

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

REGISTRO NACIONAL DE ACCESO PUBLICO A LAS RESOLUCIONES JUDICIALES DE TRIBUNALES FEDERALES O NACIONALES QUE DECRETEN LA EXTINCION DE LA ACCION PENAL PUBLICA POR PRESCRIPCION

ARTICULO 1°. Créase un registro nacional de acceso público en el que deberán asentarse:

- a) Copias de las resoluciones judiciales de tribunales federales o nacionales que decreten la extinción de la acción penal pública por prescripción (artículo 59 inc. 3 del Código Penal).
- b) Comunicaciones judiciales que den cuenta del incumplimiento del plazo máximo de duración de un proceso penal de competencia federal o nacional (artículo 113 del Código Procesal Penal aprobado por la ley 27.063).
- c) Comunicaciones judiciales o del Ministerio Público Fiscal que den cuenta del incumplimiento del plazo máximo de duración de la etapa investigación preparatoria (artículo 232 del Código Procesal Penal aprobado por la ley 27.063).

ARTICULO 2°. A los fines de la registración impuesta por el artículo 1° inciso a) de esta ley, todo juez o tribunal federal o nacional que decrete el sobreseimiento de una causa o imputado por prescripción, deberá comunicar dicha resolución al registro dentro del término de cinco días hábiles, adjuntando copia íntegra de la sentencia.

Asimismo, deberán comunicar toda situación en que se constate el incumplimiento de los plazos máximos de duración del proceso o de la etapa de investigación preparatoria, con copia de los antecedentes del caso.

Constituye falta grave a los fines de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Nacional, la omisión de cumplir con la comunicación en el tiempo y forma dispuestos por la presente ley.

ARTICULO 3°. El Ministerio Público Fiscal de la Nación deberá comunicar al registro creado por esta ley todas aquellas resoluciones que dispongan el archivo

de actuaciones en virtud del artículo 217 del Código Procesal Penal aprobado por la ley 27.063. La comunicación de lo resuelto y su registración se efectuarán de conformidad con lo que determine la reglamentación.

A este fin, el representante del Ministerio Público Fiscal que disponga un archivo deberá comunicar tal decisión al registro creado por esta ley dentro de los cinco días hábiles de haber sido resuelto, adjuntando copia íntegra de la disposición o providencia que así lo haya decidido.

Constituye falta grave a los fines de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Nacional, la omisión de cumplir con la comunicación en el tiempo y forma dispuesto por la presente.

ARTICULO 4°. El registro creado por esta ley funcionará en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la forma que lo establezca y determine la reglamentación.

ARTICULO 5° El registro será público y abierto a la consulta por parte de cualquier persona humana o jurídica, de derecho público o privado.

Además de organizar un sitio web de consulta, el registro deberá entregar los informes que se le requieran como así también copia de aquellas resoluciones que le sean solicitadas.

Rigen a su respecto las disposiciones sobre acceso a la información establecidas por la ley 27.275.

Cuando se trate de procesos por delitos sujetos a acción privada o dependientes de instancia privada, o que involucren a personas menores de edad como víctimas o imputados, se testará en las copias a entregar al requirente las identidades de aquellos. Esta restricción no tendrá lugar cuando el peticionante invoque y acredite la calidad de víctima en los términos del Código Procesal Penal aprobado por la ley 27.063.

ARTICULO 6° Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El funcionamiento del sistema de enjuiciamiento penal nos presenta una realidad que exhibe que los hechos sometidos a investigación no se resuelven en tiempo útil, con causas que en el fuero federal se prolongan y permanecen abiertas en forma casi indefinida, sin que se llegue a resultados concretos bajo la forma de una sentencia de condena o de absolución.

Más grave aún, la etapa de instrucción suele permanecer indefinida durante años, sin que en muchos casos siquiera se dispongan citaciones a prestar declaración indagatoria.

Esto último acontece muy especialmente en aquellos casos en que se investigan hechos de corrupción en perjuicio de la administración pública.

Por caso, como resultado de la auditoría llevada adelante por el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, en el ámbito de la justicia federal de Capital Federal, el 90% de las causas por corrupción iniciadas en el período 1996/2016 ni siquiera arribaron al dictado de autos de procesamiento. Asimismo, la instrucción duró en promedio dos años y nueve meses, aunque hay casos que llevan más de quince años en trámite.

En el mismo orden, también contribuye a recrear la percepción de impunidad que recoge la sociedad argentina, la circunstancia de que la injustificada y exorbitante mora con que se desarrolla un proceso penal –especialmente en la etapa instructoria-, termina provocando la extinción de la acción penal por prescripción.

Cuando la prescripción de la acción obedece a la mora de los magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público Fiscal, es necesario garantizar el acceso público a la información sobre ese desempeño a los fines de que la sociedad pueda activar los mecanismos constitucionales correspondientes.

La dilación de los procesos seguramente irá siendo superada a medida que se ejecuten las políticas de reforma judicial en marcha en el marco del Programa Justicia 2020, como así también con la entrada en vigencia del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, de orden acusatorio, plasmado en el Código Procesal Penal aprobado por la ley 27.063.

Esta norma, además de implicar el abandono de un proceso con rasgos inquisitivos, escritos y de injustificada hermeticidad para los estándares de una República -que gira en torno a esa contradictoria figura del juez de instrucción, que cumple un paradójico rol de juez de garantías pero al mismo tiempo de director de la investigación y colector de pruebas de cargo-, hace hincapié en la observancia de un mandato contenido en los artículos 9.3 y 14.3.c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cual es el derecho de toda persona de ser juzgada en un plazo razonable. Bien podría decirse que tal mandato convencional no solo compromete el derecho que asiste a toda persona a no permanecer indefinidamente sometida a un estado de sospecha en su contra, sino también el de la sociedad a que se imparta justicia en tiempo real. Esto es, a que se determinen las responsabilidades con la debida celeridad y, en su caso, a que las penas sean impuestas en tiempo oportuno para que el sistema judicial recupere el crédito y la confianza que demanda el sistema republicano, y la noción de impunidad quede despejada.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación abordó la cuestión atinente al plazo razonable en los precedentes “Mattei” (F. 272:188); “Mozzatti” (F. 300:1102) y “Kipperband” (F. 322:360), entre otros.

A los fines de plasmar el mandato de los instrumentos internacionales mencionados –ambos con jerarquía constitucional a tenor de lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional-, el nuevo Código Procesal Penal dispone en su artículo 18, bajo el nomen juris “Justicia en un plazo razonable”, que “Toda persona tiene derecho a una decisión judicial definitiva en tiempo razonable, conforme los plazos establecidos en este Código. El retardo en dictar resoluciones o las dilaciones indebidas, si fueran reiteradas, constituirán falta grave y causal de mal desempeño de los magistrados”.

A su turno, el artículo 113 prescribe que el proceso penal en su conjunto tendrá una duración máxima de tres años, contados desde el acto de formalización de la investigación preparatoria.

La norma aclara que a los fines del cómputo no se consideran el tiempo que demanda resolver el recurso extraordinario federal ni la rebeldía del imputado o suspensión del trámite del proceso por las causales que contempla el Código.

También en este caso dispone la norma en su segundo párrafo que “El incumplimiento del plazo previsto en el párrafo anterior hará incurrir al juez y al representante del Ministerio Público Fiscal en falta grave y causal de mal desempeño”.

Finalmente, el artículo 232 del nuevo Código Procesal establece que la etapa de investigación preparatoria –que es el período en el cual el Ministerio Fiscal debe

reunir los elementos de prueba para sostener una acusación para someter al imputado a juicio oral y público-, debe cumplirse en el término de un año contado desde la formalización de la imputación.

El segundo párrafo de esta cláusula establece que “El incumplimiento del plazo previsto en el párrafo anterior constituirá falta grave y causal de mal desempeño del representante del Ministerio Público Fiscal”.

A diferencia de algunos Códigos Procesales locales, la norma no deriva el sobreseimiento del imputado como consecuencia de la infracción de los plazos de duración del proceso y de duración de la etapa de investigación preparatoria.

Pero sí califica a la inobservancia de esos plazos en falta grave constitutiva de causal de mal desempeño, por parte del juez y el fiscal en los casos en que se vulnerase el plazo máximo de duración del proceso, y exclusivamente de los fiscales en el caso de quebrantamiento del plazo de duración de la investigación preparatoria –el artículo 114 contempla además el reemplazo del magistrado en la causa por retardo de justicia-.

