



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



BUENOS AIRES, 3 de septiembre de 2020.-

ANEXO

Propuestas CNPT sobre el régimen disciplinario de magistrados/as del Poder Judicial y Ministerio Público Fiscal respecto de su intervención en casos de tortura y malos tratos

I. Justificación.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura es un organismo estatal independiente, creado en cumplimiento del mandato internacional del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanas y Degradantes de la ONU (“OPCAT”). Con una lógica de cooperación en el diseño de políticas públicas, el CNPT realiza recomendaciones a los tres poderes del Estado nacional y provinciales tendientes a erradicar, detectar, sancionar, prevenir la tortura y los malos tratos, reparar y rehabilitar a las víctimas.

Para el ejercicio de su mandato, el Comité posee la facultad de *proponer reformas institucionales para el cumplimiento de los fines del OPCAT y ser consultado en las discusiones parlamentarias vinculadas con la situación de las personas privadas de libertad en todo el territorio de la República Argentina* (Art. 8.m de la Ley 26.827, “Ley de Creación” o “LC”). A su vez, entre las funciones que la Ley de Creación le ha encomendado, se encuentran la elaboración de criterios de actuación sobre los régimen disciplinarios (Art. 7.f.V LC), la designación de funcionarios (Art. 7.f.VI LC), la documentación e investigación de casos de tortura o malos tratos (Art. 7.f.VII LC), el fortalecimiento de los controles judiciales (Art. 7.f.IX LC), y todas otras materias que resulten medulares para el cumplimiento del OPCAT y de su Ley de Creación (Art. 7.f.X LC). Asimismo, la LC facultó al Comité a emitir opinión en los procesos de designación y ascenso de magistrados y funcionarios judiciales vinculados con sus competencias (Art. 8. k LC).

El Decreto 635/20 por el que se creó el “Consejo Consultivo para el fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público” contempla en su artículo



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



4 (inc. 3 y 4) la realización de un análisis sobre el funcionamiento tanto del Consejo de la Magistratura como del Ministerio Público. Siguiendo el mandato del Comité, entendemos que ello debe incluir propuestas específicas para la incorporación de cláusulas en los respectivos regímenes disciplinarios de jueces/as y fiscales que fortalezcan sus obligaciones centrales en la investigación y sanción de casos de torturas, malos tratos y graves vulneraciones a los derechos humanos. Porque son contadas las ocasiones en que el Consejo de la Magistratura o los órganos disciplinarios del Ministerio Público Fiscal han revisado la actuación de magistrados/as y funcionarios/as con relación al cumplimiento de obligaciones en materia de prevención de la tortura y malos tratos.

La Carta Magna les asigna a jueces/as responsabilidad directa en el control de las condiciones de detención de las personas privadas de su libertad (Artículo 18 CN *in fine*), situación donde se verifican las mayores vulneraciones a las disposiciones en materia de prohibición de tortura. Tanto al disponer una medida de la privación de la libertad, al momento de controlar la ejecución de la condena o resolver una acción de *hábeas corpus* relativas a las condiciones donde dicha medida se cumple, su rol es crítico para el logro de los objetivos del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura (“Sistema de Prevención”) creado por la ley 26.827. A su vez, tanto jueces/as como Fiscales y funcionarios/as del Ministerio Público Fiscal son quienes tienen a su cargo el desarrollo de las investigaciones ante la comisión de hechos de torturas o malos tratos, debiendo cumplir con los compromisos asumidos internacionalmente.

La ley 24.947 (Ley del Consejo de la Magistratura) y modificatorias como la Ley 27.148 (Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal) y la Resol. PGN 2627/15 (“Reglamento Disciplinario para los/as Magistrados/as del Ministerio Público Fiscal de la Nación”) carecen de mecanismos y disposiciones específicas en relación a los siguientes temas, que desarrollamos en el presente: a) Normas sustantivas para el cumplimiento de las obligaciones en materia de prohibición de tortura y malos tratos; b) Una vinculación más aceptada entre las decisiones de instancias internacionales relativas a la labor de magistrados/as y el funcionamiento del régimen disciplinario; c) Garantizar los derechos (en especial a ser oído) de las víctimas y organismos de derechos humanos especializados en las actuaciones administrativas y disciplinarias llevadas adelante como consecuencia de la comisión de hechos de tortura y malos tratos.

Por lo antes dicho, entendemos que la creación del Consejo es una oportunidad inmejorable para abordar estos puntos, que entendemos medulares



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



para un adecuado funcionamiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal, y que en definitiva redundarán en un mejoramiento de la calidad institucional. Por lo tanto, con el espíritu de colaborar y articular acciones con miras a lograr dicho objetivo, el Comité pone a disposición del Consejo las propuestas concretas que aquí se detallan tendientes a nutrir su labor sobre los puntos referidos.

II. Incorporación al régimen disciplinario de normas sustantivas tendientes al cumplimiento de obligaciones específicas en materia de prohibición de tortura, malos tratos y vulneraciones graves a los derechos humanos.

