

Julieta Mira

(UBA- Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja- Instituto de Investigaciones Gino Germani)

julieta_mira@yahoo.com.ar

Los debates en torno a la seguridad en la reforma procesal penal federal en la Argentina (2014-2018): La tensión entre la lucha contra la criminalidad compleja y los derechos humanos.

Resumen

En las disputas socio-técnicas generadas en torno a la reforma del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) vigente desde 1991 se encuentran desplegados argumentos y posiciones enmarcadas en la búsqueda de seguridad frente a la criminalidad denominada organizada, compleja y transnacional. Vale aclarar que el CPPN resulta de especial significación al abocarse el tratamiento del juzgamiento penal de delitos de relevancia tanto social como estatal, entre los que se encuentran: los delitos de lesa humanidad, la corrupción, la trata de personas y el terrorismo.

Esta ponencia se propone presentar, por un lado, los argumentos y las posiciones que buscan promover seguridad por medio de la legislación procesal penal y cómo se construye discursivamente. Por otro lado, busca mostrar las tensiones con la gramática de los derechos humanos y las garantías constitucionales que los cambios propuestos desde esta perspectiva generan en el proceso actual de reconfiguración del proceso penal federal en la Argentina, en especial a partir de los debates entablados desde la sanción del nuevo CPPN (Ley 27.063/2014) y la suspensión de su entrada en vigor por un decreto de necesidad y urgencia del año 2015. Se trata entonces de reflexionar a partir de un proceso de reforma de la justicia penal que se encuentra aún desarrollándose en el presente y que merece atención desde la academia.

Palabras clave

reforma procesal penal, derechos humanos, seguridad, crimen organizado

1) Introducción

La presente ponencia aborda el objeto que se configura en los procesos de reforma del Código Procesal Penal de la Nación Argentina hasta las disputas suscitadas en torno a la Ley N° 27.063 (del año 2014), se inscribe en un proyecto de investigación socio-jurídica que se encuentra en su fase inicial y el cual a futuro tiene por objetivo continuar mi tesis doctoral (Mira, 2017b). Estos procesos se analizan en los términos de una innovación normativa y organizacional que traduce intereses, preocupaciones y puntos de vista de una pluralidad de actores sociales y políticos, en particular, de especialistas en derecho, asociaciones vinculadas al campo jurídico, actores del poder judicial y sectores políticos y gubernamentales. El proyecto se apoya en una perspectiva interdisciplinaria donde confluyen la sociología política, del Estado y de las políticas públicas con los estudios sobre los derechos humanos, la seguridad ciudadana, la justicia, el poder judicial y el derecho penal.

A partir de dicho proyecto se propone estudiar la reforma procesal penal federal en los términos de una realidad socio-política, reconstruyendo las controversias sociales, profesionales y políticas que subyacen a su constitución como objeto de la acción pública. Se presume que todas las reformas de la justicia se enfrentan al gran desafío de su puesta en marcha, donde se ha verificado la distancia existente entre la letra de la ley y las prácticas de los funcionarios y los operadores judiciales. Es aquí donde radica el interés de proponer un estudio socio-jurídico que desde una perspectiva centrada en los derechos humanos pueda abordar este fenómeno que se desplegará en este momento histórico en los tribunales federales del país y que, necesariamente, impactará en el diseño de las políticas públicas vinculadas a la seguridad ciudadana y la criminalidad tanto compleja como organizada (Lorenc Valcarce, 2009).

En este sentido, se estima productivo trabajar desde una doble perspectiva de indagación, por un lado, el abordaje normativo-jurídico que incluye el análisis tanto de la legislación vigente, la doctrina y eventualmente la jurisprudencia que se produzca con la nueva normativa. En forma simultánea, por otro lado, desde un enfoque etnográfico se busca recuperar la voz de la multiplicidad de agentes protagonistas de esta reforma para encontrar el sentido que le atribuyen a sus palabras y su potencia performativa (Guber, 2001). La investigación socio-jurídica tendiente a conocer el funcionamiento empírico de la reforma procesal penal hará uso de la estrategia de la *triangulación metodológica* de modo de ir construyendo el campo y analizar la información recabada mediante fuentes múltiples y localizadas en diversos territorios.

