejo de selección, por lo que se pierde la posibilidad de una evaluación técnica y democrática. Por último, las preguntas que son admitidas por la ciudadanía en la audiencia pública, están sujetas a la voluntad y criterio del Consejo Consultivo³⁶, quedando sujeto el proceso a criterios rígidos y cuestionables de participación.

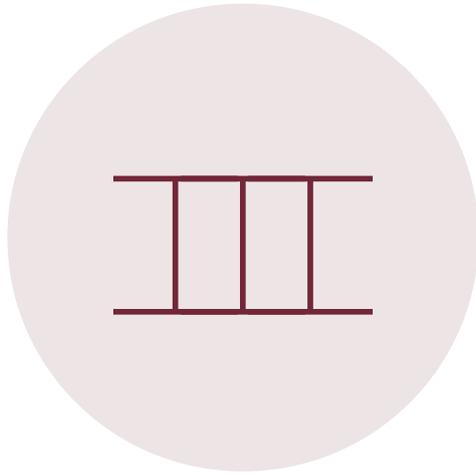
La otra provincia que regula un concurso público como forma de selección es **Chaco**³⁷. Allí se prevé que las vacantes que se produzcan para el cargo de la Procuración General, se cubrirán previo concurso público de antecedentes y de oposición y audiencia pública. A pesar de ello, hasta el momento nunca se aplicó este mecanismo, ya que la ley es posterior a la última designación, en una provincia en donde el mandato del/de la Procurador/a General sigue siendo vitalicio.

Más allá de las **grandes ventajas que pueden encontrarse en una aplicación adecuada de estos mecanismos**, deben tenerse en cuenta dos **peligros** vinculados entre sí. Por un lado, la plena **despolitización** del proceso, que termine burocratizando y llevando a un terreno de la discusión exclusivamente meritocrática una decisión profundamente política. Esto va de la mano con la importancia de la **participación ciudadana**, como requisito indispensable para evitar que las reglas y los concursos sean manipulados o cumplidos de un modo meramente ritual e ineficaz para los fines buscados. Así como un concurso abierto y controlado puede ser una excelente herramienta para ponderar la idoneidad, un concurso cerrado y corporativizado puede ser un freno a la discusión democrática y un impulso a la reproducción endogámica de los intereses del propio sistema.

.....

³⁶ Artículo 2 decreto 0843/2020: “Las preguntas podrán ser presentadas hasta el momento mismo de inicio de la entrevista. No se admitirán las preguntas que importen actos discriminatorios ni las que trasuntan cuestiones referidas a situaciones personales de los postulantes. Estas cuestiones serán decididas por el Presidente, previo escuchar al Cuerpo Colegiado, sin recurso alguno”.

³⁷ Ley Nro. 2082-B.





CAPÍTULO III

PLANES DE GESTIÓN Y DE PERSECUCIÓN PENAL

Capítulo desarrollado con la coautoría de Milagros Belatti,
Analía Quintana y Juan Carlos Ruas

Con la implementación de los sistemas penales acusatorios y adversariales, **el Ministerio Público tiene a su cargo el diseño y ejecución de la política de persecución penal**. Esto implica dirigir el conjunto de actividades tendientes a lograr el cumplimiento de las finalidades político-criminales a través de la aplicación del poder penal en casos concretos. Esa actividad debe enmarcarse en un plano más amplio: la política criminal, que a su vez forma parte de las políticas de gestión de la conflictividad. Esto nos obliga a pensar en **el rol de planificación estratégica que debe cumplir el Ministerio Público y, por ende, la fiscalía general**. En palabras de Binder:

“Pensar en la eficacia del proceso penal significa, por una parte, pensar en la persecución penal, como actividad organizada del Estado para acabar con la impunidad, es decir, para volver real el programa punitivo y, por la otra, poner a disposición de las víctimas los instrumentos necesarios para que ellas sean también gestoras eficientes de sus propios intereses, bajo las múltiples formas de cooperación que se pueden diseñar entre fiscales y víctimas”¹.

1 Binder, A. (2007) “Tensiones político-criminales en el proceso penal”. Disponible en: https://www.academia.edu/17613366/Tensiones_pol%C3%ADtico_criminales_en_el_proceso_penal?auto=download. Consultado el 8 de septiembre del 2020.



Por todo ello, la capacidad de planificar estratégicamente la persecución penal en el marco de un plan de gestión es un requisito indispensable de cara al combate de los delitos que mayor daño social producen, con el objetivo de lograr un Ministerio Público eficaz y coherente en sus criterios de persecución. Tomarse en serio la persecución penal implica, necesariamente, poseer una versión inteligente y estratégica de esa persecución guiada por la consecución de objetivos claros para el control de la criminalidad.

El instrumento más importante con que cuenta un Ministerio Público para la dirección estratégica de su institución es su **plan de política de persecución penal**. En este sentido, un plan útil es aquel que, sobre la base de información objetiva y empírica, desarrolla objetivos realistas para el combate de la criminalidad y describe de manera clara cómo se aplicarán los recursos humanos y materiales disponibles para alcanzarlos. Asimismo, en él se deben establecer los plazos estimados con los que se irán desarrollando los objetivos propuestos, en función de un análisis profundo de variables tales como la complejidad de las estructuras delictivas, la identificación de los principales grupos victimarios y el posible impacto del mismo en el entramado social, entre muchas otras.

Dado que los recursos personales y materiales son limitados, el rol de la fiscalía general deviene esencial a la hora de **determinar estratégicamente prioridades en relación a los delitos y los métodos de investigación y persecución que se llevarán a cabo**. En este sentido, las decisiones de la máxima autoridad del MP son centrales a la hora de definir lineamientos objetivos para la desestimación de las causas, la aplicación de criterios de oportunidad y el archivo de los casos.

Por otro lado, quien pretenda acceder al cargo también debe presentar un **plan de gestión institucional**, estrechamente vinculado a los objetivos político-criminales, orientado específicamente a desarrollar cómo organizará los recursos institucionales a los fines de alcanzar con la mayor eficacia posible los objetivos planteados. En ese sentido, los Ministerios Públicos modernos se caracterizan por tener un diseño normativo que permite una amplia flexibilidad en términos organizacionales, para que el modelo de gestión pueda adaptarse a las exigencias que indique la coyuntura, sin perder de vista los objetivos de largo plazo.

La solicitud de estos planes previos a la elección del cargo permite, en primer lugar, someter a un debate y control democrático la política de persecución penal del organismo. Este debate es primordialmente político, ya que implica establecer prioridades—dada la limitación de recursos—y decisiones valorativas en torno a la conveniencia o no de aplicar violencia en cierta clase de conflictos. **Democratizar**



el proceso de designación del/de la fiscal/a general promueve, en este sentido, la democratización de la política criminal².

Además, esta exigencia colabora en lograr una mayor **transparencia en la gestión futura del fiscal general**, ya que permite conocer de antemano cuáles serán los objetivos a los que deberá orientarse su función, permitiendo así comprometer a la persona a un plan de trabajo concreto, más allá de la confianza en su idoneidad y autonomía personales.

En ese sentido, la presentación de un plan facilita el **control ciudadano** de la ciudadanía sobre la gestión, de forma anterior, concomitante y posterior a la misma. Hablamos de un control previo dado que la ciudadanía, en la etapa de selección, podrá evaluar la idoneidad y las propuestas concretas de la persona propuesta. A su vez, el diseño presentado por la persona seleccionada permitirá un control concomitante de su gestión mediante la contrastación de los objetivos prometidos y los objetivos que se van logrando. Por último, nos referimos a un control posterior, dado que luego de finalizado el mandato del procurador general, a través de un correcto mecanismo de rendición de cuentas, la ciudadanía podrá contrastar el plan ofrecido inicialmente con los resultados obtenidos durante el desarrollo de su gestión³.

Con esto no se busca circunscribir el futuro desempeño de la/del fiscal/a general a ese plan de trabajo, sino contar con una pauta de inicio de la que podrá apartarse cuando medien razones que válidamente justifiquen modificar, postergar o suspender cualquiera de sus objetivos.

En la actualidad, **solo la Provincia de Santa Fe establece como requisito para acceder al máximo cargo la presentación de un plan de trabajo de persecución criminal**. Sin embargo, en este aspecto la normativa provincial también ha ido variando, pasando de una regulación más específica, hacia una más laxa.

.....

- 2 Un ejemplo concreto de los debates que incentiva este tipo de exigencias legales, en "Aspirantes a Fiscal General presentan planes de trabajo", El Periódico de Guatemala, 5/04/2018. Disponible en: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/04/05/aspirantes-a-fiscal-general-presentan-planes-de-trabajo/>.
- 3 Esta nueva forma de pensar los planes de trabajo y la rendición de cuentas incluso modificaría sustancialmente la concepción tradicional que poseen gran parte de los Ministerios Públicos Fiscales de Argentina en materia de informes de gestión. Actualmente, es común que los Ministerios Públicos, al no poseer un encuadre de planificación con planes de trabajo, preparen informes de gestión con historias dispares donde cada unidad fiscal relata los problemas particulares de su fiscalía. Esto resulta problemático dado que no se permite evaluar el éxito de una gestión particular a lo largo del tiempo, sino que simplemente se obtiene una "foto" de un momento determinado del Ministerio Público en su totalidad, sin encuadrar dicha "foto" en una planificación determinada.



Originalmente, en Santa Fe se exigía⁴ como requisito obligatorio para todxs lxs postulantes al cargo la obligación de presentar un plan de trabajo para su futura gestión que debía abordar al menos las siguientes cuestiones:

- a.** Organización institucional.
- b.** Gestión.
- c.** Visión y análisis del manejo de la carga de trabajo.
- d.** Políticas de Persecución.
- e.** Análisis de relación con organismos policiales y demás integrantes del sistema de justicia penal
- f.** Política con relación a las personas víctimas de delitos.

Durante la prueba de oposición, lxs postulantes debían exponer su plan de trabajo, pudiendo ser evaluadxs acerca de ello por el Tribunal Evaluador.

Sin embargo, en 2016⁵ se eliminó esa exigencia, que fue restituida en 2020⁶, pero sin las especificaciones respecto al contenido del plan que sí incluía el decreto del 2012. Sería deseable que la normativa volviera a este requisito de manera más específica.

III.1. CONTENIDO DE LOS PLANES DE GESTIÓN Y DE PERSECUCIÓN PENAL

Como se observa, en nuestro país este es un aspecto en el que prácticamente no existen desarrollos, pese a su importancia.

A la hora de presentar un plan de persecución penal, el/la postulante debería trabajar en torno al diagnóstico de las problemáticas vigentes en el Ministerio Público, la elaboración de propuestas que intenten solucionar dichas problemáticas, y la previsión de mecanismos de rendición de cuentas de manera asidua sobre el éxito de dichas propuestas institucionales.

.....

- 4** Decreto N° 3094/2012, artículo 19.
- 5** En el año 2016, el decreto 3094/2012 fue modificado por el decreto N° 854/2016.
- 6** En la entrevista oral, lxs postulantes deberán presentar: “*un plan de gestión, que deberá ser presentado por escrito y expuesto por el postulante, debiendo el Cuerpo indagar sobre el mismo*”, Artículo 2 del decreto 0843/2020.



También es conveniente que se establezcan una serie de temas concretos a abordar. En ese sentido, resulta de sumo interés la regulación anterior que poseía Santa Fe, así como la propuesta de INECIP junto con otras asociaciones en el marco del proceso de designación del o la fiscal/a general de Córdoba⁷, que sugería los siguientes contenidos mínimos para un plan institucional:

a. Cuestiones penales:

- Identificación de los **principales fenómenos criminales**.
- Indicación de las **medidas** a adoptar desde el Ministerio Público Fiscal para intervenir sobre estos fenómenos criminales y de los **resultados** que se espera obtener.
- Elaboración de un diagnóstico sobre la **relación del Ministerio Público Fiscal con las víctimas** y establecimiento de un curso de acción para su mejor asesoramiento, orientación y protección.
- Mención de las acciones de **coordinación** primordiales con los órganos de la administración de justicia federal.
- Descripción del tipo de relación a plantear con la **policía provincial y con las fuerzas de seguridad federal**, así como con otras agencias ejecutivas del orden nacional, provincial o municipal.
- Indicación de las principales líneas de trabajo de la **policía judicial** (*u organismo encargado de las investigaciones*).

b. Acceso a la justicia:

- Elaboración de un diagnóstico sobre los principales **déficits de acceso a la justicia** en la provincia e identificación de las **acciones** con capacidad para revertir o mitigar esas situaciones.
- Presentación de un modelo de trabajo para las **fiscalías con desempeño en materia civil, comercial y familia**.

c. Cuestiones de diseño institucional:

- Especificar las **modificaciones de la estructura orgánica** del Ministerio Público Fiscal que se consideran necesarias para llevar adelante las acciones institucionales aludidas en los puntos precedentes.

.....
⁷ AA.VV, "Proceso de designación del/ de la Fiscal General de Córdoba", (2019). Disponible en: <https://fislem.org/wp-content/uploads/2019/04/Selecci%C3%B3n-Fiscal-General-C%C3%B3rdoba.pdf>. Consultado el 10 de julio del 2019.





CAPÍTULO IV

PROCESOS PARTICIPATIVOS DE DESIGNACIÓN

Hasta aquí se desarrollaron principalmente los **atributos** y los **criterios de valoración** que deberían seguirse para elegir a un/a procurador/a o fiscal general representativx y autónomx. Sin embargo, no es suficiente con incorporar a la normativa esas exigencias legales, si lo que se busca es que esos atributos tengan una verdadera incidencia en la decisión. Por el contrario, la experiencia demuestra que pueden “cumplirse” de modo formal, sin alterar sustancialmente la tendencia a las designaciones discrecionales por pura afinidad política.

Resulta entonces necesario establecer también **procesos públicos, transparentes y participativos de designación**, que permitan a toda la sociedad intervenir en los mismos de forma activa y amplia, a los fines de favorecer un debate robusto sobre la persona propuesta. La forma en la que se diseñe esa participación incidirá directamente en la calidad de la decisión. En sentido inverso, debe evitarse que los límites a esa participación la burocraticen y le quiten su sentido democrático.

Como se ha dicho, el proceso de designación de la máxima autoridad del MPF es una de las mejores oportunidades para que la ciudadanía pueda discutir y controlar el rumbo que tomarán algunas de las políticas públicas centrales de cualquier Estado, tales como la política de persecución penal.

Las principales (y complementarias) formas de participación son la **presentación de adhesiones o impugnaciones**, y la posibilidad de **participar en las audiencias**



públicas donde se evalúan la idoneidad de lxs candidatxs. Debemos entonces analizar tres aspectos:

- **Información disponible:** La exhaustividad del control dependerá del acceso público a la mayor cantidad de información posible sobre la candidatura, sobre la cual las personas interesadas podrán fundar su postura.
- **Presentación de adhesiones o impugnaciones:** El modo en que se regulen esos mecanismos incidirá sobre la efectividad que tenga el control.
- **Participación en audiencias públicas:** Las audiencias públicas, como mecanismo más emblemático de participación directa, también deben ser estrictamente reglamentadas para evitar que se conviertan en meras pantomimas.

Asimismo, es sumamente recomendable involucrar proactivamente en el procedimiento a personas u organizaciones especializadas en las materias vinculadas con el funcionamiento del MPF, a organizaciones de derechos humanos, a representantes de grupos minoritarios o colectivos de víctimas. Más allá de invitarlxs a expresar sus opiniones en una audiencia pública, esos colectivos o personas pueden ser integradxs en comisiones que tengan un rol en la propia dirección del proceso. A los fines de asegurar la mayor amplitud posible, debería realizarse una convocatoria pública a todas las personas y organizaciones interesadas¹.

IV.1. INFORMACIÓN DISPONIBLE

Para valorar si la persona cumple con todos los atributos solicitados, es necesario poner a disposición de las personas interesadas—desde legisladorxs hasta la sociedad

.....

¹ Due Process of Law Foundation “Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia”: “Además de la publicidad, transparencia y mecanismos de participación de la sociedad civil (...), esta confianza puede reforzarse involucrando en el procedimiento a expertos que no tengan ninguna vinculación o actividad política, y que tengan el respeto de la ciudadanía, de las autoridades y de la comunidad jurídica. Estos expertos pueden ser integrados en un comité asesor, o convocados de manera individual para asesorar a los órganos competentes en la evaluación de los antecedentes de los(as) candidatos(as). Asimismo, representantes relevantes de la comunidad jurídica, o incluso del propio sistema de procuración de justicia, pueden ser convocados para brindar y opinar acerca de las calificaciones profesionales de los(as) candidatos(as).” Disponible en: <http://proyectojusticia.org/lineamientos-la-seleccion-del-fiscal-procuradora-general-dplf/>. Consultado el 26 de agosto del 2020.



civil- toda la información posible sobre sus antecedentes. El escrutinio no puede limitarse a la información pública, la cual, pese a los avances de la tecnología, sigue siendo muy limitada para ejercer ese control. **Es la propia persona quien tiene la carga de hacer pública toda la documentación correspondiente a sus antecedentes**, como primera muestra de sometimiento al control ciudadano que se deriva de la relevancia social del cargo que pretende ocupar.

- En nuestro país, en el 52% de las jurisdicciones la normativa **no le exige al candidatx ninguna información en particular sobre sus antecedentes**.
- En 12 de las 25 leyes relevadas, debe presentar **información sobre sus antecedentes profesionales y/o académicos**, y en 8 de esos casos la norma prevé explícitamente que esa información se haga pública.
- Respecto a la **situación patrimonial**, en tan sólo 10 jurisdicciones se exige información sobre ella, bajo dos modalidades que pueden ser complementarias: declaraciones juradas patrimoniales hechas por la propia persona e informes sobre la situación impositiva realizadas por la agencia de recaudación correspondiente. No existe ninguna ley en el país que establezca la publicidad de esa información.

Como se observa, en la mayoría de los casos los requerimientos de información son nulos. Sin embargo, incluso allí donde la normativa avanzó con algunos requisitos, esas exigencias normativas son insuficientes.