En su calidad de órgano rector del Sistema de Prevención, el Comité debe procurar que se garanticen los derechos contenidos en la Constitución Nacional y en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la ONU (CAT), el OPCAT y demás tratados internacionales pertinentes. Además de la responsabilidad de magistrados/as en el control de las de condiciones de detención de las personas privadas de su libertad, establecido en la Constitución Nacional¹, son muchas las exigencias internacionales asumidas por el Estado Argentino en materia de investigación diligente de posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, los cuales han sido calificados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como una “*vulneración grave*” de los derechos humanos.² El deber garantizar de oficio una pronta investigación diligente y eficaz también surge de la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes* (cfr. artículos 2, 4.2, 12, y 13).

¹ El art. 18 (*in fine*) de la CN establece que “Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos, más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autoriza”. En este sentido, en la Resolución del Consejo de la Magistratura respecto del juez Miret, se resolvió que “Cuando la persona es detenida, es puesta a ‘disposición’ del magistrado interviniente, esta disposición propiamente dicha no significa otra cosa que estar bajo la órbita de responsabilidad del magistrado que ejerce la jurisdicción sobre el caso en particular, entendiendo dicha responsabilidad no solo como la suerte del detenido en relación con su estado procesal y sus posteriores derivaciones, sino que del mismo modo lo es en relación con sus condiciones de detención.” Consejo de la Magistratura, “Luis Francisco Miret s/ pedido de enjuiciamiento” (Expediente Nro. 29), Resolución del Jurado de Enjuiciamiento de fecha 11 de marzo de 2011, pág. 87/88.

² Corte IDH, caso “Bueno Alves Vs. Argentina.” Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 90.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



Entre otras obligaciones, se debe garantizar a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente y del mismo modo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, las autoridades deben proceder prontamente³ y de oficio a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el debido proceso penal.⁴ Para que una investigación sea eficaz debe sustentarse a su vez en los principios de *“independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y acuciosidad, que deben adoptarse en cualquier sistema jurídico y orientar las investigaciones de presuntas torturas”*⁵, como sostuvo la Corte IDH. No es ocioso señalar que el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT), incluyó dentro de sus principales motivos de preocupación respecto del país, la calidad, eficacia y celeridad de la investigación de denuncias de tortura y malos tratos, de los patrones de violencia y arbitrariedad en el marco de detenciones policiales y de muerte bajo custodia estatal, entre otros aspectos.⁶

La Corte IDH sostuvo en relación a las “vulneraciones graves” a los derechos fundamentales que *“la repetición de tales hechos depende, en buena medida, de que se evite su impunidad y se satisfaga las expectativas de las víctimas y la sociedad en su conjunto de acceder al conocimiento de la verdad de lo sucedido”* siendo que *“la obligación de investigar constituye un medio para alcanzar esos fines, y su incumplimiento acarrea la responsabilidad internacional del Estado”*.⁷

La prevención de estos actos conlleva la obligación de realizar un accionar diligente en el esclarecimiento en todos los ámbitos institucionales de tales actos. Ello no se limita a la realización de una investigación en sede judicial. Por su parte, el objetivo central de los regímenes disciplinarios, sin dudas, es garantizar un adecuado funcionamiento interno de los respectivos órganos, cumpliendo el objetivo de concretar una eficaz prestación del servicio de justicia. Para lograr eso, se deben contemplar aspectos relativos a la organización interna del servicio, como así también al resultado e impacto que tiene en los y las justiciables, y su

³ Corte IDH, Caso “Bueno Alves”., *op. cit.* párr. 111.

⁴ Corte IDH, Caso “Villamizar Durán y otros Vs. Colombia”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2018, párr. 185.

⁵ Corte IDH, Caso “Bueno Alves”., *op. cit.* párr. 108.

⁶ Comité contra la Tortura (CAT), *Observaciones Finales sobre el 5º y 6º informe conjunto periódico de Argentina*, Doc. ONU CAT/C/ARG/5-6, párr. 13, 14 a, 21, 22 a, 29, 30 y 35.

⁷ Corte IDH, “Caso Bueno Alves”, *op. cit.* párr. 90.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



vinculación con la necesidad de evitar la impunidad ante hechos gravísimos. De este modo, la investigación diligente y oportuna de hechos que son condenados internacionalmente debe estar reflejada en dichos regímenes. Si bien no resulta factible en este punto una enumeración exhaustiva y pormenorizada de cada una de estas obligaciones o las consecuencias de su incumplimiento, entendemos que al menos debe incluirse cláusulas específicas en este sentido.

Respecto de jueces/as, el art. 25 de la ley 24.937 (y modificatorias), operativizando los arts. 53 y 115 de la CN, establece una lista no taxativa de causales que se considerarán mal desempeño. Si bien el incumplimiento de normas de jerarquía constitucional – como lo constituye la prohibición y sanción de la tortura- se encontraría incluido en el inc. 2 (“el incumplimiento reiterado de la Constitución Nacional, normas legales o reglamentarias”), entendemos necesaria la alusión específica en dicha lista, o en la futura codificación que el Consejo decida adoptar, de normas que reflejen la importancia que reviste la prohibición de la tortura.

Respecto de los y las fiscales, la Ley Orgánica del MPF de modo saludable incluyó entre los principios funcionales el deber de “desarrollar su actuación de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, los tratados y convenciones internacionales, respetando los derechos humanos y garantizando su plena vigencia” (Art. 9 inc. c). Esta norma contempla entre las faltas graves – aquellas que son pasibles de la sanción de remoción a través de un Tribunal de Enjuiciamiento- diversas situaciones que podrían abarcar las fallas que suelen verificarse en la investigación de casos de tortura, como son la adecuada calificación de los hechos, la producción oportuna de pruebas relevantes y omitir agotar la vía recursiva.⁸

Por lo tanto, la inclusión de normas específicas, lejos de ser una mera fórmula abstracta, se funda en la necesidad de evitar la reiteración de hechos que ya han provocado la responsabilidad del Estado Argentino y que no han tenido su reflejo en el ámbito interno por parte de los órganos disciplinarios locales.

⁸ El art. 68 de la Ley Orgánica del MPF (ley 27.148) identifica como faltas graves, entre otras, las siguientes: “e) *Actuar con grave negligencia en la atención de asuntos encomendados o en cumplimiento de las obligaciones asumidas. (...) g) Ejecutar hechos o incurrir en omisiones que tengan como consecuencia la pérdida de actuaciones o la obstaculización del trámite o del servicio de justicia. (...) j) Incumplir injustificada y reiteradamente los plazos procesales.*”



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



El caso “Bulacio” muestra a las claras que cualquier análisis sobre el funcionamiento del Consejo de la Magistratura debe incluir disposiciones relativas a la investigación de hechos de torturas y graves vulneraciones a los derechos humanos con consecuencias internacionales. Debe recordarse que Walter Bulacio fue detenido agentes policiales el 19 de abril de 1991, y una semana después murió como consecuencia de los golpes recibidos en custodia. En el 2003 la Corte Interamericana de Derechos Humanos homologó el Acuerdo de Solución Amistosa (ASA) entre el Estado y peticionarios, suscripto ante la CIDH, mediante el cual se reconoció la violación a los derechos a la protección judicial y al debido proceso legal (Arts. 8 y 25 de la CADH) por las innumerables dilaciones en la investigación que llevaron a la prescripción de la causa. La Corte IDH reconoció que *“se privó de estos mismos derechos a los familiares de Walter David Bulacio al no haber provisto a éstos de un recurso judicial efectivo para esclarecer las causas de la detención y muerte de Walter David, sancionar a los responsables y reparar el daño causado.”*⁹ En su decisión, la Corte IDH analizó en detalle los severos incumplimientos en el trámite de la causa por parte de los tribunales nacionales, incompatibles con la obligación de investigar en forma diligente dentro de un plazo razonable. En 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Espósito” ordenó la reapertura de la causa. También puso en conocimiento del Consejo de la Magistratura la situación a los fines que se analice la actuación de jueces/as de la causa. En 2008 el Poder Ejecutivo denunció ante el Consejo a la jueza de instrucción Alicia Iermini a raíz de su actuación en el caso. En agosto del 2012 el Consejo archivó la denuncia por presunto mal desempeño contra la jueza.

En relación a la labor de fiscales, se debe tener en cuenta el Acuerdo de Solución Amistosa suscripto ante la CIDH respecto del caso “Kaplun”, en el cual el Estado asumió responsabilidad internacional por los hechos denunciados en la petición, que incluyen violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal y al debido proceso en perjuicio de la víctima y sus familiares.¹⁰ En el caso, el Estado reconoció que la investigación por el esclarecimiento de la muerte de Ricardo Kaplun, producida en custodia “no resulta compatible con los estándares internacionales exigibles, razón por la cual puede tenerse por acreditada la violación de los artículos 5, 8 y 25 de la CADH”. En concreto, se denunció la responsabilidad de fiscales y funcionarios del Ministerio Público Fiscal

⁹ Corte IDH, Caso “Bulacio vs. Argentina”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 18 de septiembre de 2003, párr. 38 inc. d).

¹⁰ El ASA fue aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional por Decreto N° 1338 de 29 de diciembre de 2016 y por la CIDH en su sesión N° 2079 celebrada el 21 de marzo de 2017.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



intervinientes al no haber recurrido la decisión del Tribunal que sobreseyó a los imputados por prescripción de la acción penal. A raíz de ello, se incluyó dentro del ASA el compromiso de conformar una Comisión Investigadora que investigue desempeño de los funcionarios policiales, judiciales y Ministerio Público. Previamente, las acciones disciplinarias internas realizadas por el Ministerio Público Fiscal concluyeron con la desestimación de la denuncia contra el fiscal interviniente por parte del Procurador General de la Nación, como así también por la extensión de la acción contra el funcionario implicado en virtud de su jubilación.¹¹ Esta situación puede ilustrar, entre otras cosas, la dificultad de ejercer la potestad sancionatoria ante la ausencia de normas específicas, ya que la falta de identificación y sanción de responsables por hechos gravísimos reconocidos internacionalmente por el Estado, culmina reducido a una determinación disciplinaria sobre el cumplimiento de un deber funcional en apariencia menor

¹¹ La familia Kaplun denunció al Fiscal subrogante Aldo Gustavo de la Fuente por no haber recurrido la resolución del Tribunal de sobreseer a las personas imputadas por entender que se había extinguido la acción penal por prescripción, a pesar de que dicha decisión contradecía lo dictaminado por quien había intervenido previamente como representante del Ministerio Público. En oportunidad del descargo, el Fiscal informó que no se le había informado de la recepción en la Fiscalía de la cédula por la que el Tribunal Oral había notificado la resolución de prescripción. Por Resolución M.P. 2707/16 del 14 de septiembre del 2016, la Procuradora General de la Nación resolvió disponer la sustentación de un sumario administrativo al Dr. de la Fuente con el objeto de dilucidar la responsabilidad en su desempeño como Fiscal subrogante a cargo de la Fiscalía General N° 29 ante los tribunales orales en lo criminal, en relación con el hecho denunciado. Esta decisión siguió lo sugerido por el Consejo Evaluador respecto de que “la falta de apelación no se condice con las resoluciones del Ministerio Público que, en interpretación de la Constitución y las Leyes, imponen como rol de los fiscales mantener la acción penal y no propender, en casos de interpretación controvertible de la ley, a su extinción”. Entendió que la resolución por prescripción en casos de funcionarios “es una respuesta de poca calidad institucional; la resolución del conflicto mediante un cierre que impide el conocimiento de la verdad o al menos, el llegar a un punto en que deba admitirse que no es posible obtenerla no resulta un criterio propio de buenas prácticas institucionales”, a lo que agregó que “(...) en los casos en los que podrían estar implicadas graves violaciones a los derechos humanos, existe la indicación ineludible de extremar los recaudos necesarios para agotar la investigación sobre los hechos. Esto no se ve desplazado por la circunstancia de que en el juicio en cuestión se investigaban lesiones culposas, puesto que las circunstancias que rodeaban su existencia -la muerte de una persona detenida en custodia policial- volvían ineludible el deber de investigar irrestrictamente los hechos”. No obstante, en noviembre de 2018 el Procurador General de la Nación resolvió desestimar la denuncia y dispuso la sustanciación de un sumario administrativo al Dr. Hugo Álvarez, secretario de la Fiscalía, con el objeto de dilucidar su responsabilidad. Unos días después, el funcionario se acogió al beneficio jubilatorio por lo que la acción disciplinaria quedó extinguida.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



(controlar el vencimiento de un plazo o informar sobre una notificación) frente a las consecuencias que genera (la impunidad por la investigación de hechos condenados internacionalmente). Es decir, las consecuencias internas no parecen reflejar adecuadamente la magnitud e importancia de adoptar la máxima diligencia.

A título propositivo, sugerimos la inclusión tanto como causal de mal desempeño (en el caso de jueces/as) y como falta grave pasible de la máxima sanción (en el caso de fiscales) de normas de este estilo:

- ***Grave o reiterado incumplimiento de obligaciones relativas a la investigación y/o sanción de actos de tortura, malos tratos, tratos inhumanos o degradantes, vulneraciones graves a los derechos humanos u otros actos condenados universalmente.***
- ***Emitir disposiciones que impliquen un manifiesto agravamiento de las condiciones de privación de la libertad; o incurrir en grave o reiterado incumplimiento de obligaciones relativas al control sobre condiciones dignas de privación de la libertad.***

Entendemos también pertinente la inclusión de faltas que quizás no ameriten la máxima sanción, pero que están en estrecha relación con el cumplimiento de obligaciones cuya inobservancia pueden conducir a la falta de sanción por hechos de suma gravedad (como ha quedado demostrado a partir del caso “Kaplun”). De este modo, proponemos una redacción del estilo:

- ***Incumplimiento de obligaciones relativas al control de las condiciones de detención, la investigación y/o sanción de actos de tortura, malos tratos, tratos inhumanos o degradantes, vulneraciones graves a los derechos humanos, u otros actos condenados universalmente.***

III. **Cumplimiento de decisiones o acuerdos internacionales en relación a la investigación y sanción de tortura, malos tratos o vulneraciones graves a los derechos humanos.**

Desde el retorno de la democracia, el Estado argentino ha sido condenado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por diversos casos que involucran la imposición de torturas y tratos inhumanos y degradantes, la comisión de hechos de violencia institucional y la falta de investigación diligente y eficaz.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



Los casos “Garrido y Baigorria” (1998), “Bulacio” (2003), “Bayarri” (2008), “Bueno Alves” (2007) y “Torres Millacura” (2011), resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos demuestran que se trata de un problema estructural cuyas causas subyacentes aún deben abordarse.

