



## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados...*

### **Criterios de aplicación de la doctrina del “Plazo Razonable”**

**ARTÍCULO 1º.-** Incorpórese como artículo 16 BIS de la Ley N° 48, el siguiente:

Art. 16 BIS. – La Corte Suprema de Justicia de la Nación deberá tener en cuenta para determinar el transcurso de un “*plazo razonable*”, como fundamento para declarar la extinción de la acción penal o la absolución del imputado, los siguientes criterios:

- a) La complejidad del asunto, incluyendo la cantidad de imputados, la naturaleza del delito y la cantidad de pruebas a analizar;
- b) La actividad procesal desplegada por el interesado;
- c) La conducta de las autoridades judiciales, valorando la diligencia en la tramitación del caso; y
- d) Un análisis global del procedimiento, ponderando la necesidad de garantizar el derecho al debido proceso y la tutela efectiva de los derechos de las víctimas y la sociedad.

Lo previsto en el primer párrafo no podrá aplicarse en las causas judiciales que versen sobre delitos previstos en el título XI del libro segundo del Código Penal de la Nación capítulos VI, VII, VIII, IX, IX bis y XIII, el artículo 174, inciso 5 del Código Penal de la Nación y todos los delitos que sean incorporados al Código Penal de la Nación o por leyes especiales, en virtud del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

**ARTÍCULO 2º.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Gabriela Brouwer de Koning**  
**Diputada Nacional**

**Cofirmantes:**  
**Gerardo Cipolini**  
**Julio Cobos**  
**Melina Giorgi**



## **FUNDAMENTOS**

### **Sr. Presidente:**

El presente proyecto de ley tiene por objeto regular en la Ley N° 48 la aplicación de la doctrina del “*plazo razonable*”, fijando criterios para su aplicación conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y estableciendo la limitación de su aplicación para las causas de corrupción. Esto a fin de evitar que su aplicación derive en absoluciones que lesionen gravemente la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

El proceso penal representa una carga para la persona imputada, derivada de la sospecha fundada de su posible participación en un hecho ilícito. No obstante, para que esta carga sea legítima, debe respetar los límites establecidos por las garantías procesales que conforman el denominado “debido proceso”. Entre estas garantías, la temporalidad ocupa un lugar central: un juicio no puede prolongarse indefinidamente. La incertidumbre que recae sobre la persona imputada en cuanto a la resolución de su caso debe ser resuelta en un plazo que se considere razonable, garantizando así un equilibrio entre los derechos individuales y la administración de justicia.

Desde los primeros desarrollos internacionales en jurisprudencia de derechos humanos, la importancia de la duración razonable de los procesos judiciales ha sido reconocida como un componente esencial del debido proceso. En este sentido, el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y *dentro de un plazo razonable*, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella...” El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reafirma este principio en su artículo 14.3.c, al disponer que "Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: *"a ser juzgado sin dilaciones indebidas"*.

El alcance de esta garantía ha sido desarrollado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General n.º 13 sobre la "Administración de Justicia". En el punto 10, se



destaca que: “...*el acusado será juzgado sin dilación indebida. Esta garantía se refiere no sólo al momento en que debe comenzar un proceso sino también a aquel en que debe concluir y pronunciarse la sentencia; todas las fases del proceso deben celebrarse «sin dilación indebida».*”<sup>1</sup> De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), expresa en su art. 7.5 que “...*toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez [...] y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso*”. Estos instrumentos han sido incorporados con jerarquía constitucional por el Estado Argentino, por lo que su legislación interna debe desarrollar en la medida de lo posible dicho criterio.

A su vez, a nivel nacional, la garantía judicial del debido proceso se encuentra incorporada en el artículo 18 de la Constitución Nacional cuando plantea que “Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa...”. En consonancia, la Corte Suprema de Justicia ha definido expresamente en "CSJN Mattei" que el plazo razonable se encuentra incluido dentro de dicha garantía expresando que “...*el derecho de todo imputado a obtener luego de un juicio tramitado en legal forma un pronunciamiento que, definiendo su situación frente a la ley y a la sociedad, ponga término, del modo más rápido posible, a la situación de incertidumbre y de innegable restricción de la libertad...debe reputarse incluido en la garantía de la defensa en juicio consagrada por el art. 18 de la Constitución Nacional el derecho de todo imputado a obtener -luego de un juicio tramitado en legal forma- un pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término, del modo más rápido posible, a la situación de incertidumbre [...] que comporta el enjuiciamiento penal*”<sup>2</sup> En "CSJN Camilo Mozzatti", reafirmó la posición, planteando que la defensa en juicio y el debido proceso se integran por una “rápida y eficaz decisión judicial”<sup>3</sup>.

Una persona sometida a un proceso penal enfrenta una situación de incertidumbre respecto del desenlace que definirá su responsabilidad o inocencia en relación con el hecho

---

<sup>1</sup> THEA, las garantías del debido proceso en la toma de decisiones públicas, p. 11.

<sup>2</sup> C.S.J.N., "Mattei", Fallos, 272:188.

<sup>3</sup> C.S.J.N., "Camilo Mozzatti", Fallos, 300:1102.



investigado. Esta situación se torna aún más grave cuando no se tiene claridad sobre el momento en que dicha incertidumbre llegará a su fin, lo que genera una carga adicional que puede afectar tanto su estabilidad emocional, económica y social. Así también, el interés por la realización de un juicio expedito, no es solo del individuo sujeto al proceso, sino que es interés del ordenamiento jurídico y de la sociedad en su conjunto, ya que solo cuando se logra una sentencia que declara certeza respecto del presunto hecho delictivo en un tiempo prudencial, es que se puede cumplir de una manera más satisfactoria con el objeto de la pena.

La doctrina del **plazo razonable** entonces, refiere al derecho de un imputado a encontrarse liberado de la persecución penal ante el transcurso excesivo del tiempo, cesando el estado de incertidumbre y aflicción que genera dicha situación. Esta definición ha generado un trabajo interpretativo, especialmente de tribunales internacionales, respecto a la determinación de los límites precisos que definirán la razonabilidad del plazo.

En 1968 en el caso *Wemhoff*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dió origen a la “Teoría de los siete criterios”, en donde estableció requisitos para la determinación del plazo razonable de la prisión preventiva, que luego fué extrapolado con algunas modificaciones, a la determinación del plazo razonable del proceso. Estos criterios eran: 1. La duración de la detención en sí misma. 2. La duración de la prisión preventiva con relación a la naturaleza del delito, a la pena señalada y a la pena que debe esperarse en caso de condena. 3. Los efectos personales sobre el detenido, tanto de orden material como moral u otros. 4. La conducta del imputado en cuanto haya podido influir en el retraso del proceso. 5. Las dificultades para la investigación del caso (complejidad de los hechos, cantidad de testigos e inculpados, dificultades probatorias, etc.) 6. La manera en que la investigación ha sido conducida. 7. La conducta de las autoridades judiciales. Esto además implicó el reconocimiento de que la limitación temporal es muy compleja de definirse en términos matemáticos a un número fijo de días, de semanas, de meses o de años, por lo cual se fué afinando la teoría de evaluación de la concurrencia de criterios en cada caso concreto para llegar a un punto más certero. En posteriores casos, como en “*TEDH Foti y otros*”, se consolida la metodología simplificando a tres criterios a partir de los cuales se evalúa la razonabilidad de la duración de los procesos penales: *complejidad del caso, conducta de los interesados y comportamiento de las autoridades administrativas y judiciales encargadas de la conducción del proceso.*



Así también, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha expedido con análogo criterio, determinando que el plazo razonable no es fácil de fijar materialmente, y que para precisarlo se puede echar mano a lo ya definido por la Corte Europea de Derechos Humanos. En *CIDH Genie Lacayo Vs. Nicaragua*, recepta los tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales. A su vez, en *CIDH Las Palmeras Vs. Colombia* se planteó la necesidad de desarrollar un *estudio global del procedimiento* en la jurisdicción penal interna. En otros casos, también se agregaron como elementos indicadores a la afectación de la situación jurídica de la persona involucrada y la situación de vulnerabilidad del peticionante.