La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil, que suelen ser quienes en la práctica participan más proactivamente en el escrutinio de la idoneidad, demuestra que los **documentos presentados para acreditar los antecedentes profesionales no permiten llevar a cabo ese control con exhaustividad**. Estas formas suelen cumplirse con la mera entrega de un currículum vitae sumamente genérico, ya que las normativas no incluyen exigencias concretas respecto a qué datos y documentación de respaldo debe incluirse sobre cada uno de los antecedentes incluidos. Paradójicamente, en este aspecto, las exigencias normativas son mucho menos puntillosas para acceder al cargo de fiscal general que para cualquier otro cargo inferior del propio organismo. Nuevamente, no se trata de una mera formalidad, sino de una condición necesaria para garantizar el ejercicio del derecho ciudadano a controlar la idoneidad y autonomía de la persona propuesta.



Por lo tanto, las siguientes medidas podrían mejorar la cantidad y calidad de información disponible:

- Establecer una **reglamentación más detallada sobre la información y documentación a presentar**, recogiendo la experiencia existente en todas las provincias sobre las exigencias que requiere cualquier cargo público que, por ejemplo, se resuelve por concurso público de oposición y antecedentes, adaptando esas exigencias a las necesidades concretas del control ciudadano.
- Por otro lado, sería necesario avanzar en la exigencia de **información patrimonial**. En los últimos años, la normativa nacional avanzó en la exigencia hacia el sistema de administración de justicia de que sus integrantes publiquen sus declaraciones juradas. Si bien existe un largo camino por recorrer en ese sentido², resulta inaceptable que esa misma exigencia no se extienda a quienes se postulan a puestos tan relevantes como el de procurador/a o fiscal general, posponiendo inexplicablemente el control para los momentos posteriores a la designación.
- También es conveniente establecer una **declaración jurada de autonomía**, en donde la persona presente información sobre las personas (físicas o jurídicas) con las cuales tuvo vínculos laborales, comerciales, profesionales o académicos³. Por ejemplo, a nivel federal se establece que, junto con la información patrimonial, la persona postulada debe presentar:

“(...) otra declaración en la que incluirán la nómina de las asociaciones civiles y sociedades comerciales que integren o hayan integrado en los últimos OCHO (8) años, los estudios de abogados a los que pertenecieron o pertenecen, la nómina de clientes o contratistas de por lo menos los últimos OCHO (8) años, en el marco de lo permitido por las normas de ética profesional vigentes, y en general, cualquier tipo de compromiso que pueda afectar la imparcialidad de su criterio por actividades propias, actividades de su cónyuge, de sus ascendientes y de sus descendientes en primer grado, ello con la finalidad de permitir la evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses”⁴.

.....
² ACIJ (2017), *Las declaraciones juradas de los jueces*. Disponible en: <https://chequeado.com/justiciapedia/wp-content/uploads/2015/05/PolicyBrief-DDJJ-2.pdf>

³ Con ciertas diferencias, ya que en ese caso se hacía referencia a potenciales jueces/zas (a quienes se exige otro tipo de independencia), un antecedente de esta propuesta puede observarse en “Una Corte para la Democracia II”. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/corte_II.pdf

⁴ Decreto 222/2003, artículo 5º (y Decreto 588/2003, artículo 8), aplicable a la designación del Procurador General de la Nación en virtud del Decreto 588/2003, artículo 1º.



Esos conflictos de intereses no necesariamente lo inhabilitarán para ocupar el cargo, ya que no se pretende que la fiscalía general esté a cargo de una persona política o económicamente aséptica. Sin embargos, tener conocimiento de ellos permite evaluar su potencial autonomía, e incluso analizar en qué casos deberá inhibir su intervención.

Por último, es fundamental para la eficacia del control que toda esta información no solo sea presentada, sino también **publicada a través de medios accesibles para toda la sociedad, lo cual no es un inconveniente dadas las facilidades que otorgan las nuevas tecnologías**. Esa publicidad debe hacerse con la **antelación suficiente**, para que todxs lxs interesadxs tengan un plazo que les permita revisar en profundidad esa información. En ese sentido, de todos los plazos que se regulan en este procedimiento, el más relevante para el control efectivo es el que va desde la **publicación efectiva de la información** sobre los antecedentes profesionales, académicos, patrimoniales y de autonomía de la persona propuesta, hasta que **culmina la posibilidad de presentar impugnaciones**. Ese plazo debe ser específicamente regulado, estableciendo un lapso que no sea menor a los 10 días hábiles.

IV.2. PRESENTACIÓN DE ADHESIONES O IMPUGNACIONES

El principal mecanismo de control ciudadano son las **adhesiones o impugnaciones**, es decir, la posibilidad de cualquier persona u organización interesada pueda presentar su opinión fundada sobre la candidatura. Para que cumplan su función de control y no se conviertan en una mera formalidad, es importante que la regulación permita ampliar lo máximo posible sus **posibilidades de presentación**—permitiendo que la mayor cantidad de voces puedan ser expresadas— y sus **efectos**—amplificando la incidencia de esas voces sobre la decisión final—.

En Argentina, en el 56% de las jurisdicciones **no se establece normativamente la posibilidad de presentar adhesiones o impugnaciones** a las candidaturas para fiscalías generales. El resto de las provincias y el sistema federal lo permiten, en algunos casos frente al Poder Ejecutivo (como parte de la etapa administrativa de pre-selección de la persona a postular), en otras frente al Poder Legislativo y, en otras, en ambas etapas, de forma diferenciada.



Respecto a los plazos, en los órdenes jurídicos vigentes ellos van desde unos escasos 5 días⁵ desde la última publicación en el Boletín Oficial hasta plazos muchos más extensos, como el de la Provincia de Buenos Aires, que prevé 15 días⁶ desde esa publicación.

Existen tres aspectos fundamentales en la regulación de los **requisitos para la presentación de observaciones**, que inciden de forma directa en la capacidad ciudadana de control. Ellos son:

- **Tiempo:** Es necesario brindar a las personas interesadas un plazo amplio para la presentación de la impugnación. Como ya se señaló en el apartado anterior, el plazo más importante (y, por ende, el que debe ser más amplio) es el que transcurre entre la publicidad de la información sobre la persona propuesta hasta el vencimiento de la posibilidad de presentar impugnaciones.
- **Legitimación:** La ley debe establecer explícitamente que cualquier persona (física o jurídica) puede presentarse, para evitar que la reglamentación establezca barreras tales como la necesidad de “demostrar” un interés genuino. Debe presumirse que cualquier persona tiene ese interés, ya que el funcionamiento del MPF afecta de forma directa o indirecta a toda la comunidad.
- **Forma:** También debe prohibirse el establecimiento de obstáculos de forma (por ejemplo, presentación de excesiva documentación de respaldo) que se conviertan en los hechos en un impedimento al ejercicio de este derecho de control ciudadano.

La experiencia demuestra que las resistencias a la participación ciudadana son tan grandes que cualquier resquicio legal será explotado en contra de ese derecho. Por lo tanto, es conveniente en este caso “pecar” de exceso de reglamentarismo antes que dejar la puerta abierta a limitaciones arbitrarias a la posibilidad de participación.

Por otro lado, la regulación también debe promover que las observaciones produzcan los mayores **efectos** sobre el proceso decisorio. Se debe evitar que su presentación sea admitida por una mera formalidad, sin que las voces disidentes sean efectivamente escuchadas y puestas en debate. Existen varias formas de impulsar esa incidencia:

.....

⁵ Provincia de Chaco: Artículo 10 de la Ley N° 2082.

⁶ Artículo 15 de la Ley N° 14.442.



- **Obligación de responder:** La persona propuesta para el cargo debe verse obligada a responder por escrito cada una de las impugnaciones presentadas, individualizadamente y de forma previa (con antelación suficiente, en un plazo que también debe regularse) a la audiencia pública. Esto permite que la sociedad pueda conocer las “defensas” de la candidata y preparar contra-argumentos a ser expresados durante la audiencia, promoviendo el máximo provecho de la misma.
- **Obligación de dictaminar:** El o los órganos que reciban las impugnaciones deben estar obligados, del mismo modo, a fundamentar por qué las desechan, si es que deciden seguir adelante con la candidatura. La argumentación debe ser individualizada, punto por punto, evitando la posibilidad de rechazos basados en abstracciones como simplemente considerar a las impugnaciones meros “juicios de valor sobre los candidatos propuestos”, sin mayores explicaciones.
- **Publicidad de las impugnaciones:** Todas las impugnaciones presentadas deben ser publicadas en medios accesibles en forma inmediata tras su recepción y, en cualquier caso, con anterioridad a la audiencia pública. Lo mismo debe hacerse con las respuestas de la persona propuesta y con los dictámenes del órgano responsable del proceso.

Por último, el mayor efecto de las impugnaciones estará dado por su ampliación en la propia audiencia pública.

.....

7 Un ejemplo, entre tantos otros, en el proceso de designación del ex Fiscal General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Martín Ocampo, cuyas impugnaciones fueron resueltas del siguiente modo: “Que del análisis de las impugnaciones presentadas se desprenden que en los argumentos esgrimidos por los impugnantes abundan solamente juicios de valor sobre los candidatos propuestos, no siendo compartidos por esta JEAOC. Que corresponde a la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control, expedirse sobre las impugnaciones presentadas, las cuales son desestimadas por Resolución de Junta N° -JEAOC- 2013. Que por las razones expuestas, esta Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control y la Comisión de Asesoramiento Permanente de Justicia, consideran que no existen elementos objetivos que afecten la idoneidad y capacidad técnica de los candidatos propuestos por el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para ocupar los cargos de Fiscal General, Defensor General y Asesora General Tutelar del Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (resaltado de lxs autores). Acta de la 8ª Sesión Especial del 9 de diciembre de 2013 (VT N° 37) de la Legislatura de la CABA, página 135.



IV.3. PARTICIPACIÓN EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

La audiencia pública es el acto que simboliza la máxima posibilidad de participación directa por parte de la ciudadanía. Su eficacia no sólo dependerá de las ya descritas variables previas a su realización; sino también de la forma en que se regulen las propias audiencias. En ese sentido, **resulta fundamental convertirlas en verdaderos espacios de expresión y debate público**, evitando su conversión en meras formalidades ineficaces para la finalidad de escrutinio ciudadano.

Esa regulación debe promover las dos características definitorias de esta práctica. Por un lado, su carácter **oral**, como forma de comunicación que permite una mejor calidad de la información a obtener y una mayor posibilidad de interacción, gracias al control inmediato, la posibilidad de generar un contradictorio entre los intereses contrapuestos y la transparencia e intermediación con la cual accede a la información y a los argumentos que allí se expresen. Por otro lado, su **publicidad**, que debe ser lo más amplia posible, dándole a la sociedad un amplio acceso y participación, tanto de forma *activa* o como simples *asistentes* u *observadores*.

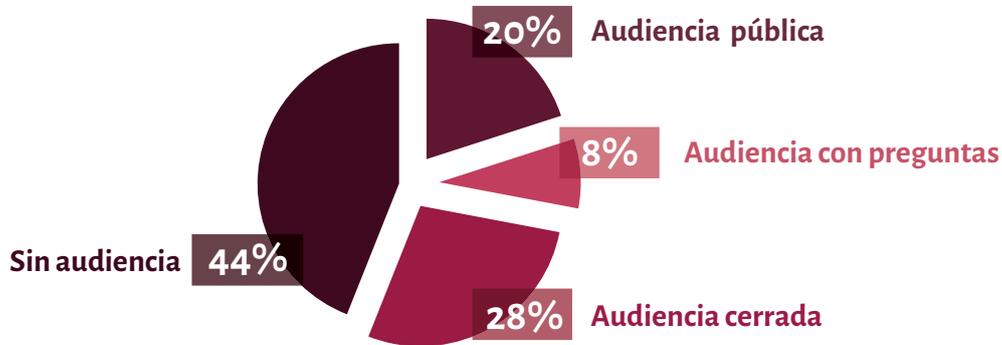
Para evitar confusiones entre dos prácticas procedimentalmente similares, pero sustancialmente distintas, podemos distinguir (más allá de su denominación legal) entre:

- **Audiencias cerradas:** Audiencias en las cuales sólo tienen voz la persona propuesta y lxs integrantes del órgano que lleva adelante el proceso de designación. Pueden ser públicas o privadas, pero sin intervención de la ciudadanía.
- **Audiencias cerradas con preguntas externas:** Llamamos así a las audiencias en donde la intervención de la ciudadanía se ve limitada a la posibilidad de presentar un listado de preguntas por escrito, que serán leídas o presentadas a la persona candidata por un/a intermediario/a, limitando la interacción y la posibilidad de expresión por parte de lxs impugnantes.
- **Audiencias públicas:** Son aquellas en donde la ciudadanía puede expresarse de forma directa, participando oralmente en la propia audiencia. En algunos casos, su intervención se ve limitada a la presentación de sus opiniones, y en otros se amplía permitiendo una interacción más directa con la persona propuesta mediante preguntas y repreguntas que faciliten el contradictorio.