Como dijimos, en el caso “Bulacio” el Máximo Tribunal interamericano concluyó que habían existido serias vulneraciones al debido proceso legal en la pesquisa derivada del esclarecimiento de la muerte en custodia de la víctima, luego de haber sido torturada. Sin embargo, el proceso disciplinario tendiente a dilucidar las responsabilidades funcionales de los órganos judiciales fue abierto recién 5 años después, y concluido con un archivo a 9 años de constatadas las irregularidades. La Corte IDH sostuvo en aquel entonces que:

“El derecho a la tutela judicial efectiva exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos.”¹²

Con posterioridad, la Argentina fue también condenada por la Corte IDH por otros hechos similares. En el caso “Bueno Alves” se declaró la responsabilidad internacional de la Argentina por actos de tortura llevados adelante por agentes policiales, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables de los hechos. Además de constatar la falta de resultado de las investigaciones, la Corte IDH observó con elocuencia que:

“(…) las autoridades judiciales no investigaron los hechos con diligencia y la carga procesal recayó en gran parte sobre el señor Bueno Alves. El rol que jugaron el Ministerio Público y el Juez fue notoriamente pasivo. El último se limitó la mayor parte del tiempo a recibir las solicitudes de prueba de la parte querellante, algunas de las cuales nunca fueron resueltas favorablemente, mientras que el primero no procuró allegar toda la evidencia que podría resultar útil para establecer la verdad de los hechos. Asimismo, se dejaron de lado las investigaciones pertinentes a la denuncia de golpes en el estómago y la privación de medicamentos. Por otra parte, las personas identificadas como responsables de los golpes en contra del señor Bueno Alves no fueron vinculados al proceso sino hasta mucho tiempo después de iniciado el mismo, y a pesar de que el señor Bueno Alves refirió la presencia de un tercer individuo mientras se le aplicaban los

¹² Corte IDH, Caso “Bulacio”, op. cit., párr. 115.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



golpes en el oído y en el estómago, no se procuró identificar a ese sujeto. En suma, el proceso penal no identificó ni sancionó a ningún responsable, dependió casi exclusivamente de la actividad de la víctima y no culminó en las reparaciones de los daños causados a ésta.”¹³

En el caso “Bayarri” se constató que la víctima fue sometida al pasaje de corriente eléctrica, al método denominado como “capucha” y a golpes en el cuerpo con el fin de extraerle una confesión. Sin embargo, a pesar de las visibles lesiones en el rostro y oído que presentaba, el juez interviniente le tomó declaración indagatoria sin dejar asentadas tales lesiones ni disponer la revisión de la víctima por profesionales de la salud, incumpliendo las obligaciones de actuar de oficio.¹⁴ En tal ocasión la Corte IDH consideró que debían incorporarse la difusión y formación en materia de prevención de la tortura y tratos crueles a los miembros de la administración de justicia.¹⁵ En las sucesivas instancias de supervisión del cumplimiento de la decisión el Estado no aportó mayor información sobre el cumplimiento de este punto.

Por el caso “Bayarri” existe una investigación penal aún en curso contra el juez, el mismo que fue denunciado ante el Consejo de la Magistratura por los hechos del caso “Bueno Alves”. Si bien el Juez Zelaya intervino en ambos procesos, sólo en el año 2007 fue sancionado con una multa del 20% de su sueldo por su falta de diligencia en el marco de diversas causas en las que se dictó el sobreseimiento de funcionarios policiales, y entre las que se encuentra la vinculada con el caso “Bayarri” (que en aquella oportunidad todavía se encontraba en trámite ante la CIDH). No obstante, las nuevas denuncias originadas a partir de las sentencias de la Corte IDH en “Bayarri” y en “Bueno Alves”, han sido archivadas. El magistrado finalmente se jubiló en el mes de marzo de 2020.

Recordemos que la Corte IDH calificó los hechos de “Bueno Alves” como una “vulneración grave a derechos fundamentales”, que compromete la responsabilidad internacional del Estado argentino, sobre los cuales se requiere evitar la impunidad, como forma de prevenir su repetición. La importancia de evitar la reiteración de estos hechos debe tener su correlato en el régimen disciplinario, no solamente a través de la inclusión de disposiciones sustanciales – como destacamos en el punto anterior- sino también en la obligación expresa de iniciar

¹³ Corte IDH, Caso “Bueno Alves”, op. cit. párr.113.

¹⁴ Corte IDH, Caso “Bayarri vs. Argentina”, *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 30 de octubre de 2008, párr. 90-94.

¹⁵ Corte IDH, Caso “Bayarri”, op. cit., punto resol. 13.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



en forma inmediata y de oficio actuaciones disciplinarias una vez acaecida una decisión internacional de la cual surjan incumplimientos funcionales en la actuación de magistrados/as y funcionarios/as del Poder judicial o del Ministerio Público. En el régimen actual, nada obsta a que las actuaciones disciplinarias sean iniciadas por el propio Consejo de la Magistratura o el titular del Ministerio Público Fiscal independientemente de que haya una denuncia externa¹⁶, pero ante la constatación de las dificultades con que esto ha operado en la práctica, la gravedad de los hechos y la necesidad de evitar nuevos supuestos de responsabilidad internacional para el Estado debe incluirse esta posibilidad expresamente. Esta previsión, también debiera contemplar la eventual reapertura o nueva denuncia, cuando hubiese acaecido una denuncia anterior cuyo archivo o desestimación se dispuso con carácter previo a la decisión internacional de la cual surjan de manera clara incumplimientos funcionales en la actuación de magistrados/as y funcionarios/as.

