



En el marco de la sanción del nuevo Código Procesal Penal de la Nación, en diciembre de 2014, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación Pensamiento Penal (APP), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el Observatorio de la Justicia Argentina, celebramos la aprobación del nuevo de la nueva ley y señalamos que, de esa manera, se había dado el primer paso para saldar una deuda histórica de la justicia penal federal al reemplazar el sistema inquisitivo imperante en la actualidad por el que exige la Constitución Nacional.¹

Como cuestión relevante en términos institucionales y de transparencia pública, planteamos entonces nuestras preocupaciones en torno al proceso de implementación e hicimos hincapié en la conformación de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Nuevo Código Procesal Penal. Señalamos oportunamente también, la necesidad de conocer cómo ésta llevará adelante las tareas que les fueron asignadas por decisión del mismo Poder Legislativo: a cuatro meses de aprobado el Código, esta cuestión aún no ha sido resuelta.

Del mismo modo, indicamos en aquella oportunidad la necesidad de fortalecer el proceso discusión de las respectivas leyes orgánicas y de implementación de los cambios organizacionales, que supone la letra del nuevo C.P.P.N.; cuestión que lo diferencia del proceso de reforma operado a principios de la década de los años 90. Las experiencias de reforma en las distintas provincias de Argentina y en los países de la región, han puesto de manifiesto que una *organización judicial con la estructura de la actual* -de carácter rígido, vertical y burocrático-, incluso trabajando bajo un sistema procesal moderno —que, entre otros avances, pregona en la letra de la ley la centralidad de la oralidad— constituye el núcleo y sostén de las viejas prácticas de la tradición inquisitiva y, por ende, el escenario clave si de lo que se trata es de avanzar en la modernización y democratización del sistema de administración de justicia.

Los problemas que se han sucedido alrededor de esta cuestión en otros procesos de reforma, así como la necesidad de cambio en términos de organización y estructura de los distintos actores que intervienen en el sistema de justicia penal, requiere arrimar a la arena pública cuestiones centrales para un proceso de implementación acorde a las necesidades actuales. Advertimos nuevamente que la reforma ha sido sólo un punto de partida para el cambio estructural que el sistema de administración de justicia, como servicio público, demanda por parte de la sociedad en su conjunto.

En este contexto no se debe soslayar que en la actualidad la justicia penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con jurisdicción para investigar y juzgar los delitos de portación, tenencia y suministro ilegal de armas de fuego de uso civil, como así también las conductas tipificadas en el Código Penal, artículos 95 y 96 (lesiones en riña), 106 y 107 (abandono de personas), 108 (omisión de auxilio), 128 y 129 (exhibiciones obscenas), 134 a 137 (matrimonios ilegales), 149 bis primer párrafo (amenazas), 150 (Violación de domicilio), 181 (usurpación), 183 y 184 (daños), 208 (ejercicio ilegal de la medicina) y los delitos tipificados en las Leyes N° 13.944, 14.346 y art. 3° de la ley 23.592, cuando los delitos se cometan en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, el Congreso Nacional ha sancionado la ley 26.702²

¹ Aprobado por ley 27.063. Promulgado según decreto 2321/2014 el 9/12/2014.

² Publicada en el BO 06/10/2011. Se prevé la transferencia de competencia a la justicia penal de la CABA de los siguientes delitos: PRIMERO: DELITOS COMPLEMENTARIOS DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS POR LEYES 25.752 Y 26.357 a) Lesiones (artículos 89 al 94, Código Penal); b) Duelo (artículos 97 al 103, Código Penal); c) Abuso de armas (artículos 104 y 105, Código Penal); d) Violación de domicilio (Título V, Capítulo II, artículos 150 al 152, Código Penal); e) Incendio y otros estragos (artículos 186 al 189, Código Penal); f) Tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional, previstos en el artículo 189 bis,

que aprueba el tercer convenio de transferencias penales que todavía espera su ratificación por parte de la Legislatura porteña.

La necesidad de adecuar las estructuras de funcionamiento de la justicia, aparece como el paso que ineludiblemente se debe abordar; pero los cambios necesarios no se agotan en ese importante aspecto. Es por ello que damos a conocer una serie de puntos mínimos a modo de aporte, que no pueden ser eludidos de la agenda del debate público sobre el tema.

JUICIO POR JURADOS

El sistema de administración de justicia actual claramente ha fallado en brindar una respuesta de calidad y adecuada a los reclamos sociales. El funcionamiento del impenetrable aparato en que se ha convertido la administración de justicia penal federal, protagonizado en todas sus etapas exclusivamente por jueces profesionales, ha socavado la legitimidad de la actividad de uno de los poderes del Estado, provocado la desconfianza de la sociedad civil y generando un marcado distanciamiento con la realidad social y cultural.

Por ello, la implementación de un sistema adversarial debe ser visto —a su vez— como el primer escalón para el definitivo establecimiento de un modelo de juzgamiento que contemple la participación ciudadana en los asuntos que afectan de modo más grave a sus integrantes. Cuando la Constitución Nacional establece que “*todos los juicios criminales se terminarán por jurados*” está declarando que la decisión que versare sobre la imposición de una pena a un individuo, *no puede ser tomada* exclusivamente por jueces profesionales. Ése es el horizonte que debe guiar todos los intercambios de

acápites 2 y 4, Código Penal, con excepción de los casos en que el delito aparezca cometido por un funcionario público federal o sea conexo con un delito federal; g) Impedimento u obstrucción de contacto, tipificado por ley 24.270; h) Penalización de Actos Discriminatorios, conforme lo dispuesto en la Ley 23.592; y i) Delitos y Contravenciones en el Deporte y en Espectáculos Deportivos, conforme lo dispuesto en las leyes 20.655 y 23.184 y sus modificatorias, en los aspectos que resulten aplicables a la jurisdicción local. También la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires intervendrá en el supuesto del artículo 151 del Código Penal contemplado en el apartado d) precedente, siempre que el hecho lo cometiere un funcionario público o agente de la autoridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. SEGUNDO: DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA, ocurridos exclusivamente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando se tratare de actos cometidos por sus funcionarios públicos, o contra sus funcionarios públicos, que atenten contra el funcionamiento de sus poderes públicos u ocurran en el marco de un proceso judicial que tramite ante los tribunales locales: a) Atentado y resistencia contra la autoridad (artículos 237, 238, 239, 240, 241, 242 y 243, Código Penal); b) Falsa denuncia de delitos cuya competencia se encuentre transferida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 245, Código Penal); c) Usurpación de autoridad, títulos u honores (artículos 246 incisos 1, 2 y 3, y 247, Código Penal); d) Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos (artículos 248, 248 bis, 249, 250, 251, 252 1er. párrafo y 253, Código Penal); e) Violación de sellos y documentos (artículos 254 y 255, Código Penal); f) Cohecho y tráfico de influencias (artículos 256, 256 bis, 257, 258, 258 bis y 259, Código Penal); g) Malversación de caudales públicos (artículos 260 al 264, Código Penal); h) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (artículo 265, Código Penal); i) Exacciones ilegales (artículos 266 al 268, Código Penal); j) Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados (artículos 268 (1), 268 (2) y 268 (3), Código Penal); k) Prevaricato (artículos 269 al 272, Código Penal); l) Denegación y retardo de justicia (artículos 273 y 274, Código Penal); m) Falso testimonio (artículos 275 y 276, Código Penal); y n) Evasión y quebrantamiento de pena (artículos 280, 281 y 281 bis, Código Penal). TERCERO: DELITOS CONTRA LA FE PUBLICA, siempre que se trate de instrumentos emitidos, o cuya competencia para emitirlos sea de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: a) Falsificación de sellos, timbres y marcas (artículos 288, 289 inciso 1, 290 y 291, Código Penal); y b) Falsificación de documentos (artículos 292 al 298, Código Penal). CUARTO: DELITOS VINCULADOS A MATERIA DE COMPETENCIA PÚBLICA LOCAL: a) Delitos de los funcionarios públicos contra la libertad individual (artículos 143 al 144 quinto, Código Penal), siempre que fuera cometido por un miembro de los poderes públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; b) Delitos contra la libertad de trabajo y asociación (artículos 158 y 159, Código Penal); c) Estafa procesal acaecida en procesos judiciales tramitados ante los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (artículo 172, Código Penal); d) Defraudación (artículo 174 inciso 5, Código Penal), siempre que el hecho se cometiere contra la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; e) Delito contra la seguridad del tránsito (artículo 193 bis, Código Penal); f) Desarmado de autos sin autorización, conforme lo prescripto en el artículo 13 de la ley 25.761; g) Profilaxis, en relación a los delitos tipificados por la ley 12.331; y h) Estupefacientes, con ajuste a lo previsto en el artículo 34 de la ley 23.737 conforme la redacción de la ley 26.052 (artículos 5º incisos c), e) y párrafos penúltimo y último, 14 y 29, ley 23.737 y suministro infiel e irregular de medicamentos, artículos 204, 204 bis, 204 ter y 204 quáter, Código Penal. Además se transfiere la competencia sobre todos los nuevos delitos de competencia ordinaria que sancione el Congreso Nacional.