En Argentina, pese a su importancia, **el 80% de las provincias no contemplan una audiencia pública para la selección del/de la fiscal/a general.**



Participación en audiencias en las provincias



Como se observa, más de la mitad de las jurisdicciones no prevé ningún tipo de audiencia, mientras que el 28% de ellas prevén una audiencia cerrada⁸.

El sistema federal establece un sistema de audiencias cerradas con la posibilidad de incorporar en la audiencia (a través de la lectura de las personas intervinientes) aquellas preguntas de la ciudadanía que se consideren pertinentes⁹, tal como sucede en Santa Fe¹⁰.

Por lo tanto, únicamente **4 provincias y la Ciudad de Buenos Aires establecen una audiencia pública propiamente dicha**, con participación directa de la ciudadanía.

8 Ese es el caso de la Provincia de Buenos Aires (la audiencia es solo con legisladores); Catamarca (participa el Colegio de Abogados y la Corte de Justicia); Entre Ríos (sólo participan lxs senadores que forman parte de la Comisión que lleva adelante el procedimiento); La Pampa (solo participan lxs legisladores que forman parte de la Comisión de Peticiones, Poderes, Reglamento y Acuerdos), Río Negro (todos los miembros del Consejo de la Magistratura específicamente encargado), San Luis (la norma sólo establece que “el propuesto defenderá su nominación y responderá las observaciones formuladas”) y Tucumán (en donde sólo se prevé la posibilidad de citar a los ciudadanos que hubieran presentado impugnaciones que “contengan imputaciones fundadas contra algunos de los propuestos”).

9 Reglamento de la cámara de senadores de la Nación: Art. 123 septies – “El día indicado se realizará la audiencia pública en una sola sesión o de no ser posible, en días sucesivos. Durante su transcurso, serán leídas las observaciones presentadas que fueron declaradas admisibles y la presentación hecha por el interesado contestando aquéllas. Las preguntas que se hayan presentado deben ser formuladas por el presidente de la comisión o por quien designen sus miembros en caso de ausencia o impedimento de éste. De todas las audiencias públicas se realizará un registro taquigráfico, el cual estará disponible para los interesados en la sede de la comisión”

10 Decreto N° 0843/2020, artículo 2.



En **Chaco** se invita a entidades profesionales, a integrantes de la Magistratura, organizaciones sociales y de derechos humanos, así como a la ciudadanía en general para que expresen su opinión sobre idoneidad del candidato¹¹. En el caso de **Córdoba**, la Comisión de Acuerdos puede invitar representantes de los entes colectivos y personas de existencia visible, y autorizar la participación de quienes no hayan sido invitadas¹². En **Mendoza** podrá participar el público en general, pero sólo se le concederá la palabra a quienes oportunamente hayan formulado adhesiones o impugnaciones¹³. En la **Ciudad de Buenos Aires**, puede participar cualquier ciudadanx que haya presentado impugnaciones formalmente admisibles según la Junta de Ética de la Legislatura, además del Defensor del Pueblo. Por último, en **Corrientes** la audiencia pública con participación ciudadana está prevista en la propia Constitución Provincial¹⁴.

Tal como expresamos al principio, para que un procedimiento de selección logre dar con una persona idónea para cumplir con el cargo, debe permitir una amplia participación ciudadana que tenga un control sustantivo de la idoneidad del candidato o candidata. Por lo tanto, las **audiencias públicas** son el mecanismo más apto para ese fin.

Pero la efectividad de esas audiencias dependerá de la amplitud con la que se regule esa participación. Algunos aspectos centrales a considerar en la reglamentación son:

- **Plazo de convocatoria previa:** A fin de asegurar una adecuada información de la ciudadanía, así como su efectivo derecho a participar del proceso de designación, resulta necesario que la convocatoria a la audiencia pública tenga lugar, al menos, quince (15) días antes de su celebración.
- **Personas legitimadas:** Deben poder participar de la audiencia todas las personas u organizaciones interesadas, sin limitarse únicamente a quienes hayan presentado impugnaciones o a quienes invite el órgano que dirige la audiencia. Los mecanismos para garantizar el orden de la participación deben ser lo

.....
¹¹ Ley N° 2082-B, artículo 31.

¹² Artículo 3 de la Ley N° 9319.

¹³ Artículo 34 quater del Reglamento de la Cámara de Senadores de la provincia de Mendoza.

¹⁴ Artículo 182 de la Constitución provincial.



menos restrictivos posibles del derecho a expresarse, evitando que en nombre de ese orden se limiten excesivamente las voces a escuchar. Por otro lado, sí resulta deseable que, más allá de la convocatoria pública, se cursen invitaciones a organizaciones o personas cuyo interés o conocimiento en las temáticas que involucran al MPF son conocidas de antemano (organismos de derechos humanos o especializados en derecho; organizaciones de víctimas; etc.).

- **Fomentar el debate:** Para evitar que la audiencia se convierta en una seguidilla de exposiciones que son expresadas, pero no escuchadas, es necesario establecer un mecanismo que permita la interacción entre las personas interesadas y el/la candidatx. Esto se puede lograr habilitando la posibilidad de preguntas y repreguntas a viva voz por parte de todas las personas involucradas, favoreciendo así un escrutinio más exhaustivo de la información brindada por la persona propuesta. La importancia del cargo que asumirá es una razón más que suficiente para enfrentarla a esta clase de auditorías públicas. En ese sentido, se debe salvaguardar su dignidad y privacidad, pero evitando caer en sobreprotecciones que sirvan a modo de excusa para limitar el derecho ciudadano al control.
- **Publicidad:** La audiencia debe ser pública y accesible incluso para quienes no tengan intenciones de participar en forma activa. Esto requiere que se realice en un espacio físico que permita la mayor concurrencia posible, sin limitaciones para el acceso. Además, se debe transmitir en vivo por internet.