El abordaje metodológico descrito supone e invita a adentrarse en los espacios institucionales de trabajo en materia de reforma procesal penal y seguridad ciudadana. Este enfoque requiere al mismo tiempo investigar en el Estado, en la academia y en el sector asociativo de la sociedad civil. Desde este punto de partida, resulta un desafío buscar los diálogos que se construyen entre estas esferas y sus mutuas determinaciones. En este camino, se indagan los intercambios de saberes expertos y políticos, entre actores del Estado y de la sociedad. Una estrategia de abordaje consiste en la participación en *eventos* (Cunha Comerford, 1999), entre otros académicos, donde se traten las temáticas de reforma de la justicia, como lugar de observación de las dinámicas y discusiones en torno a los cambios legislativos del Código Procesal Penal Federal.

A continuación se presenta un apartado que trata sobre el proceso de reforma del Código Procesal Penal de la Nación en la Argentina, en particular desde el año 2014 a la fecha. En la sección siguiente se realiza una aproximación a las disputas entre el cambio normativo aún en curso, la gramática de la seguridad y de los derechos humanos. Por último, se exponen algunas reflexiones finales a modo de conclusiones y perspectivas futuras teniendo en cuenta que se trata de una investigación en sus comienzos.

2) El Código Procesal Penal de la Nación como objeto de disputas y controversias

En las últimas décadas, el Código Procesal Penal de la Nación¹ ha sido objeto de disputas y controversias entre los expertos del derecho en relación al sistema que debía establecerse en el país. En sus propuestas de transformación legislativa buscaban, por un lado, que resultara acorde a la república, la democracia y los derechos humanos (Maier, 1987; Binder, 1993). Por otro lado, que genere seguridad al traducirse en mayor eficacia para combatir el gran delito y la criminalidad organizada, compleja y transnacional. En general, se ha promovido el denominado “sistema acusatorio” de modo de superar el “sistema inquisitivo” en el procedimiento penal federal en búsqueda de hacer prevalecer la oralidad y el rol de la fiscalía (Mira, 2017b y 2018).

La última etapa del proceso reformador, asociada a la suspensión y la modificación en curso de la Ley 27.063, resultó liderada por Germán Garavano, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos desde diciembre de 2015, mediante la creación del “Programa de Justicia 2020” que se define focalizado en la innovación y la modernización judicial y promueve el diálogo con actores no estatales y expertos. En este marco, el Poder Ejecutivo gestó un proyecto de ley, fechado el 27 de septiembre de 2016, que propuso modificar la Ley 27.063. Garavano había resaltado que el código cuestionado y, por ende, suspendido no respondía a las necesidades para combatir la criminalidad compleja ni la corrupción, siendo este último tema la cuestión central en la promoción de la reforma bajo la nueva administración de Mauricio Macri (Diario La Nación, 2016).²

El devenir de la reforma procesal penal convoca a articular los siguientes interrogantes centrales que se buscan responder mediante la futura investigación: ¿Cuáles han sido los principales institutos penales debatidos y cuáles las novedades promovidas en el nuevo

¹ En la Argentina se han sancionado tres códigos: el Código de Procedimientos en Materia Procesal Penal elaborado por Manuel Obarrio (Ley 2.372 del año 1888), el Código Procesal Penal de la Nación producido por Ricardo Levene (h.) (Ley 23.984 del año 1991) y el Código Procesal Penal de la Nación (Ley 27.063 del año 2014, suspendido en su vigencia por el decreto N° 257 del año 2015).

² Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1944850-el-gobierno-llevo-al-senado-el-nuevo-codigo-procesal-penal>.

Código Procesal Penal de la Nación (Ley N° 27.063)? ¿En qué términos la reforma legislativa en materia procesal penal se torna efectiva en la práctica concreta del poder judicial? ¿Qué distancias y tensiones se producen entre la letra del nuevo Código y su aplicación en los tribunales federales? ¿Cómo influye el nuevo Código en la transformación de las políticas públicas de acceso a la justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana? ¿Cómo sería posible articular la legislación procesal penal y la política pública en materia de criminalidad con las garantías constitucionales y los derechos humanos?

En las próximas páginas se generan unas primeras aproximaciones a dar respuesta a las preguntas esbozadas previamente a partir de un trabajo inicial de campo y revisión legislativa.

3) Los temas de debate en torno a la reforma

En el período determinado entre la sanción de la Ley 27.063 (2014) y la actualidad, los temas de debate central tanto en el Congreso Nacional³ como en el mundo del derecho y sus expertos, muchos de ellos con alta sensibilidad en materia de seguridad y derechos fundamentales, han sido los siguientes: 1) la prisión preventiva, 2) el rol de la víctima, 3) el arrepentido, 4) el agente encubierto, 4) la flagrancia, 5) el control de las comunicaciones y la utilización de dispositivos informáticos, 6) la oficina judicial, y 7) el juzgamiento en ausencia. Los mismos se tradujeron en leyes que alteraron el Código Procesal Penal de la Nación vigente e incluso planteaban modificaciones de la nueva Ley 27.063 una vez se produzca su entrada en vigencia. Esta agenda refrenda los debates principales en el ámbito jurídico-criminológico, al mismo tiempo que las disputas que se producen en el campo político sobre la inseguridad, sus causas y sus posibles soluciones en términos de políticas públicas.

Un buen escenario para adentrarse al estado de las discusiones actuales se encuentra en las expresiones públicas de María Laura Garrigós de Rébora, Félix Crous y Maximiliano Rusconi manifestadas el 15 de mayo de 2018 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos

³ El Congreso de la Nación sancionó las siguientes leyes con impacto directo en el proceso penal en forma posterior a la Ley 27.063: la flagrancia (Ley 27.272); la ley del arrepentido (Ley 27.304); el juicio unipersonal (Leyes 27.307 y 27.308); las técnicas especiales de investigación (Ley 27.319); la protección de víctimas de delitos (Ley 27.372); la restricción de la libertad condicional en delitos graves (Ley 27.375); la actuación unipersonal de las cámaras de juicio (Ley 27.384); y la responsabilidad penal empresaria (Ley 27.401).

Aires, con motivo de la convocatoria de la agrupación estudiantil “Alternativa x Derecho” (AxD) a la charla-debate “Reforma de los Códigos Penal y Procesal Penal” (ver imagen 1). Se trató de un encuentro para estudiantes en un aula del edificio de la avenida Figueroa Alcorta en la Ciudad de Buenos Aires con una cantidad discreta de presentes.

En primer lugar, el fiscal Crous quien tuvo un especial protagonismo durante los juicios contra los militares por los crímenes de la dictadura, se refirió puntualmente a la “actividad política de producir leyes” dado que “la norma es un fenómeno político con intereses y disputas” y más aún que “la decisión de modificar un código es ideológica”. En el caso de la reforma de la Ley 27.063 consideró que era “francamente significativa” una reforma sobre una reforma. Expresó Crous que la suspensión del nuevo Código Procesal Penal de la Nación por un decreto de necesidad y urgencia constituía “algo extravagante” y señala que el intento de reforma “profundiza errores que tenía (el código) y no lo mejora”. Señaló que le llamaba la atención que en la reforma del “código suspendido” se produzca un reenvío a la revisión que regla la idea de perseguir algunos sobreseídos (art. 5),⁴ lo cual impacta en la prohibición del doble juzgamiento conocida como *non bis in idem* en tanto principio rector del derecho penal.

Como otra cuestión central, Crous mencionó las causales de la prisión preventiva donde “quitar real (a la existencia de peligro de fuga u obstaculización de la investigación) implica presunta”, alterando la regla de excepcionalidad de la medida y las garantías en torno a la misma (art. 17).⁵ En cuanto a la reforma de la reforma expresa que le “impresiona” la incorporación de “bis, ter, quáter, quinquies”, esto es la generación de nuevos artículos sumando luego del número del artículo, siguientes con la fórmula bis y consecutivos lo cual se ha criticado por el desorden y la deformación de la organización textual de los códigos (como por ejemplo: en la ley 27.272 en materia del procedimiento para casos de flagrancia se agregan los art. 353 quáter, 353 quinquies, 353 sexies y 353 septies). Se mostró preocupado

⁴ Ley 27.063 Artículo 5º- *Persecución única*. Nadie puede ser perseguido penalmente ni condenado más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir los procedimientos fenecidos, salvo la revisión de las sentencias en favor del condenado. Fuente: InfoLeg <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239340/norma.htm>

⁵ Ley 27.063 Artículo 17.- *Restricciones a la libertad*. Las medidas restrictivas de la libertad sólo podrán fundarse en la existencia real de peligro de fuga u obstaculización de la investigación. Nadie puede ser encarcelado sin que existan elementos de prueba suficientes para imputarle un delito reprimido con pena privativa de libertad, conforme a las reglas de este Código. Fuente: InfoLeg.

por el “juez unipersonal” en delitos de hasta 6 años de pena en el código sancionado y suspendido que, a su vez, la reforma “amplía a 15 años y torna obligatorio hasta 6 años”.⁶ Sobre este tema Crous recuerda que el sistema constitucional instituye el juicio por jurados y que se trata de una “regresión el juzgamiento unipersonal”, es decir, someter el juzgamiento a “una sola persona” cuando tampoco el tribunal colegiado técnico garantiza una decisión justa.

En su turno, Garrigós quien también ha tenido un lugar destacado en materia de los juicios de lesa humanidad y se desempeña como Presidenta de Justicia Legítima, inició su alocución siendo categórica al expresar que: “Este código es aquel código parchado con las nuevas tendencias de la gente en el poder” que se materializa en la flagrancia, las escuchas, el tratamiento a las víctimas y “todo mezcladito con la promesa del acusatorio”. Según su análisis en la propuesta de reforma se construye “una víctima controlando todo el proceso” siendo que más allá de “no despreciar a la víctima”, considera que “el Estado asume intermediar para evitar el sentimiento de venganza”. En este sentido, sostiene Garrigós, que “la víctima opine de las medidas cautelares para mí es un riesgo” aunque estima que resulta efectista para los medios de comunicación. En contraposición, estima que sería necesaria la figura del querellante, lo cual ejemplificó con la problemática de las mujeres en Guatemala donde los fiscales no llevaban adelante sus denuncias. Identifica, al igual que Crous, como riesgos: la ley de flagrancia y el juez unipersonal con revisión unipersonal.

Garrigós agregó que se incluyen en el articulado “figuras extravagantes” y referenció a la que se corresponde con el arrepentido, asimismo se estatuyen las escuchas con control judicial e intervenciones tecnológicas de las comunicaciones. También señaló con preocupación la “Doctrina Irurzún”,⁷ denominada de “poder residual”, como una cuestión pendiente crítica en materia de prisión preventiva. Puntualizó que la ley 24.390 fija un límite temporal a la prisión preventiva en 2 o 3 años, lo cual no se incorpora al código y que va a generar discusiones. Por

⁶ En referencia a la Ley 27.384 que sustituye el art. 23 e incorpora el artículo 24 bis del Código Procesal Penal de la Nación (Ley 23.984).