La importancia de evitar la reiteración de estos hechos debe tener su correlato en el régimen disciplinario, no solamente a través de la inclusión de disposiciones sustanciales – como destacamos en el punto anterior- sino también en la obligación expresa de iniciar en forma inmediata y de oficio actuaciones disciplinarias una vez acaecida una decisión internacional de la cual surjan incumplimientos funcionales en la actuación de magistrados/as y funcionarios/as del Poder judicial o del Ministerio Público. En el régimen actual, nada obsta a que las actuaciones disciplinarias sean iniciadas por el propio Consejo de la Magistratura o el titular del Ministerio Público Fiscal independientemente de que haya una denuncia externa¹⁷, pero ante la constatación de las dificultades con que esto ha operado en la práctica, la gravedad de los hechos y la necesidad de evitar nuevos supuestos de responsabilidad internacional para el Estado debe incluirse esta posibilidad expresamente. Esta previsión, también debiera incluirse para la eventual reapertura o nueva denuncia, cuando hubiese acaecido una denuncia anterior cuyo archivo o desestimación se dispuso con carácter previo a la decisión internacional de la cual surjan de manera clara incumplimientos funcionales en la actuación de magistrados/as y funcionarios/as.

En este sentido, el Consejo de la Magistratura ha sostenido que “no existe en el orden nacional ninguna disposición que establezca expresamente un plazo de prescripción de la acción que finiquite y ponga término a la facultad y a la vez a

¹⁶ Art. 14.b Ley 24.937 y modif.; Art. 72 Régimen Disciplinario MPF.

¹⁷ Art. 14.b Ley 24.937 y modif.; Art. 72 Régimen Disciplinario MPF.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



la obligación del Estado Nacional de investigar la posible comisión de conductas por parte de los magistrados que puedan configurar una causal de mal desempeño o posible comisión de delito en los términos del art. 115 de la Constitución Nacional”¹⁸. A su vez, en dicha oportunidad también se enfatizó que cuando los hechos por los que se acusara a un/a magistrado/a no hubieran sido conocidos por los/as Senadores/as que prestaron acuerdo para su designación, nada obsta a que pueda proceder a su juzgamiento por ante el Jurado de Enjuiciamiento.¹⁹

En relación con el plazo de caducidad de las denuncias presentadas ante el Consejo de la Magistratura, se debe tener en cuenta la obligación estatal de remover todos los obstáculos que impidan la consecución de estos procesos, que incluye la exigencia de revisar las disposiciones internas que obstaculicen la determinación de responsabilidades de funcionarios/as como en el caso de vulneraciones graves a derechos humanos: “el deber de investigar constituye una obligación estatal imperativa que deriva del derecho internacional y no puede desecharse o condicionarse por actos o disposiciones normativas internas de ninguna índole.”²⁰ En tal tesitura, debiera preverse para estos casos la modificación de las disposiciones que contienen el plazo de caducidad de tres (3) años desde la presentación de la denuncia para la apertura del procedimiento de remoción (art. 7 inc. 15 de la Ley CM), o para la apertura de un proceso disciplinario (art. 7 inc. 16).

Asimismo, siempre que se trate de hechos calificados como torturas, malos tratos o vulneraciones graves a los derechos humanos, o que ya hayan sido objeto de una condena en la esfera internacional y respecto de los cuales debe procederse a la determinación de responsabilidades, entendemos que la normativa también debería contemplar una mayoría agravada o calificada (en el caso del Consejo de la Magistratura) para proceder a su archivo o desestimación. De lo contrario, se continuaría comprometiendo la responsabilidad internacional ante las sucesivas instancias de supervisión de la condena internacional.

En consecuencia, proponemos incluir disposiciones que aseguren:

¹⁸ “Luis Francisco Miret s/ pedido de enjuiciamiento”, Resolución del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de fecha 11 de marzo de 2011, consid. 9.

¹⁹ “Luis Francisco Miret s/ pedido de enjuiciamiento”, Op. Cit., consid. 5.

²⁰ Corte IDH, Caso “Bueno Alves”, op. cit. Párr. 90.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



- ***La apertura –o eventual reapertura- inmediata de procedimientos disciplinarios ante la condena o el reconocimiento internacional de responsabilidad del Estado por investigaciones deficientes de hechos de tortura, malos tratos o vulneraciones graves a los derechos humanos; con el correlato de la modificación de las disposiciones que contienen plazos de caducidad;***
- ***Mayorías especiales, agravadas o calificadas de los órganos correspondientes para decidir el archivo de procedimientos disciplinarios por hechos calificados como torturas, malos tratos o vulneraciones graves a los derechos humanos, o que ya hayan sido objeto de una condena en la esfera internacional.***

IV. La participación de las víctimas y organismos de derechos humanos especializados en las actuaciones administrativas y disciplinarias por hechos de tortura, malos tratos y graves vulneraciones a los derechos humanos.

A criterio del Comité, es necesario incorporar normas específicas que prevean expresamente la participación de las víctimas en todas las actuaciones relativas al esclarecimiento de los hechos de torturas, malos tratos o vulneraciones graves a los derechos humanos -incluidas las actuaciones disciplinarias y administrativas-. La experiencia demuestra que su contribución es central para el esclarecimiento de los hechos y, además, se desprende de las obligaciones internacionales del Estado, según la interpretación que han hecho diversos órganos de tratados.

En ese sentido, se destaca que el Decreto PEN 635/20 tuvo en cuenta esta centralidad al contemplar expresamente que el diagnóstico debería incluir un “Análisis sobre la forma de dotar de una mayor agilidad, publicidad y transparencia a los concursos de selección y a los procesos de enjuiciamiento de magistrados, con posibilidad de brindar una mayor participación a las universidades públicas y a las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto estatutario se vincule directamente con el servicio de administración de justicia” (art. 4 inc. c).

Los procedimientos disciplinarios, además de dar cumplimiento a un esclarecimiento integral de los hechos, poseen un valor simbólico como mensaje



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



de reproche.²¹ Las sanciones administrativas contribuyen a la creación de una cultura institucional adecuada para enfrentar o eliminar patrones de violencia o discriminación, dado que la continuidad en los cargos de los y las responsables de graves irregularidades puede llevar a la impunidad²². Es también por ello que la participación de las víctimas (incluyendo entre ellos a familiares y sus defensores/as) en todas las instancias institucionales de esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos es una exigencia creciente de la normativa nacional e internacional.

Partimos de la base que en todos los procesos –sean administrativo sancionatorios o jurisdiccionales- deben respetarse las garantías básicas del debido proceso legal, evitando la discrecionalidad, permitiendo alcanzar decisiones justas, y teniendo como norte el respeto a los derechos humanos.²³ A su vez, el acceso a la justicia es un derecho garantizado expresamente por el derecho internacional de los derechos humanos a las víctimas.²⁴ La Corte IDH ha remarcado la importancia de los expedientes disciplinarios para controlar la actuación de los funcionarios públicos, en el marco del acceso a la justicia debido a las víctimas.²⁵ Sobre el rol otorgado a las víctimas en estos expedientes, la Corte IDH valoró la importancia de las decisiones internas que las legitiman a intervenir en los procedimientos disciplinarios, coadyuvando a evitar la impunidad.²⁶

Esto ha tenido su reflejo en principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente en instrumentos del llamado *soft law*, algunos de los cuales han sido expresamente incorporados a la legislación nacional. Así, la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”, incorporada a la ley 26.827 (arts. 2 y 56), establecen

²¹ Corte IDH, Caso “Mendoza y otros vs. Argentina”, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, sentencia de 14 de mayo de 2013, párr. 224. Corte IDH, “Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2013, párr. 395.

²² Corte IDH, Caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 377.

²³ Corte IDH, Caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 124 y ss.

²⁴ Consagrado por ejemplo en el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

²⁵ Corte IDH, Caso “Campo Algodonero vs. México”, op. cit., párr. 373.

²⁶ Corte IDH, Caso de la “Masacre de La Rochela vs. Colombia”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 207.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



que: se *“facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información; b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente.”*²⁷

A su vez, la propia ley 26.827 receptó expresamente los principios surgidos en el ámbito internacional: *“Las autoridades competentes deberán garantizar a las víctimas de hechos de tortura o malos tratos y/o a sus familiares el acceso a los expedientes judiciales o administrativos en los que se investigue la situación denunciada”*²⁸. Siguiendo los principios aquí mencionados, entendemos que su rol debe abarcar no solo el acceso al expediente sino también la participación en otras instancias del procedimiento, siempre teniendo como objetivo contribuir al esclarecimiento de los hechos.

El procedimiento actual ante el Consejo de la Magistratura de la Nación contiene serias limitaciones a la participación de las personas denunciadas o víctimas, tanto en la etapa de formulación de la acusación por parte de la Comisión de Disciplina y Acusación, como en el procedimiento ante el Jurado de Enjuiciamiento.

²⁷ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, punto 6.

²⁸ Artículo 44 de la Ley 26.827. A su vez, el Decreto Reglamentario estableció que se debe contar *“con un asesoramiento jurídico propio para las presuntas víctimas de hechos de tortura o malos tratos y/o sus familiares. Los abogados que lo integren deberán asesorar y acompañar a las presuntas víctimas y/o sus familiares y también tendrán libre acceso a los expedientes judiciales o administrativos en los que se investiguen hechos de tortura o malos tratos. Dichos profesionales deberán procurar que las autoridades competentes informen a la presunta víctima de tortura o malos tratos y/o sus familiares sobre el progreso de la investigación judicial o administrativa. También procurarán que las presuntas víctimas y/o sus familiares sean notificados de las audiencias que se realicen con motivo de la investigación del caso y de la detención del presunto autor. Asimismo, se les brindará la información necesaria para que puedan ponerse en contacto con otros servicios de asistencia jurídica o de protección a víctimas.”*. Decreto 465/2014, Reglamentación de la Ley 26.827 sobre Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. B.O. 9 de abril de 2014, art. 44.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



Con respecto a la primera, el Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura²⁹ prevé expresamente que la persona denunciante “*no será parte de las actuaciones pero estará obligado a comparecer siempre que su presencia sea requerida*” (art. 2). Este principio prohibitivo general, se materializa en las diferentes instancias del trámite disciplinario de denuncia y formulación de la acusación: denuncia, investigación preliminar, citación y audiencia.

En relación a la denuncia, no se prevé por ejemplo la notificación a quien la haya formulado acerca de su admisión, o su eventual rechazo *in limine*. A su vez, durante la sustanciación de la investigación preliminar, sólo se habilita al denunciado a ofrecer pruebas o a recusar (art. 11 y 12); la Comisión tiene la potestad exclusiva de ordenar la producción de aquellas pruebas que estime oportunas (art. 15), y la instancia de notificación y control sobre las mismas (incluyendo la formulación de preguntas en testimoniales) está prevista exclusivamente para la persona investigada (art. 17 inc. d). Es decir, no se contemplan en la regulación actual una intervención específica para la persona denunciante: ni la notificación sobre las medidas de prueba a realizarse, ni la posibilidad de participar en su producción –por ejemplo, presenciar testimoniales y formular preguntas-. Tampoco se prevé la notificación al denunciante o víctima de la citación a audiencia al denunciado, menos aún su presencia en la misma (arts. 20, 21).

Por otra parte, no se estipulan vías recursivas para la denunciante en ninguna instancia del trámite: ya sea ante el rechazo *in limine* (art. 8), o ante la posible desestimación de la denuncia (arts. 19 inc. a; 22 inc. a).

En cuanto al procedimiento ante el Jurado de Enjuiciamiento, tampoco se encuentran previstas facultades específicas para las víctimas o denunciantes durante la sustanciación del trámite (art. 26 inc. 4 Ley 24.937), ni recurso administrativo o judicial frente a la desestimación de la remoción o sanciones.

Respecto al Régimen disciplinario del Ministerio Público Fiscal, el art. 23 del Reglamento también determina que quien denuncia no tendrá calidad de parte en las actuaciones, aunque se establece que deba ser notificado de su resultado. Por

²⁹ Aprobado por Resolución Nro. 98/2007 del Consejo de La Magistratura



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



lo demás, se presentan similares limitaciones para las víctimas durante la tramitación del procedimiento.³⁰

Entendemos que las posibilidades de revisión en los procedimientos disciplinarios resultan limitadas. Sin embargo, otorgarles un rol a las víctimas implica a su vez darles la posibilidad de recurrir decisiones respecto del rechazo de la denuncia y de la producción de pruebas ante el organismo, al menos ante el mismo órgano que las dictó. Las normas específicas dependerán del sistema que finalmente se adopte. En el caso de jueces/as, el régimen actual contiene escasísimas chances de recursos en ambas instancias, por lo que esa posibilidad debería preverse expresamente. En el caso del MPF, se contempla la posibilidad de que la persona denunciante recurra en queja ante el Tribunal de Enjuiciamiento para el caso que su denuncia haya sido desestimada (Arts. 77 LOMPF y 54, 58 y 69 del Reglamento Disciplinario MPF) aspecto que debería extenderse a la víctima en caso de que no sea denunciante. De igual modo, a las víctimas debería hacerse extensivo el recurso de reconsideración para el caso de rechazo de medidas de prueba, actualmente previsto únicamente para el sumariado (Art. 47 Reglamento Disciplinario MPF).

En conclusión, proponemos que, o bien se regule la admisión como sujeto procesal de quienes hayan sido víctimas de los hechos gravísimos que aquí describimos, y eventualmente a sus familiares y/o defensores y organismos de derechos humanos, o bien al menos se contemple la posibilidad de que puedan ejercer las siguientes facultades:

- ***El acceso a los expedientes, así como instancias específicas procedimentales en las que la/s persona/s denunciante/s puedan ser oídas y notificadas sobre las decisiones relevantes que se adopten;***
- ***La posibilidad de proponer y producir pruebas conducentes e instancias recursivas frente a decisiones que clausuren las investigaciones administrativas por estos hechos;***

³⁰ Entendemos que la remisión supletoria a las disposiciones del Código Procesal Penal de la Nación efectuado en ambos procesos no sortea la falta de intervención. Si bien el rol otorgado a la víctima en el proceso penal es cada vez más amplio acorde con los estándares que hemos mencionado, es necesario que quienes hayan sido víctimas de hechos de tortura o malos tratos y/o a sus familiares, así como organismos de derechos humanos, tengan una participación central y expresa en los procesos disciplinarios.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



Firmado: Irrazábal, Juan Manuel (Presidente); Alconada Alfonsín, Rocío; Armoa, Miguel Alejandro; Conti, Diana; Ignacio, María Josefina; Nioi García, Ricardo; Palmieri, Gustavo Federico; Lavado, Diego; Leguizamón, María Laura; Mugnolo, Francisco; Ziegler, Alex.