ideas y propuestas. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, en el caso “Casal” que:

“... desde 1853 la Constitución reitera en su texto la exigencia de la publicidad del proceso penal al recalcar **la necesidad de establecer el juicio por jurados, como una de las más idóneas para lograr la publicidad**. La circunstancia de que el deber ser no haya llegado a ser por la vía legislativa no puede ocultar que la Constitución optó por un proceso penal abiertamente acusatorio, al que tiende la lenta progresión de la legislación argentina a lo largo de un siglo y medio³.” (El énfasis nos pertenece)

El modelo de jurados populares, previsto por la Constitución, complementa y es coherente con el modelo de justicia adversarial, al asegurar la publicidad del proceso judicial, generar que las partes expresen sus argumentos y el contenido de las leyes en un lenguaje llano, desprovisto de tecnicismos y accesible a todos. El carácter accidental de los jurados, su proceso de selección y el hecho de que estén por fuera de toda estructura burocrática, garantiza la imparcialidad de las decisiones y disminuye los riesgos en la gestación de pactos de impunidad, del modo que no lo hace ninguna otra estructura de juzgamiento exclusivamente en manos de integrantes del Estado. Una instancia amplia de deliberación, un veredicto con mayor valor epistémico y producto de la participación de 12 personas que integran distintos grupos de la sociedad civil, profundiza el sistema democrático. La idea del juez como árbitro del proceso logra materializarse plenamente, al adjudicársele la función de controlar la producción de la prueba y la regularidad del litigio y, a su vez, orientar al jurado y determinar la pena. En definitiva, el juicio por jurados genera un juicio y una decisión de superior calidad sobre nuestros bienes más preciados.

ORGANIZACIÓN HORIZONTAL DE LA JUDICATURA

La reforma del C.P.P.N. debe ir acompañada de una profunda revisión y transformación del sistema de organización judicial. El nuevo paradigma procesal demanda un nuevo paradigma organizacional: una estructura dinámica, flexible y horizontal que garantice eficacia y eficiencia en la tarea jurisdiccional y — al mismo tiempo— maximice y potencie el respeto de los principios y garantías constitucionales de todos los intervinientes.

La actual estructura piramidal y rígida de la judicatura, que confunde las funciones jurisdiccionales con los escalones de un esquema de jerarquías, conspira de forma directa contra la implementación del nuevo modelo procesal: estos modos de organización favorecen la delegación de funciones del juez en un cuerpo de empleados y funcionarios que se conforman bajo prácticas cuasi feudales. Los procesos de evaluación y selección de los jueces se ven así completamente desvirtuados, dado que éstos pasan a concentrar su tiempo en tareas administrativas y de gestión, que no se encuentran claramente delimitadas de las estrictamente jurisdiccionales.

En este sentido, la nueva organización de la judicatura debe enmarcarse alrededor del concepto de *Colegio de Jueces*, que rompe con la idea de compartimentos estancos, con magistrados “superiores” a otros, y permite entender a la judicatura como el cuerpo de funcionarios estatales, especialmente dispuestos para solucionar conflictos graves, desde una posición de verdadera imparcialidad.

En base a la división de órganos jurisdiccionales que presenta el nuevo C.P.P.N. en su art. 52, se impone la creación de un *colegio de jueces por funciones*, organización que si bien no es el modelo ideal de horizontalidad, rompe con la lógica de magistrados titulares de “su” tribunal o juzgado, “sus” empleados, “sus” causas, y genera una múltiple y dinámica integración de órganos jurisdiccionales previamente dispuestos. Este tipo de estructura implica que los jueces estén agrupados por el tipo de función que cumplen (de garantías, de juicio, de revisión, etc.) e intervengan indistintamente cuando se presentan peticiones que requieren de autorización judicial. Así, se logra un uso más eficiente de uno de

³ “Casal, Matías Eugenio y otro s/ robo simple en grado de tentativa”, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia del 20 de septiembre de 2005. Causa N° 1681C.

los recursos más escasos (el tiempo juez); se termina con mecanismos que no son soluciones sino que sólo muestran la inconveniencia del sistema (subrogancias); y se generan criterios uniformes de trabajo, promovidos desde una Oficina Judicial o de Gestión de Audiencias que concentra las funciones eminentemente administrativas. Además, de este modo, se salda la deuda histórica con aquellas provincias que no cuentan en su jurisdicción federal con jueces que revisen lo actuado en una primera instancia.

OFICINA JUDICIAL O DE GESTIÓN DE AUDIENCIAS

Todo sistema basado en audiencias orales, públicas y contradictorias, como el que establece el nuevo C.P.P.N., exige una reforma en el sistema de gestión y administración de los tribunales. La separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales —así como la clara división de funciones en el proceso— debe ir acompañada de un nuevo sistema de gestión. Se debe abandonar definitivamente la idea de que los conflictos más graves y que involucran los bienes más sensibles de la sociedad y los individuos, se pueden convertir en un cúmulo de papeles (expediente) que invisibiliza a las protagonistas, y que ha demostrado ser cabalmente ineficaz para gestionar y solucionar esos conflictos.

La claridad en los roles y en las tareas que deben efectuar las partes en el marco de audiencias orales, permite controlar y evaluar resultados. El sistema de gestión de audiencias se torna, por tanto, una cuestión de vital importancia para la implementación y el buen funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal. Es por esto mismo que el texto legal ya sancionado estipula que la Oficina Judicial o de Gestión de Audiencias tiene por funciones indelegables las de fijar las fechas de las audiencias, designar a los jueces, convocar a las partes, testigos y peritos o expertos, controlar el funcionamiento de todos los equipos de la sala, labrar las actas correspondientes, comunicar las resoluciones a los organismos pertinentes y llevar el registro estadístico de resoluciones y de audiencias realizadas y suspendidas; entre otras.

Por ello, marcamos la necesidad y especial atención que se debe dar a la Ley de Organización y Competencia de la Justicia Penal Federal y Nacional, que según el mismo artículo 57 del CPPN es la norma que debe establecer la conformación y funcionamiento de esta nueva oficina para la alicaída cultura organizacional judicial argentina.

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL: NUEVA ORGANIZACIÓN, TRANSPARENCIA E INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

La experiencia en procesos de reforma procesal penal en la región y en algunas provincias de nuestro país indica que adoptar un sistema procesal de tipo acusatorio (por medio del cual se deja en manos de los fiscales la dirección de las investigaciones criminales y la responsabilidad directa de presentar los casos ante los jueces) sin cambiar la actual organización del Ministerio Público, conllevaría con gran seguridad a un claro fracaso en la implementación del nuevo sistema. Las decisiones que se adopten en este campo serán claramente indicadoras de la voluntad del cambio. Hacer que el cuerpo de fiscales asuma tales compromisos con una estructura similar a la de la judicatura, donde cada fiscalía se organiza y distribuye el trabajo de un modo rígido, es incompatible con las nuevas funciones asignadas. Éstas exigen un modelo de organización y lógicas de investigación totalmente distintas a las actuales.

El modelo de organización refleja (que ha prohiado el surgimiento de aberraciones jurídicas como la de “fiscal natural”) impide los niveles de conducción estratégica que las nuevas tareas implican, con la consecuente exposición pública de toda la institución, un mayor impacto de su actuación y, por lo tanto, responsabilidad directa por el éxito o el fracaso de las investigaciones. En este sentido, la consecución de resultados depende la superación de la lógica reactiva de investigar el “caso a caso” y dar lugar a investigaciones estratégicas con miras a regularidades sociales y mercados delictivos, en cumplimiento de objetivos político-criminales claros.

El Ministerio Público Fiscal, al ser el órgano encargado de llevar adelante la acción penal pública, se debe construir necesariamente sobre la base de una legitimidad diferente, basada en una forma de trabajo transparente y pública, estar *sujeto a mecanismos de rendiciones de cuentas* accesibles, y con un desempeño institucional independizado de las burocracias internas. Por ello, la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal debe contemplar la regulación de controles internos y externos para evaluar el funcionamiento del organismo. En ese marco, el mandato del Procurador/a General debe tener *vigencia temporal*, estableciendo su elección fuera de los plazos electorales, a fin de garantizar la independencia en el ejercicio de su función; debe además estar sujeto a evaluaciones estructurales sobre los resultados político-criminales obtenidos, en pos de dotar a la institución de mayor legitimidad democrática.

Para una debida rendición de cuentas, se presenta indispensable que existan espacios de participación ciudadana para el control de la ejecución de la política criminal por parte del Ministerio Público Fiscal, y sistemas de accesibilidad digital libre a las declaraciones juradas de los funcionarios encargados de llevar adelante las tareas de persecución penal estatal. También deben preverse mecanismos de publicidad específicos para los casos en que se debatan cuestiones de interés público.

Al mismo tiempo, la persecución penal debe contar con el apoyo de un sistema eficiente y moderno de investigación de los delitos que abandone el modelo de investigación burocrática, ritualista y formalizado propio del sistema inquisitivo. Hemos llegado a una situación crítica, en la cual fiscales y policías ni siquiera logran acceder de un modo rápido, eficiente y productivo a la información que el mismo Estado genera. El Ministerio Público Fiscal debe estructurarse sobre la base de una *organización flexible*, que evite los problemas de sobrecarga de trabajo, permita *la investigación en equipos a partir de criterios de especialidad*, logre una *coordinación real con la policía* y demás organizaciones auxiliares en el manejo de la información, y posibilite un funcionamiento dentro de parámetros de eficiencia y calidad.

Por último, es indispensable que los funcionarios a cargo de la persecución penal pública sean designados mediante procedimientos equitativos y basados en el mérito, ampliamente abiertos a la participación ciudadana.

OFICINAS DE MEDIDAS ALTERNATIVAS Y SUSTITUTIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA (OMAS)

Los sistemas procesales inquisitivos y mixtos se caracterizan por presentar pocos instrumentos de respuesta frente a un conflicto; principalmente aquel de encerrar a las personas en jaulas de hierro (cárceles). Ello se refleja tanto en el uso abusivo que tradicionalmente se le ha dado a la prisión preventiva como en el mal funcionamiento, debido a la falta de control, de aquellos modelos que prevén salidas alternativas al proceso. De esta manera, lo que debieren ser respuestas de calidad del sistema, coherentes con las garantías constitucionales y orientadas a la solución del conflicto, son reconvertidas por la lógica burocrática y una organización ineficiente, en respuestas negativas por no existir mecanismos idóneos capaces de supervisar este tipo de decisiones.

La actual estructura de la justicia penal federal y nacional es incapaz de revertir esta situación: se encuentra verdaderamente colapsada y sin herramientas suficientes para ejercer un control adecuado de la ejecución de las decisiones de la maquinaria estatal. Esto se evidencia en investigaciones ineficaces, juicios que teatralizan la instrucción y ejecuciones de sentencias olvidadas.

Frente a ello es necesario construir un tipo de sistema que permita una mayor variedad de instrumentos de intervención y priorice aquellos menos violentos. Es en ese contexto, adquiere relevancia la creación por parte del C.P.N. de una *Oficina de Medidas Alternativas y Sustitutivas a la Prisión Preventiva (OMAS)*, cuya misión es *asegurar el real interés de la víctima y colaborar con el dictado y supervisión de las reglas de conducta o condiciones pactadas por las partes en las salidas alternativas a la de encierro*.

Al respecto, indicamos que el nuevo C.P.P.N., en su artículo 177, remite la composición y funcionamiento de esta oficina a una futura ley de creación. Entendemos que sus objetivos deben ser, por un lado, *evitar el uso abusivo de la prisión preventiva a través de la producción de información de calidad que sirva para optar por la aplicación de una medida cautelar distinta de la prisión*. Y, por otra parte, *controlar el acabado y adecuado cumplimiento de toda medida alternativa a la prisión preventiva y la pena*. Prever un catálogo de medidas cautelares que luego no será utilizado o al cual sólo se recurra en forma excepcional, implica un sinsentido y un alejamiento de los principios y garantías previstas en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de DDHH y que el nuevo C.P.P.N. recepta. Es por este motivo, que resulta de vital importancia que las leyes de implementación no deleguen ni posterguen la reglamentación y puesta en marcha de las OMAS.

CONCILIACION y MEDIACION

La ausencia de regulación de la mediación en el nuevo Código Procesal Penal es una omisión que desconoce la importancia de esta solución alternativa del conflicto y el relevante valor que significa que el Estado cuente con personal especializado en mediación penal, cuya actividad tenga estricta relación con el acercamiento de quienes se encuentran involucrados en un conflicto y así procurar arribar a una solución consensuada que satisfaga a todos los protagonistas.

La concreta posibilidad de articular un cuerpo de profesionales que coadyuve a la conciliación entre el acusado y la víctima (artículos 30 inc. b y 34 del nuevo CPP) a través de las leyes de implementación, es una gran oportunidad que no se debe soslayar, en pos de otorgar centralidad a la víctima durante el proceso y, de tal modo, contar con un sistema de justicia penal de cara a la sociedad, que privilegie soluciones menos violentas.

CONCLUSION

Las asociaciones firmantes reiteramos nuestra preocupación ante el tiempo transcurrido y la omisión de conformar la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Nuevo Código Procesal Penal, a la vez que ratificamos nuestro compromiso en prestar toda la colaboración posible a los actores institucionales y políticos convocados a la construcción del sistema de justicia penal acorde a los mandatos constitucionales, y hacemos expresa la necesidad de un debate plural y participativo al respecto.