⁷ El juez Martín Irurzun dictó un fallo sobre las prisiones preventivas en los casos de Julio De Vido y Amado Boudou, entre otros, donde en el año 2017 había decidido que permanezcan detenidos en forma previa a una sentencia porque según dictaminó podrían entorpecer la investigación por sus “relaciones residuales con el poder”. La Corte Suprema estaría planeando en su agenda analizar el fallo en cuestión y revisar su constitucionalidad en el año 2019.

todo resumió: “No estoy contenta con este código”.

Por último, tuvo la palabra Rusconi quien al comenzar su exposición manifestó su escepticismo con el derecho y su rol docente en la facultad, lo cual le genera sentimientos tanto de “angustia” como de haber “defraudado” al enseñar derecho frente a los contrastes de la práctica o bien de la realidad en tribunales. En cuanto a la reforma expresó la necesidad de evaluar tanto la reforma como su contexto de producción en cuatro puntos que abordó a modo de “intuiciones”. En primer lugar planteó el escenario político en términos de “gravísimo” dada la “desfachatada presión al poder judicial en Comodoro Py”, es decir, en la justicia penal federal. En segundo lugar, llamó la atención sobre quiénes son “los sabios que van a redactar un nuevo código”, se pregunta si se trata de magistrados con trayectorias o bien de una comisión, que quiénes son sus integrantes y de dónde provienen como así también el lugar de la Universidad de Buenos Aires en este proceso. Dejó así abierto el interrogante. En tercer lugar, mencionó “la situación espiritual del poder judicial”, calificándola como una “etapa espantosa” centrada en la “producción de noticias para tapar cuestiones económicas”. En cuarto lugar, Rusconi se refirió a la situación de la doctrina penal y la doctrina procesal penal donde cuestionó “la dogmática servil del procesal” frente a “la parte instrumental de su majestad el derecho penal”. Así esbozó los principales conflictos a la hora de pensar una reforma de códigos en un escenario donde claramente se trascienden las cuestiones meramente técnicas y formales del derecho.

En las tres exposiciones se critica abiertamente la situación no sólo de la reforma de los códigos penales sino de la justicia criminal en el país, agravada por el actual contexto institucional. Crous apela a la cultura como factor determinante, aunque puntualizó que se requieren “los cambios culturales para modificar nuestras instituciones” si bien “la cultura no se compra en ningún lado” ya que “cambiar la cultura es hacer algo diferente durante mucho tiempo”. Entonces afirma que si bien el código de la ley 27.063 “traía algunos cambios culturales” al mismo tiempo “presumimos algunos defectos”, como lo mencionados previamente que incluso se verían agravados por la reforma al código suspendido impulsada por el gobierno de Mauricio Macri desde el año 2015.

Mar del Plata, 28 y 29 marzo de 2019



Garrigós sentencia, fundada en la experiencia de muchos años de tribunales “con varios códigos”, que “hablar de un código cuando es letra no tiene sentido” ya que, por un lado, “va a ser recusado” y, por otro, “no se va a poner en práctica mucho”. Esta reflexión pone el foco en las prácticas judiciales incluso más allá de la letra de la ley, donde la rutina y las costumbres como los intereses y las disputas son decisivas a la hora de *decir el derecho* (Bourdieu, 1986).

Imagen 1: Folleto de convocatoria a la actividad del 15 de mayo de 2018 organizada por “Alternativa x Derecho”



CHARLA- DEBATE:

REFORMA DE LOS CODIGOS

PENAL Y PROCESAL PENAL

¿Qué esperar frente a ambas reformas? ¡Adelantate a lo que se viene!

ORADORES:



Dra. María Laura Garrigós de Rébora

Presidenta de Justicia Legítima.
Ex-Jueza de la Cámara de Casación Nacional.



Dr. Félix Crous

Fiscal de la Procuraduría contra Crímenes de Lesa Humanidad.
Ex-Titular de la Procuvin (Procuraduría contra la Violencia Institucional)



Dr. Maximiliano Rusconi

Profesor titular de Derecho Penal y Procesal Penal.
Abogado Defensor.
Ex-Fiscal General de Política Criminal.

📅 Martes 15/05
🕒 18.30 hs
📍 Aula 217 (Facultad de Derecho UBA)

! Se entregaran certificados de asistencia

📱 axd.uba



Fuente: Facebook <https://www.facebook.com/axd.uba/>

4) Conclusiones

Un primer abordaje a este tema de investigación muestra el fuerte entrecruzamiento tanto entre derecho y política en general, como entre derecho penal y política criminal en particular. En este marco la cuestión de la seguridad emerge como central en las discusiones y debates, donde las diversas posiciones van a poner el acento en la seguridad pública o en las garantías individuales en base a la doctrina de los derechos humanos. Un ejemplo claro lo constituye la prisión preventiva, donde la reforma del Código Procesal Penal de la Nación no estaría



ISBN 978-987-544-895-7

siguiendo los parámetros legales ni estaría fundada en las garantías mínimas del proceso penal. Sin embargo, desde diversos sectores y actores políticos se asociaría la prisión preventiva con la consecución de seguridad y de allí su promoción.

Esta perspectiva y los primeros relevamientos discursivos del campo confirman que el estudio de las reformas precisa necesariamente trascender la letra de los códigos, en sus diversas instancias ya sea al momento de la sanción de los cuerpos legales o la hora de su implementación. En los tribunales sería cuándo realmente se observarían los impactos de la letra reformada en las prácticas, o bien las resistencias entre quienes deberían aplicar la legislación. Por todo, sigue siendo válida la premisa que postula que es preciso estudiar el derecho no por *el deber ser* sino por *el ser*, es decir, sus prácticas concretas con efecto trascendente en la vida de las personas transitan por los vericuetos de la justicia penal.

5) Bibliografía

- Binder, Alberto (1993): “Crisis y transformación de la justicia penal en Latinoamérica”, Binder, Alberto *et. al.*, *Reformas procesales en América Latina. La oralidad de los procesos*, Santiago de Chile, La Corporación de Promoción Universitaria, 67-88.
- Bourdieu, P. [1986] 2000. “La fuerza del derecho: elementos para una sociología del campo jurídico”. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 165-223.
- Cunha Comerford, John (1999): *Fazendo a Luta. Sociabilidades, Fales e Rituais na Construção de Organizações Camponesas*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- Dezalay, Y. y Garth B. 2003. *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Engelmann, F. 2006. *Sociologia do campo jurídico*. Porto Alegre: Fabris.
- Gaïti, B. y L. Israël. 2003. “Sur l’engagement du droit dans la construction des causes”, en *Revista Politix*. Paris. 16(62): 17-30.
- Guber, Rosana (2001): *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Norma: Buenos Aires.
- Lorenc Valcarce, F. 2009. “Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública

argentina”. *Revista de Ciencia Política El Príncipe*, 3(2), 83-107.

Maier, Julio (1987): “Presentación (Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación)”, *Cuadernos de la Revista Doctrina Penal. Teoría y Práctica en las Ciencias Penales*, Buenos Aires, Argent Consult, 1, 645-670.

Mira, J. 2011. “El juicio penal como puesta en escena. Una mirada etnográfica de los juicios por crímenes de lesa humanidad en la Argentina”. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, año V, número especial, 2011, 335-347.

Mira, J. 2017a. “Teatro, política y justicia. Una aproximación etnográfica al caso ‘Hotel Cuatro estaciones’”. *Revista ArtyHum*, Nº 32, 2017, 67-89.

Mira, J. 2017b. *Una promesa de democratización. Activismo, política y expertise jurídica en el proceso de reforma de la justicia penal en la Argentina*. Tesis doctoral. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Treves, R. [1987] 2010. *Sociologia dil diritto. Origini, ricerche, problemi*. Einaudi Editori: Torino.

Vauchez, A. y L. Willemez. 2007. *La justice face à ses réformateurs (1980-2006). Entreprises de modernisation et logiques de résistances*. Paris: Presses Universitaires de France.