Estos puntos son en los que se va a basar la Corte Suprema de Justicia de la Nación para sostener su posición respecto al instituto del plazo razonable. En numerosos precedentes el máximo tribunal elaboró estándares como en “Amadeo de Roth” (Fallos: 323:982); “Barra” (Fallos: 327:327); “Egea” (Fallos: 327:4815); CSJ 2625/2004 (40-C)/CS1 “Cabaña Blanca S.A. s/ infracción a la ley 23.771 -causa n° 7621-”, del 7 de agosto de 2007; “Acerbo” (Fallos: 330:3640); “Cuatrín” (Fallos: 331 :600); CSJ 151/2011 (47-D)/CS1 “Dragotta, Oscar Antonio y otros s/ contrabando”, sentencia del 5 de febrero de 2013; “Marascalchi Muñiz” (Fallos: 346:697) y “Goldemberg” (Fallos: 347:512), entre otros y, en particular, en lo que a la violación de la garantía en etapas recursivas se refiere, lo expuesto en “Santander” (Fallos: 331:2319); CSJ 159/2008 (44-I)/CS1 “Ibáñez, Ángel Clemente s/ robo calificado por el uso de armas”, resuelta el 11 de agosto de 2009 y “Barroso” (Fallos: 333:1639). En esta dirección, fija como pautas indicativas a: “a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales y d) el análisis global del procedimiento” (conf. “Bonder”, Fallos: 336:2184).

Estos criterios son los que en el presente proyecto queremos incorporar con rango normativo para las decisiones del máximo tribunal. Aquí cabe destacar que a nivel jurisdiccional inferior, la doctrina del plazo razonable encuentra reconocimiento legal en el artículo 119 del Código Procesal Penal Federal que toma un criterio cuantitativo y determina que “*Sin perjuicio de lo establecido para los procedimientos especiales, todo proceso tendrá una duración máxima de TRES (3) años contados desde el acto de la formalización de la*



*investigación preparatoria. No se computará a estos efectos el tiempo necesario para resolver el recurso extraordinario federal. La rebeldía o la suspensión del trámite por cualquiera de las causas previstas en la ley suspenderán el plazo antes referido.*

*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”. Sin embargo en lo que refiere a competencia de la Corte Suprema de Justicia, no hay criterio normativizado.*

El segundo punto respecto al presente proyecto, además del reconocimiento legal de los criterios, tiene que ver con aplicar una limitante: evitar que la doctrina del plazo razonable pueda aplicarse a casos de corrupción debido a las particularidades que estos presentan y al impacto social que cargan. Las causas de corrupción generalmente se caracterizan por involucrar redes delictivas complejas, varios imputados y un mecanismo probatorio complejo demandante de análisis técnicos profundos (aquí se puede mencionar como elementos característicos a la revisión de documentación financiera y el esclarecimiento de estructuras opacas diseñadas para encubrir conductas ilícitas).

Nuestra constitución es clara en este sentido, quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento atenta contra el sistema democrático (Art.36 CN) y equipara a sus autores con aquellos que interrumpieron el sistema democrático. Además la corrupción vulnera el principio de igualdad ante la ley (Art.16 CN) al favorecer a unos pocos en detrimento de la mayoría, generando pobreza. A diferencia de otros delitos que afectan principalmente a las partes involucradas, la corrupción impacta profundamente en el bienestar general, la calidad de la acción estatal sostenida con los impuestos de la gente y destruye la confianza en las instituciones democráticas, especialmente las encargadas de garantizar la justicia. A esto también podemos mencionar que en los casos de corrupción, los imputados suelen utilizar estrategias procesales dilatorias para ampliar los plazos, provocar la prescripción de la acción penal o la absolución por razones formales. Esto es lo que ha sucedido en los autos: "Menem, Carlos Saúl y otro s/ incidente de recurso extraordinario" de fecha 21 de Noviembre de 2024; caso disparador del presente proyecto de ley.