CONCLUSIONES

En los últimos años, el rol de los Ministerios Públicos Fiscales de Argentina se ha visto atravesado por su nuevo papel en el sistema acusatorio: dirigir la persecución penal. Esta transformación en sus funciones vino a visibilizar el carácter político que posee la institución. Asumirse como un organismo gestor de intereses sociales obliga a los ministerios fiscales a repensar el ejercicio de sus tareas a la luz de los principios democráticos.

Sin embargo, la legitimidad política de la institución no es suficiente. Es necesario conjugar esa representatividad con un cierto grado de autonomía. En ese sentido, uno de los grandes desafíos institucionales de todos los ministerios públicos del país, consiste en alcanzar un equilibrio en la tensión existente entre la representatividad democrática y su autonomía funcional.

Este documento tuvo como fin analizar los sistemas de designación de las máximas autoridades de los Ministerios Públicos existentes en Argentina, con el objetivo de detectar los principales desafíos en la materia y brindar recomendaciones para la implementación de procesos respetuosos de nuestro sistema constitucional. Aquí se enumeran los principales aspectos sobre los cuales creemos que es necesario trabajar en los procesos de designación a los fines de construir Ministerios públicos autónomos y democráticos:

- 1. Los mandatos vitalicios de los procuradores o fiscales generales son una excepción en América Latina.** Cuba y Argentina son los únicos países que conservan este modelo. La falta de determinación de un plazo para el ejercicio de sus funciones es contraria al principio republicano de alternancia en el poder, atenta contra la representatividad que debe tener el MPF y no es eficiente para proteger su autonomía. Sin embargo, en las provincias argentinas (y también a nivel federal) siguen primando los mandatos vitalicios, un resabio histórico propio de los sistemas inquisitivos que aún no ha sido



corregido. **Las nuevas características de los Ministerios Públicos Fiscales, determinadas principalmente por la implementación de los sistemas penales acusatorios, obligan a establecer un límite temporal al cargo.**

2. **La duración de ese mandato y la posibilidad de reelección** deberán establecerse de acuerdo a los debates internos que cada provincia deberá dar de manera democrática. A nivel regional existen dos modelos. En el primero, se establecen mandatos cortos, que no superan la duración del cargo presidencial, previendo en algunos casos la posibilidad de reelección. En otros casos, se establecen plazos de 5 años o más, que generan mandatos más extensos que los presidenciales, generalmente sin posibilidad de reelección. En el primer caso, se prioriza la posibilidad de coordinación con las políticas generales del estado y la mayor representatividad de los intereses generales que democráticamente prevalecen en ese momento, intentando que la autonomía del organismo se conserve a través de otros mecanismos institucionales. En el segundo, se le da mayor importancia a la autonomía respecto al gobierno de turno.
3. Si bien la elección del o de la fiscal general es una decisión fuertemente política, existen motivos de peso para establecer **criterios de idoneidad** y para transparentar las variables tenidas en cuenta para la designación. Por un lado, es un cargo que exige conocimientos técnicos-jurídicos. Por el otro, exigir el mérito profesional es una potente herramienta para evitar nombramientos basados en puros intereses sectoriales o partidarios. Los dos mecanismos básicos para lograr que el proceso de designación esté guiado por la idoneidad y no por la mera discreción política son la regulación de **requisitos mínimos** y la determinación de un **perfil abstracto**.

Los **requisitos mínimos** conforman un piso de condiciones básicas, excluyendo a las personas que no cumplan con dichas exigencias. Si bien son imprescindibles, también son insuficientes, ya que no ofrecen mayor información sobre la idoneidad de la persona.

La definición de un **perfil abstracto** permite establecer las características que debe reunir idealmente quien ocupe el cargo. Se busca operativizar el concepto de “idoneidad” desagregándolo en variables concretas, permitiendo tanto a los órganos intervinientes como a la sociedad civil evaluar del modo más objetivo posible los antecedentes y atributos de la persona. Así, el perfil objetivo busca reducir el nivel de discrecionalidad en la apreciación del mérito. Son pocas las provincias que legislan un perfil abstracto diferenciado de los



requisitos mínimos exigidos. **Es fundamental que las provincias definan criterios claros a la hora de establecer atributos necesarios para el cargo.** Si bien no existe una fórmula exacta que nos permita definir al mejor candidato o candidata para ocupar el puesto, es posible establecer ciertos criterios a la hora de diagramar su perfil normativo que **conviertan a esa descripción legal en una herramienta práctica**, y no una simple enumeración de abstracciones vagas o insuficientes.

En cualquier caso, **los requisitos mínimos son tan imprescindibles como insuficientes.** Los parámetros objetivos de control negativo solo permiten descartar a aquellas personas que no pueden acceder al cargo, sin ofrecer mayor información sobre la idoneidad de la persona.

Requisitos mínimos →	<ul style="list-style-type: none">▶ Edad mínima▶ Ser abogadx▶ Tener una determinada cantidad de años de ejercicio▶ Capacitación en género
Perfil abstracto →	IDONEIDAD TÉCNICA PARA EL CARGO <ul style="list-style-type: none">▶ Conocimientos jurídicos generales▶ Conocimientos específicos sobre derecho penal y análisis político criminal▶ Capacidad de gestión de organizaciones
	AUTONOMÍA PERSONAL <ul style="list-style-type: none">▶ Vinculación con los intereses generales de la sociedad▶ Desvinculación con intereses sectoriales de grupos de poder
	COMPROMISO CON LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS VALORES DEMOCRÁTICOS <ul style="list-style-type: none">▶ Conocimiento sobre derechos humanos y participación activa en su defensa▶ Predisposición hacia la participación ciudadana▶ Ausencia de antecedentes contrarios a los derechos humanos y la democracia
	PERSPECTIVA DE GÉNERO <ul style="list-style-type: none">▶ Conocimiento sobre políticas de géneros y participación activa en su defensa▶ Acciones positivas para el acceso igualitario al cargo (paridad en el órgano de dirección y alternancia basada en criterios de género)