Esto significa que los incumplimientos apuntados han sido calificados expresamente en el nuevo Código como una causal de mal desempeño, en los términos del artículo 53 de la Constitución Nacional, que habilita la promoción de un proceso de remoción previsto para los jueces inferiores a la Corte Suprema por el artículo 115 de la Norma Fundamental.

Y para el caso de los representantes del Ministerio Público Fiscal, da lugar al proceso de destitución contemplado en los artículos 76 a 80 de la ley 27.148.

De modo tal que a los fines de asegurar el debido control social que demanda la actuación de todo poder público, resulta necesario asegurar la comunicación, registración y publicidad de aquellos casos en que una vez entrado en vigencia y aplicación efectiva el nuevo Código Procesal Penal, se configuren situaciones de incumplimiento de los plazos que venimos comentando, como así también todos aquellos casos en que se disponga el sobreseimiento de una causa por prescripción de la acción.

De nada valdría la imposición de plazos tan severos si no existe una sanción efectiva para jueces y fiscales que los incumplen. Y para hacer efectivo este sistema de responsabilidad, resulta necesario contar con un adecuado acceso a la información sobre el desempeño de magistrados y fiscales en lo atinente a la cuestión.

Tal tarea no puede quedar limitada a lo que puedan resolver los propios operadores del sistema, muchos de los cuales se han caracterizado históricamente por un comportamiento corporativo que tiende a solapar sus inconductas y, en materia de plazos, a dispensar su inobservancia calificando a

los plazos que las normas imponen a los magistrados como meramente “ordenatorios”.

Es conocido el apotegma acuñado judicialmente según el cual los plazos de los litigantes son siempre “perentorios” (su vulneración genera la pérdida de un derecho) mientras que los de los magistrados son “ordenatorios”, es decir, el incumplimiento no provoca consecuencia efectiva alguna.

Tampoco puede quedar este control solo en manos de los litigantes, ya que en general las víctimas no disponen de abogados ni intervienen como querellantes.

Es por ello que a los fines de un adecuado control e intervención a los fines disciplinarios o de remoción del Consejo de la Magistratura y del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación, respectivamente, resulta necesario organizar un registro de acceso público, al cual deben comunicarse todos aquellos casos en que se verifique un incumplimiento de los plazos establecidos en los artículos 113 y 232 del Código Procesal Penal aprobado por la ley 27.063.

De esta forma, todo magistrado estará obligado a comunicar al mencionado Registro, que funcionará en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, toda situación que implique el vencimiento de los plazos de duración del proceso o de la investigación preparatoria.

Al ser de acceso público, cualquier persona podrá ejercitar su derecho ciudadano de fiscalizar el desempeño de jueces y fiscales en lo que respecta al cumplimiento de los plazos legales en el proceso penal y, eventualmente, promover las correspondientes denuncias por mal desempeño.

Sin la debida publicidad y sin el acceso a esta información -que por otra parte constituye un derecho garantizado por la Constitución -, resultaría ilusorio el control de los magistrados de la judicatura y, sobre todo, del Ministerio Fiscal, el que solo podría activarse en forma reactiva y por denuncia de un afectado directo en una causa concreta.

Asimismo, el artículo 217 del nuevo Código Procesal Penal confiere a los Fiscales la prerrogativa de disponer el archivo de aquellas causas en las que no ha sido posible determinar la identidad de los autores del hecho delictivo o bien reunir elementos de prueba para formular una imputación penal y requerir la apertura de la investigación preparatoria (a excepción de los casos de desaparición forzada de personas).

Esta determinación también debe estar sujeta a control social, ya que implica asumir el fracaso del objeto primario de una investigación penal, que consiste en identificar al presunto autor de un hecho delictivo.

Si se tiene presente que la función del Ministerio Público Fiscal no es solo impulsar la causa cuando dispone de elementos probatorios sobre autoría y



materialidad del hecho, sino –y fundamentalmente- tomar con esmero y responsabilidad la labor investigativa tendiente a determinar ambos aspectos, es que resulta procedente estructurar un registro que permita que la sociedad y los órganos encargados de fiscalizar el buen desempeño de los funcionarios judiciales, puedan conocer y acceder a este aspecto del desempeño del Ministerio Fiscal. Corresponde apuntar que un registro análogo y ante un Código Procesal de orden acusatorio fue sancionado en la Provincia del Chubut en 2016, como ley XV n° 21 del Digesto Jurídico Provincial, con lo que existe un antecedente normativo en el ámbito del derecho público provincial.