Con las firmas de los jueces Horacio Rosatti, Carlos Rosenkrantz y Juan Carlos Maqueda, la Corte Suprema de Justicia declaró extinguida una causa por sobresueldos al considerar que se había vulnerado el “plazo razonable” para dictar sentencia. Este fallo, que anuló la condena de 3 años y 6 meses por peculado contra Domingo Cavallo, ha generado controversia. La decisión evidencia la lentitud del Poder Judicial, que en este caso favoreció a un acusado de corrupción, dado que transcurrieron 18 años desde el inicio de la causa, de los cuales más de cinco estuvieron bajo estudio de la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo a la Corte *“Más allá de que **no se observen grandes períodos de inactividad procesal** en la tramitación del caso, teniendo en cuenta su desmesurada extensión, la ausencia de una gran complejidad que justifique tal prolongación de la causa y la clara colaboración del imputado en el proceso penal al reconocer la materialidad de los hechos desde la etapa de instrucción, cabe concluir en que la duración del proceso por casi dos décadas viola ostensiblemente las garantías de plazo razonable del proceso y del derecho de defensa del imputado”*. Con este precedente, entendemos que no solo hay un cambio en materia de la interpretación que históricamente ha realizado el máximo tribunal federal, especialmente en lo referido al análisis global del proceso, sino que muchos acusados de corrupción podrían ampararse en este criterio para evitar responder ante la justicia; más teniendo en cuenta la gran cantidad de vacantes que hay en el fuero federal, lo que podría generar más demoras a las ya existentes. El mero transcurso del tiempo en causas que generalmente tienen un promedio de duración de entre 14 a 20 años habilitaría la aplicación de la doctrina del “plazo razonable”<sup>4</sup>. Es necesario fijar parámetros.

Por estas razones proponemos que a la fijación de criterios previamente establecidos por la Corte y por tribunales internacionales, se le sume la explícita prohibición de poder aplicar la doctrina del plazo razonable a causas de corrupción. Consideramos que la utilización por el máximo tribunal de un criterio rígido de plazo razonable podría ignorar las características típicas de este tipo de delitos, afectando la posibilidad de investigar adecuadamente y alcanzar una resolución justa. Cabe mencionar que esta problemática también podría resolverse si el Congreso de la Nación sancionara una ley que establezca la imprescriptibilidad de los delitos

---

<sup>4</sup><https://www.infobae.com/politica/2016/07/19/las-causas-judiciales-por-corrupcion-duran-en-argentina-un-promedio-de-14-anos/>



de corrupción. Hay múltiples proyectos en tal sentido, como por ejemplo el expediente 0362-D-2024<sup>5</sup> de nuestra autoría.

Por este motivo, entendemos que los criterios para definir el “plazo razonable” podrían incorporarse al plexo normativo nacional, por medio de una modificación de la Ley 48, fijando un límite para las causas de corrupción a fin de que no pueda ser utilizado como argumento para desvirtuar la búsqueda de la verdad y la administración de justicia. Cristalizar los criterios previstos en el plexo jurisprudencial de la Corte es importante para asignar redacción normativa a esta creación pretoriana pero también, es necesario aplicar un límite para evitar la impunidad.

Esta iniciativa refleja un compromiso con la construcción de un sistema judicial que combina celeridad con eficacia, sin sacrificar la búsqueda de justicia en casos que, por su naturaleza, comprometen las bases de la democracia. Al limitar la aplicación de esta doctrina a los delitos de corrupción, no se desconoce su carácter de garantía constitucional, sino que se busca equilibrar con el mandato de afianzar la justicia, proteger el patrimonio público y fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. De este modo, aspiramos a promover un marco legal que garantice procesos penales justos, respetuosos de los derechos de los acusados, pero también capaces de responder con firmeza ante los desafíos que plantea la corrupción. Es por todo lo dicho, que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

**Gabriela Brouwer de Koning**  
**Diputada Nacional**

**Cofirmantes:**  
**Gerardo Cipolini**  
**Julio Cobos**  
**Melina Giorgi**

---

<sup>5</sup> <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0362-D-2024.pdf>