4. Más allá de cómo se regulen normativamente los atributos recientemente mencionados, su aplicación práctica dependerá del mecanismo de designación. En ese sentido, una herramienta posible para ponderar adecuadamente esas exigencias normativas consiste en establecer un **concurso público de oposición y antecedentes que permita ponderarlos adecuadamente. Sin embargo, así como un concurso abierto y controlado puede ser una excelente herramienta para ponderar la idoneidad, un concurso cerrado y corporativizado puede ser un freno a la discusión democrática y un impulso a la reproducción endogámica de lxs intereses del propio sistema.**
5. Debe exigirse de manera excluyente, que todxs lxs candidatxs que deseen acceder al cargo deban presentar un **plan de gestión institucional** y, en particular, un **plan de política de persecución penal**, cuyo diseño y ejecución está cargo del MPF en un sistema adversarial. Para ello, es conveniente que la normativa delimite de manera ejemplificativa, y no excluyente, los requisitos mínimos de su diseño. Estos deben incluir mínimamente propuestas penales con una visión político-criminal, temáticas de acceso a la justicia y cuestiones de diseño institucional
6. Resulta necesario establecer **procesos públicos, transparentes y participativos de designación**, que permitan a toda la sociedad intervenir en los mismos de forma activa y amplia, a los fines de favorecer un debate robusto sobre la persona propuesta. La forma en la que se diseñe esa participación incidirá directamente en la calidad de la decisión. En sentido inverso, debe evitarse que los límites a esa participación la burocraticen y le quiten su sentido democrático, generando cumplimientos meramente formales.

Las principales (y complementarias) formas de participación son la **presentación de adhesiones o impugnaciones**, y la posibilidad de **participar en las audiencias públicas donde se evalúan la idoneidad de lxs candidatxs**.

A la hora de regular esos procesos, deben considerarse tres aspectos:



MEDIDAS A REGLAMENTAR PARA AUMENTAR SU EFICACIA

Información disponible



- ▶ **Detalle de la información y documentación de respaldo** que debe presentar el o la postulante.
- ▶ Exigir y recabar **información patrimonial**.
- ▶ Solicitar una declaración jurada de autonomía
- ▶ **Publicar** toda la información, con la **antelación** necesaria para que puede ser analizada suficientemente dentro del plazo de presentación de impugnaciones.

Presentación de adhesiones o impugnaciones



- ▶ **Permitir la presentación** de impugnaciones.
- ▶ Establecer un **tiempo suficiente** entre la convocatoria para su presentación y el vencimiento del plazo.
- ▶ Permitir una amplia **legitimación activa**, de cualquier persona, sin exigir un “interés genuino”.
- ▶ No imponer **obstáculos formales** para su presentación.
- ▶ Establecer que la persona propuesta tenga la **obligación de responder** las impugnaciones.
- ▶ Exigirle al órgano que toma la decisión sobre la candidatura un **dictamen fundado** sobre los argumentos presentados en las impugnaciones.
- ▶ **Hacer públicas las impugnaciones**, así como sus respuestas y los dictámenes sobre las mismas.

Participación en audiencias públicas



- ▶ Permitir la **participación oral** de personas interesadas de la sociedad civil.
- ▶ Establecer un **plazo de convocatoria previa** suficiente para facilitar la más amplia participación.
- ▶ Garantizar que cualquier persona interesada pueda participar, **sin imponer obstáculos de legitimación**.
- ▶ **Fomentar el debate** y la interacción entre las personas interesadas y el o la candidatx.
- ▶ Establecer mecanismos que resguarden la publicidad y accesibilidad de la audiencia.

La implementación de los sistemas acusatorios en nuestro país parece comenzar a correr, aunque sea lentamente, la tradición judicializada y alejada de los intereses sociales que ha caracterizado históricamente a los Ministerios Públicos



inquisitoriales. La regulación de los procesos de mecanismos de selección no solucionará todos los problemas de autonomía y representatividad de los MPF. Sin embargo, es un primer paso indispensable para comenzar a canalizar los intereses políticos en juego cada vez que se discute el nombramiento de la persona que dirigirá el organismo. Se trata, en última instancia, de construir las herramientas institucionales para gestionar democráticamente esa inevitable y deseable disputa política. Negar esa carga política u ocultarla bajo ficciones legales, no es más que quitarle a la sociedad su derecho a participar en decisiones fundamentales para sus propias vidas.



BIBLIOGRAFÍA

- Binder, A. (2014) *Derecho Procesal Penal Tomo II, Ad Hoc*.
- Binder, A. (2007), *Tensiones político-criminales en el proceso penal*. Disponible en: https://www.academia.edu/17613366/Tensiones_pol%C3%ADtico_criminales_en_el_proceso_penal?auto=download.
- DPLF (2017), *Estándares internacionales sobre autonomía de fiscales*. Disponible en: https://fislem.org/wp-content/uploads/2019/04/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf.
- Dirección General de Políticas de Género (2018), *El impacto del género en el proceso de selección de fiscales*. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2019/03/DGPG-informe-seleccion-fiscales.pdf>.
- Escobar Claudia (2018), *Elección de Fiscal General en Guatemala*. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/eleccion_del_fiscal_general_final.pdf.
- INECIP y CEJA (2020), *Estudio exploratorio sobre prácticas del sistema de justicia en torno a casos de violencia de género en la justicia nacional de la Ciudad de Buenos Aires: Medidas de Protección y Gestión Alternativa a los Juicios Penales*. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2020/05/Estudio-Exploratorio-Violencia-de-G%C3%A9nero-CEJA-Inecip.pdf>.
- Labozzetta, M. (2019), *¿Tenemos política criminal en materia de violencia de género?*, en INECIP y CEJA, "Sistemas judiciales N°22: Género, diversidad sexual y justicia". Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Sistemas-Judiciales-22.pdf>.



Labozzetta, M. y Rodríguez, A. (2019), *Contribuciones para una agenda feminista en la justicia*, en INECIP, “Feminismos y Política criminal: Una agenda feminista para la justicia”. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2019/10/Feminismos-y-pol%C3%ADtica-criminal-2019.pdf>. Consultada el 9 de septiembre del 2020.

OAS (2013), *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*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.



INECIP

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES