

Mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Ref.: AL ARG 1/2022

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

27 de abril de 2022

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 44/8 del Consejo de Derechos Humanos.

Quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con el proceso disciplinario contra la fiscal anticorrupción de la provincia de Entre Ríos, Dra. Cecilia Andrea Goyeneche, que podría constituir una represalia por los casos anticorrupción que ha investigado. La Dra. Goyeneche interpuso una acción de Amparo contra la resolución del Honorable Jurado de Enjuiciamiento de la Provincia de Entre Ríos (HJE) el 29 de diciembre de 2021.

Según la información recibida:

El proceso disciplinario contra la fiscal Goyeneche tiene su origen en determinados cuestionamientos a su actuación en la causa: [REDACTED]

[REDACTED] públicamente conocida como la causa de los “Contratos”. En esta causa, de alta transcendencia y visibilidad pública, la fiscal Goyeneche actuó en su carácter de Fiscal Anticorrupción, dirigiendo la labor de los Fiscales de Primera Instancia. Actualmente el proceso se encuentra en etapa de juicio oral.

En la causa, se ha investigado a una organización ilícita que incluía la actuación de funcionarios públicos de la legislatura de Entre Ríos, miembros de un estudio contable y otros particulares.

Conforme pudo probarse en la investigación referida, existió un plan desarrollado desde al menos fines del año 2007 hasta 2018 con el objeto de sustraer de manera sistemática dinero de las arcas del Estado provincial. Para esto se recurrió a realizar contrataciones masivas bajo la figura del “contrato de obra”, estructura antaño utilizada por la Legislatura provincial para contratar recursos humanos. Estos contratos, de acuerdo a la información que me ha sido transmitida, se confeccionaban generalmente a nombre del presidente de cada Cámara legislativa, o con la sola mención genérica de “autoridades de la cámara”, mientras que otras veces lo eran a nombre de un legislador, autoridad o funcionario de cámara específico. Como contraparte figuraba un “contratista” –una persona física identificada con nombre y apellido– quien supuestamente debería prestar servicios a los legisladores.

Sin embargo, las relaciones contractuales eran falsas en su motivación, y tenían una finalidad la sustracción del dinero público. En todos los casos relevados en la investigación, los “contratistas” de las cámaras legislativas no ejecutaron prestación ni trabajo alguno. Además, en gran parte de los

contratos, de acuerdo a la información recibida, se utilizaron firmas falsificadas. Asimismo, en la amplia mayoría de los casos, los contratistas eran excluidos de su retribución, o recibían sólo una parte ínfima de lo anteriormente cobrado. La organización delictiva involucró a funcionarios públicos con diversos cargos administrativos y contables de la legislatura provincial y contó desde siempre con la asistencia de un estudio contable. Las contrataciones se realizaban omitiendo deliberadamente todo paso administrativo previo (propuesta por un legislador; suscripción del contrato; aprobación; etc.).

El monto sustraído durante los casi 11 años que fueron objeto de investigación asciende a cincuenta y dos millones, novecientos veintisiete mil ochocientos setenta y ocho dólares estadounidenses, con cincuenta centavos (USD 52.927.878,50).

El 31 de mayo de 2021, el primer tramo de la investigación –en el que existen 32 imputados–, fue cerrado y la causa remitida a juicio.

Desde el inicio de la investigación, se realizaron ataques y cuestionamientos mediáticos hacia la fiscal Goyeneche y los demás integrantes del Ministerio Público Fiscal. El principal abogado en ejercicio de la defensa de un grupo de investigados, en entrevista radial del 5 de noviembre de 2018, anunciaba ya posibles procesos de enjuiciamiento contra los integrantes del Ministerio Público e instaba a los políticos, a interpretar la investigación penal de los hechos delictivos como un “ataque” al Poder Legislativo, proponiendo que se reaccionara consecuentemente.

En paralelo, según se expresa en la información recibida, sectores de la prensa afín al poder político provincial iniciaron una campaña de desprestigio hacia la Procuradora Adjunta y Fiscal Anticorrupción, Cecilia Goyeneche. Dicha campaña, centrada principalmente en información falsa que publicaban en la prensa, presentaba la idea de una supuesta “sociedad” entre la fiscal y uno de los imputados (el contador, integrante del estudio contable que formaba parte de la organización delictiva). También, de acuerdo a esta misma información, se habría sostenido falsamente en los medios que el esposo de la fiscal era socio del estudio contable y lo “comandaba”.

Aquellas publicaciones sirvieron de base para la presentación de planteos de recusación contra la fiscal, formulados por escrito el 7 de diciembre de 2018. La pretensión fue también manifestada oralmente en las audiencias que se llevaron adelante relativas a la impugnación de las prisiones preventivas de los imputados. La fiscal Goyeneche afirmó en todo momento no mantener ningún vínculo con el contador que justificara su apartamiento de la investigación.

Tales pedidos de recusación fueron rechazados in limine por haber sido erróneamente planteados, decisión que se convalidó a lo largo de tres instancias judiciales –por la jueza de garantías, por la vocal del Tribunal de Juicios y Apelaciones y por la Sala I de la Cámara de Casación–. Las diversas resoluciones se fundamentaron en el hecho de que el planteo había sido interpuesto erróneamente, ya que según lo prescrito en el artículo 35 de la Ley Provincial N° 10.407 debía ser canalizado ante el Procurador General.

Sin embargo, los abogados defensores jamás se presentaron ante el Procurador a recusar a la fiscal conforme el trámite allí previsto. Debido a esto, la fiscal Goyeneche nunca tuvo posibilidad de expresar los motivos por los cuales consideraba que no correspondía su apartamiento del rol de coordinación en la causa. Consecuentemente, el procedimiento de enjuiciamiento ante el HJE se convirtió en la primera oportunidad en que ello se discutió.

En abril de 2019 –y merced a las investigaciones realizadas por el Ministerio Público Fiscal– se dispusieron medidas cautelares sobre un sinnúmero de bienes de propiedad de los imputados, las que abarcaron el departamento que fue adquirido en su totalidad por la fiscal Goyeneche en el año 2017, ya que este, por cuestiones registrales, continuaba figurando en condominio con el imputado contador. Ante tal panorama, la fiscal Goyeneche optó por excusarse de continuar actuando.

El 13 de julio de 2021, el mismo abogado defensor ya referido denunció a la Procuradora Adjunta y Fiscal Anticorrupción Cecilia Goyeneche, ante el Honorable Jurado de Enjuiciamiento de la Provincia de Entre Ríos (HJE).

Las denuncias contra la fiscal Goyeneche se fundaron en la supuesta existencia de “mal desempeño” de su parte, al haber incumplido, supuestamente, con su deber de excusarse de intervenir en la causa “Contratos”. Para ello se centraron en las publicaciones descritas anteriormente.

Estas denuncias se produjeron dos años y medio después de que se rechazaran los pedidos de recusación, y de que efectivamente ocurriera la excusación de la Dra. Goyeneche, pero inmediatamente después de la presentación de la Remisión de la Causa de los “Contratos” a Juicio (el 31 de mayo de 2021).

Tramitadas las denuncias, el HJE mediante resolución del 30 de noviembre de 2021, decidió:

1. Por seis votos contra uno, la “formación de causa” contra la Dra. Goyeneche. Esto significa que deberá debatirse en una nueva etapa su responsabilidad en el cargo, debiendo decidirse si se le destituye en sus funciones.
2. Por cinco votos contra dos, su suspensión en el ejercicio de todas sus funciones hasta tanto se resuelva en forma definitiva su responsabilidad en la próxima etapa de juicio. La suspensión incluyó la reducción en un 30% de su salario.
3. Por cinco votos contra dos, el apartamiento y exclusión del rol de acusación en el juicio del Ministerio Público Fiscal, en clara violación a la legislación vigente.

Para arribar a tal decisión los votos mayoritarios sostuvieron en forma genérica que existía mérito suficiente para pasar a la siguiente etapa del procedimiento. El HJE no ha observado ni indicado, ningún acto concreto de desvío de la investigación o favorecimiento de ningún imputado en la causa, sino simplemente la idea de que se excusó tardíamente. En adición a lo dicho, el HJE determinó que la fiscal Goyeneche debía ser preventivamente apartada

de sus funciones y que sus haberes debían ser reducidos en un 30%.

Otra decisión tomada por el HJE que reviste gravedad es la de “separar del conocimiento de la causa a la totalidad de los integrantes del Ministerio Público Fiscal y correr traslado a quien corresponda desempeñar el cargo de fiscal ad-hoc, conforme el orden del listado de conjuces del Superior Tribunal de Justicia -Decreto 1296 MGJ del 25/8/2020-, por el término de quince (15) días, a los fines previstos en los artículos 11, 24 y 27 de la ley 9283”.

En el caso particular del enjuiciamiento a la Dra. Goyeneche, el tema de las subrogancias deviene relevante ya que quien debería actuar en su acusación conforme el artículo 11 de la Ley N°9283 sería el propio Procurador General, [REDACTED]. Si bien es razonable pensar que el propio Procurador General terminaría apartándose de esa función, ya que una de las denuncias en trámite lo involucraba, lo que resultaría ilegal y arbitrario es que el HJE haya decidido apartarlo sin esperar su eventual excusación, y pasar por alto las previsiones legales previstas en la Ley N°10.407 para su subrogancia.

La resolución del HJE desplazó de sus funciones como eventuales subrogantes del Sr. Procurador General para representar al organismo ante el Jurado de Enjuiciamiento a: 2 Procuradoras Adjuntas, 7 Fiscales de Coordinación, 2 Fiscales de Cámara, 51 Fiscales y 50 Fiscales Auxiliares, es decir, un total de 112 Magistrados del Ministerio Público Fiscal. Según la información disponible, el HJE carece de potestad para desplazar a un órgano esencial de la estructura de enjuiciamiento.

La mayoría de los conjuces que fueron convocados para asignarles el cargo de fiscal ad-hoc, a través del singular procedimiento establecido por el HJE, alcanza a dieciocho personas. Sin embargo, quince de ellos -que han sido notificados de acuerdo al orden de prelación correspondiente- se han negado a ocupar el cargo ad-hoc propuesto.

Como consecuencia de la situación mencionada, la fiscal Goyeneche interpuso una acción de amparo contra la resolución del HJE el 29 de diciembre de 2021 (Goyeneche, Cecilia Andrea c/Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/Acción de Amparo - Expte. N° 12185). En dicha acción se cuestionó dicha resolución por ilegítima, al resultar violatoria de las garantías constitucionales de legalidad de los actos públicos y división de poderes y estabilidad en el ejercicio del cargo. Los dos cuestionamientos centrales de la acción fueron: a) la ilegalidad de disponer la separación del conocimiento de la causa a la totalidad de los integrantes del Ministerio Público Fiscal y el correr traslado a quien corresponda desempeñar el cargo de fiscal ad hoc conforme el orden del listado de conjuces del Superior Tribunal de Justicia; y b) La ilegítima e inmotivada suspensión en el ejercicio del cargo, habiéndose descartado en la resolución de apertura toda referencia a un hecho concreto que indicara la concurrencia de algún tipo de favorecimiento a algunos de los imputado o entorpecimiento de la investigación, restringiendo los motivos de la apertura de la causa a la mera circunstancia fáctica de no haberse la excusado con anterioridad.

Así las cosas, el 25 de enero de 2022, la Sra. Jueza de FERIA de la ciudad de Paraná, resolvió hacer lugar parcialmente a la acción interpuesta declarando

ilegítimo el punto V de la Resolución del HJE, en tanto aparta al Ministerio Público Fiscal del rol que legalmente le corresponde, y disponiendo por tanto que el órgano acusador ante el jurado dispuesto a la Dra. Goyeneche sea el Ministerio Público Fiscal representado por el Procurador General en los términos establecidos por el artículo 11 de la ley 9283 , artículo 17 inc f) ley 10407 y artículo 207 de la Constitución Provincial.

No obstante, tal pronunciamiento fue recurrido por el Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y el 9 de febrero siguiente el Tribunal Superior de la Provincia de Entre Ríos –la máxima autoridad judicial a nivel local– resolvió rechazar la acción de amparo interpuesta. Para resolver de este modo, el Tribunal Superior se basó en que el Procurador General de la Provincia había interpuesto un recurso extraordinario de inconstitucionalidad contra lo resuelto por el HJE, cuyo rechazo había motivado una nueva presentación que se encontraba en trámite. De este modo, los magistrados entendieron que se configuraba una causal de inadmisibilidad de la acción, que tornaba improcedente el amparo, al asignarle “representación” al Procurador General de los intereses de la enjuiciada Dra. Goyeneche.

Esta decisión fue recurrida a su vez por la Dra. Goyeneche mediante el Recurso Extraordinario Federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, encontrándose a la fecha pendiente de ser resuelta su concesión por el máximo tribunal provincial.

Sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos, quisiera expresar mi preocupación sobre la información recibida que describe la adopción de sanciones en contra de la fiscal Goyeneche que parecerían ser en castigo por haber investigado y acusado a integrantes del poder político en la provincia.

Los fiscales y el trabajo que realizan son parte integral de la administración de la justicia, y la formación de una causa en contra de la fiscal que lleva un tema tan central al Estado democrático como la anticorrupción, su suspensión y la reducción de sus haberes pueden incidir en la independencia del Ministerio Público. Por otra parte, estas medidas afectan los derechos laborales de la fiscal Goyeneche.

Me preocupa el efecto amedrentador que este precedente puede significar para otros fiscales investigando casos de corrupción.

Le expreso, además, mi preocupación ante la información recibida que indica que el HJE tomó la decisión de apartar a la totalidad del Ministerio Público de este caso y designar un fiscal ad hoc, que de acuerdo a la información recibida tendría vínculos con las personas que fueron investigadas por Goyeneche. De ser cierta esta alegación, sería una grave violación de las garantías del debido proceso legal, del juez natural, y de la imparcialidad e independencia de los organismos encargados de la administración de justicia.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi

atención. En este sentido, estaría muy agradecido de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones arriba mencionadas.
2. Sírvase proporcionar información sobre la base de hecho y de derecho por cual la fiscal Goyeneche ha sido suspendida en el ejercicio de todas sus funciones y sancionada con reducción en un 30% de su salario.
3. Sírvase indicar las medidas tomadas para asegurar las garantías de un juicio justo en este caso, y en particular el acceso a un tribunal independiente e imparcial para la fiscal Goyeneche. En particular, referirse a las justificaciones para la separación del conocimiento de la causa a la totalidad de los integrantes del Ministerio Público Fiscal y la designación de un fiscal ad hoc para el caso.
4. Sírvase indicar las medidas tomadas para garantizar la continuidad de los casos de corrupción llevados por la Fiscalía Anticorrupción de la Provincia Entre Ríos y para su conducción independiente y objetiva.
5. Sírvase indicar las medidas tomadas para garantizar la independencia de jueces y magistrados en la provincia, en seguimiento de los Principios de Independencia de la Judicatura, descritos en el anexo.

Agradecería recibir una repuesta en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de la persona mencionada e investigar, procesar e imponer las sanciones adecuadas a cualquier persona responsable de las violaciones alegadas. Quisiera asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Diego García-Sayán
Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones y preocupaciones mencionadas, quisiera llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre las normas fundamentales enunciadas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PICDP), ratificado por Argentina el 8 de agosto de 1986, que consagra el principio de igualdad ante la ley y el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley (artículo 14), un derecho que no puede ser objeto en excepción alguna.

Quisiera en particular destacar las precisiones hechas por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General número 32, sobre la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal contenidas en el artículo 14. En dicha Observación, el Comité detalla que: “El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. (...) Para salvaguardar su independencia, la ley debe garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas” (párrafo 19).

De la misma forma, los Principios Básicos relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por las Naciones Unidas en 1990, establecen que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país; y todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura (principio 1). Establecen que la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas (principio 11). Establecen además que se garantizará la inamovilidad de los jueces, nombrados o elegidos, quienes tendrán garantizada la permanencia en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, cuando exista (principio 12).

En su informe del 2009 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, esta Relatoría afirma que “El principio de la separación de poderes, junto con el estado de derecho son la clave de una administración de justicia con garantía de independencia, imparcialidad y transparencia” (párrafo A/HRC/11/41, párr. 18). En su informe del 2016 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la relatoría reitera que “[l]os Estados deben respetar y proteger la independencia de los magistrados, [...] a diferentes niveles y de modos diversos, observando los

mecanismos apropiados de selección, nombramiento, promoción, traslado y disciplina de magistrados [...], en consonancia con las reglas y normas internacionales pertinentes. También deben introducir mecanismos para proteger a los magistrados [...] contra toda presión, injerencia [e] intimidación [...]" (A/HRC/32/34, párrafo 40).

Adicionalmente, en Directrices sobre la función de los fiscales, adoptadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990), indican en su párrafo 21, "las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente".