

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE  
CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL ZONA ATLANTICA  
(C.U.R.Z.A.)

Licenciatura en Ciencias Políticas

Tesis:

*“Democratización y legitimidad democrática del Poder Judicial. El diseño institucional del Juicio por Jurados: sus fundamentos en el proceso de Reforma del Código Procesal Penal de Río Negro, 2010-2015”*

Tesista: Yanina Tamara Fradin Oucinde

Director: Mgter. Luis Emilio Pravato

Co-director: Mgter. Claudio Menneccozi

VIEDMA, Agosto de 2016.-

## Resumen

El presente trabajo de tesis refiere a los argumentos en torno a la Democratización del Poder Judicial y el diseño institucional de participación ciudadana del juicio por jurados, defendido por los actores intervinientes en el “Proceso de Reforma” del Código Procesal Penal de Rio Negro, llevado a cabo en el período 2010-2015. Específicamente comprende el estudio de los pasos de definición del problema, y Formulación y Adopción de una alternativa de solución (agenda setting y decisión-making, respectivamente).

Se realizó la descripción del proceso de reforma, que comprende las gestiones de gobierno de la Alianza Concertación para el Desarrollo, del Gobernador Miguel Saiz, y la gestión de gobierno del Frente para la Victoria, del gobernador Alberto Weretilneck, teniendo en cuenta su contexto político; y el análisis de los argumentos de los emprendedores y formuladores de políticas considerando cómo dicho contexto condicionó el diseño institucional de participación ciudadana resultante.

Por último se analizó el instrumento de participación ciudadana, el Jurado, según su integración, organización, competencia y tipo de decisión, con el fin corroborar o refutar la hipótesis principal del presente trabajo, e intentar responder al interrogante de si el instrumento permite la tan pregonada “democratización” de la justicia.

Para el desarrollo de este trabajo se adoptó la metodología cualitativa, que permitió describir el contexto donde interactúan los actores, sus argumentos, interpretaciones y valores. Principalmente se trabajó con recopilación y análisis documental, entrevistas en profundidad y observación participante.

“Desde hace tiempo —exactamente desde que no tenemos a quien vender el voto-, este pueblo ha perdido su interés por la política, y si antes concedía mandos, haces, legiones, en fin todo, ahora deja hacer y sólo desea con avidez dos cosas: pan y juegos de circo”

Juvenal, *Sátiras X*, 77–81)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Panem\\_et\\_circenses](https://es.wikipedia.org/wiki/Panem_et_circenses)

## INDICE:

Dedicatoria.....	5
Agradecimientos.....	5
1. Introducción.....	6
2. Antecedentes.....	6
Relevancia .....	8
El Problema.....	9
Hipótesis.....	9
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos.....	10
3. Enfoque teórico metodológico.....	11
4. Capítulo 1: Marco Conceptual.....	15
Capítulo 2: La Reforma en Argentina y Río Negro.....	36
El contexto político y social en Río Negro (2010-2015).....	42
El proceso de reforma del Código Procesal Penal Rionegrino.....	46
a) La Gestión de Miguel Saiz: Agenda Setting.....	47
La identificación y definición del problema.....	47
Alternativas de solución.....	52
Selección de la alternativa.....	53
b) La Gestión de Alberto Weretilneck: Decision Making.....	55
Identificación y definición del problema.....	55
Alternativas de solución.....	58
Selección de la alternativa.....	64
Capítulo 3: Participación ciudadana, juicio por jurado y democratización de la .justicia.....	71
Los emprendedores de políticas.....	71
Los formuladores de políticas.....	86
Capítulo 4: El Juicio por Jurados en el nuevo Código Procesal Penal.....	89
a) El instrumento en el diseño resultante.....	89
Participación de los ciudadanos.....	90
Intervención en la implementación del servicio de justicia.....	93
El debate.....	93
La deliberación.....	94
La toma de decisión.....	96
El instrumento de participación ciudadana.....	96
b) ¿Democratización o legitimidad democrática del Poder Judicial?.....	98
5. Conclusión y recomendaciones.....	109
Bibliografía.....	117
Índice de anexos.....	120

## Dedicatoria

A la familia, por años de respaldo emocional y material. A Nina, por el tiempo robado y a Sergio por su apoyo.

## Agradecimientos

A Luis Emilio Pravato, por su asesoramiento y confianza al aceptarme como tesista. A Claudio Menneccozi y a Belén Scalesa por el aliento y los consejos.

A la Dra. Daniela Zágari, a Tachi y al Dr. Hernán Trejo, por la confianza y los libros. A mis compañeros de trabajo por las charlas y la paciencia.

A mis amigas Viviana Wainmaier y Mónica Pouso, por tantas veces que han escuchado el proyecto, y me han motivado hasta que logré concretarlo en papel.

A los entrevistados: Miguel Cardella, Pedro Vega, Graciela Carriqueo, Eduardo Sacchetti, Fernando Presa, Marcelo Álvarez, Pablo Estrabou, Ricardo Sánchez y Juan Bernardi, quienes a pesar de sus compromisos e inconvenientes me han dedicado parte de su tiempo con total hospitalidad.

A todos aquellos que con su trabajo y sacrificio hicieron del CURZA un lugar mejor, y aunque algunos ya no están, fueron quienes con su aliento hicieron posible que continuara en la carrera.

A mis padres, que a la distancia me han apoyado durante todos estos años de la carrera y la vida, en las buenas y en las “malas”. A mis hermanos por el humor. Al regalo más hermoso que he recibido, Nina Mercedes Fradin. Y a Sergio, que se cruzó en el camino en el momento justo.

## 1. Introducción

La presente investigación estuvo realizada con el propósito de describir el mecanismo de participación del Juicio por Jurados y sus fundamentos durante el proceso de Reforma del Código Procesal Penal de Río Negro, que comprende el período 2010-2015.

El proceso de reforma se inicia durante la gestión del Gobernador Miguel Saiz en el marco de una campaña electoral marcada por la judicialización de la política, que va a incidir directamente en el diseño del juicio por jurados. Sin embargo, en el proceso de toma de decisión de la Gestión de Alberto Weretilneck, y a pesar de ser presentado como la célula de la democratización de la justicia, el juicio por jurados termina perdiendo un aspecto esencialmente democratizador.

En búsqueda de los motivos por los cuales el juicio por jurados adquiere y pierde ese carácter, es que se indagó a los emprendedores y se analizaron los argumentos de los formuladores en el contexto en el cual se da el proceso de reforma, y sus definiciones sobre participación ciudadana, juicio por jurados y democratización de la justicia, con la convicción de poder brindar una herramienta que desde el conocimiento científico permita ser útil a quienes deseen mejorar nuestras democracias.

## 2. Antecedentes

En Río Negro, la tesis de Juan Pablo Mamy Ferrara "*Participación ciudadana en Río Negro. Análisis de las experiencias de participación semidirecta*" realiza un análisis exploratorio que se propone describir las principales experiencias de participación ciudadana a través de las modalidades de democracia semidirecta

instituidas en la reforma de la Constitución Provincial de 1988 hasta 2006. Su trabajo concluye que existió una escasa aplicación y escasa participación ciudadana, a raíz de que el Estado se apropió de los diseños institucionales poniendo restricciones a la participación. Los diseños solo buscaron democratizar esferas no determinantes del Estado, reduciendo a la ciudadanía a concertar, proponer, sugerir, orientar etc. pero no a influir sobre las políticas o la agenda pública, siendo el objetivo fundamental consolidar la democracia como régimen.

A similar conclusión llegan Noelia Agüero Kreiber y Elsa Inés Herrera en la tesis de grado "*El Consejo Local de Seguridad: Una nueva forma de participación ciudadana. En el período 2004 y 2005*", que realizaron un análisis organizacional, desde un tipo de estudio exploratorio/compreensivo concluyendo que la organización solo se dedica a la etapa de diagnóstico en las fases de políticas públicas, y su desfinanciamiento, debilitamiento institucional y escasa repercusión en la sociedad son un obstáculo para la articulación de los intereses de los actores sociales. (Agüero y Herrera 2006:81).-

En referencia directa a las experiencias de participación ciudadana a través de los juicios por jurado en la Provincia de Córdoba, en "*El juicio por jurado en Córdoba: el desafío de democratizar la justicia frente a las prácticas y expectativas de eficiencia judicial*" de la Dra. María Lorena Giaquinta de la UNC<sup>2</sup>, describe la experiencia e indaga sobre las razones argumentadas a favor de la participación ciudadana en los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional desde 2003, en vista a instalar los Juicios por Jurados. Pretendiendo visualizar el objetivo político a alcanzar con la reforma a fin de cotejarlo con los datos resultantes de la experiencia de

---

<sup>2</sup> Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional y III Latinoamericano de Sociología Jurídica (Debates Socio Jurídicos en torno a los cambios sociales de Latinoamérica) en 2012 en Viedma.

Córdoba, se propone establecer cuán realizable es la expectativa creada respecto de la participación ciudadana. Giaquinta afirma que en Argentina existe una creencia por parte de la clase política de que los juicios por jurado restablecerán los niveles de confianza en la justicia. En Córdoba, durante la vigencia de la ley N° 8123, no se elige el mecanismo de juicio por jurados porque existe una fuerte resistencia de la cultura jurídica (abogados, defensores, asesores, fiscales y jueces) que asocia la participación ciudadana con el “clamor popular irreflexivo” y con un aumento del castigo, a pesar de que la experiencia ha demostrado lo contrario. Entre sus reflexiones finales hace hincapié en flexibilizar el tipo de delitos a juzgar por jurados (aunque el máximo ideal sea juzgar todos los delitos, considera que realmente es impracticable dada las limitaciones observadas). Y finalmente destaca que, empíricamente, la experiencia de participación en Córdoba significó una mayor legitimidad de la Justicia en términos de procedimiento, pero solo para quienes efectivamente participaron como jurados.

### *Relevancia*

El actual proceso de reforma del Código Procesal Penal se presenta como un cambio de paradigma en la concepción de la administración de Justicia como servicio público, en un contexto más general de judicialización de la política, politización de la justicia y consecuente desprestigio del Poder Judicial.

En la Provincia de Río Negro la incorporación de la ciudadanía en la administración de Justicia a través del Juicio por Jurados es presentada a través de los medios como la célula fundamental de la “democratización” del Poder Judicial; sin embargo el fenómeno merece ser examinado desde una mirada politológica que describa los fundamentos y alcances que los actores intervinientes en el proceso de



reforma del Código Procesal Penal pretenden dar a esa incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones de la administración de Justicia.

Asimismo, y en términos de participación de la ciudadanía en la administración pública, el presente trabajo pretende realizar un aporte a la clasificación brindada por el Mgter. Miguel Franco en cuanto a mecanismos de participación ciudadana en Río Negro.

### *El problema*

El problema que pretende abordar esta investigación es si el Juicio por Jurados, instituido en el diseño institucional resultante del proceso de Reforma del Código Procesal Penal de Río Negro entre 2010-2015, es pensado para “democratizar la justicia” o más bien como una forma de “legitimar democráticamente” al Poder Judicial. Dicha investigación se circunscribe a la Provincia de Río Negro, en el período 2010-2015, hasta la aprobación del texto definitivo del Código Procesal Penal de Río Negro que instituye el Juicio por Jurados.

### *Hipótesis*

El Juicio por Jurados es un instrumento de *participación ciudadana individual extensivo que permite incidir en la toma de decisiones en la gestión del servicio de justicia*, pero no contribuye a la democratización del Poder Judicial porque obstaculiza la *puesta a prueba de sus funcionarios públicos*.

Para cumplir con el objeto de estudio y corroborar o refutar la hipótesis se tuvieron en cuenta los siguientes objetivos:

### *Objetivo General*

Examinar si el diseño institucional del Juicio por Jurados resultante del proceso de Reforma del Código Procesal Penal de Río Negro, 2010-2015 fue pensado por los actores intervinientes para “democratizar la justicia” o como una forma de “legitimar democráticamente” al Poder Judicial.

### *Objetivos específicos*

a) Identificar a los actores intervinientes en el proceso de Reforma del Código Procesal de Río Negro 2010-2015 y sus posturas y estrategias respecto a la participación ciudadana a través de los Juicios por Jurado.

b) Indagar sobre las formas de pensar la “democratización del Poder Judicial” y la participación ciudadana dentro de la institución.

c) Describir el instrumento de Juicio por Jurados y analizar el resultante del diseño institucional, haciendo referencia a las características sobre quiénes y cómo están habilitados a participar como jurados, procedimientos previstos de convocatoria y de toma de decisión, en qué casos se da intervención, cuáles son sus facultades y capacidad de incidir.

d) Confrontar el diseño resultante y los modos de pensar la democratización de los actores intervinientes a fin de exponer que concepción de democratización resulta instituida en el Nuevo Código Procesal Penal de Río Negro.

### **3. Enfoque teórico y metodológico**

Para el siguiente trabajo se utilizó la metodología cualitativa, y el tipo de estudio es descriptivo, porque se describen el contexto donde interactúan los actores,

sus argumentos, interpretaciones y valores. Si bien el tipo de diseño cualitativo no contempla el planteamiento de hipótesis, se parte de algunas anticipaciones de sentido que permiten avanzar en el proceso de investigación.

La triangulación metodológica en la recolección de datos permitirá medir los distintos valores del fenómeno desde diversas perspectivas (Sirvent 1997:41); y compensar las desventajas o limitaciones que presenta cada técnica. Una técnica de recolección utilizada fue el *análisis de fuentes documentales y estadísticas*. Se analizaron básicamente los proyectos de reforma presentados, los documentos utilizados por la comisión de reforma en la legislatura de Rio Negro presentados por diferentes actores, los Informes Anuales del Ministerio Público de los años 2010 a 2014, los Diarios de las Sesiones de la Legislatura Rionegrina del 10 de diciembre de 2013, del 30 de octubre y 10 de diciembre de 2014 donde se debatió y votó el proyecto definitivo del C.P.P.; también se analizaron las noticias publicadas en la prensa escrita, incluyendo las publicaciones on-line. El análisis de documentos y fuentes de información permitirá representar el contexto histórico y político en el que los actores se desenvuelven, los argumentos de los principales emprendedores que no pudieron ser entrevistados y describir el diseño institucional del mecanismo de participación “Juicio por Jurados” resultante. El instrumento a utilizar será la ficha de lectura de los documentos analizados y la elaboración de cuadros donde se detallen unidad de análisis, ejes de análisis (actor, posición, críticas, ideas fundamentales, etc.), observaciones y gráficos de líneas de tiempo, en los que se presentan una serie de hechos organizados de forma temporal, indicando las fechas, actores y acciones correspondientes a cada uno de esos hechos a fin de facilitar la comprensión de las

relaciones entre la política nacional y sus efectos en la política provincial, y que permite visualizar la evolución histórica del fenómeno estudiado.

Otra de las técnicas de recolección de datos será la *entrevista en profundidad*, que es definida como “*una situación de interacción espontánea o inducida, en el que se produce un intercambio de comunicación que permite conocer representaciones, modos de pensar y sentir*” (Bertoldi y Bolleta 2006:15). Ésta técnica es propia de la investigación cualitativa, y su utilización permitirá indagar sobre las argumentaciones acerca de la idea de democratización y el valor de la participación ciudadana que los distintos actores le asignan y sostienen. En la lógica cualitativa las preguntas deben ser abiertas y flexibles de modo de “*comprender los significados que los actores dan al hecho social*” (Sirvent 1997:22). En consecuencia como instrumento se realizará una *guía de entrevista orientativa* para los entrevistados conformada por preguntas generales similares para que exista cierta uniformidad de los datos recolectados; al tratarse de preguntas generales permitirá realizar preguntas específicas a fin de profundizar en las nociones y significados que cada actor otorga a la participación ciudadana e incluir aspectos no previstos que puedan enriquecer la información. A fin de registrar las entrevistas se utilizará una Tablet (con programa grabador) y para condensar la información se utilizaron cuadros de doble entrada.

Además se utilizará una técnica de recolección de datos de la metodología de investigación etnográfica (Ruiz Olabuenaga 1997:75), la Observación Participante; dicha técnica es empleada para designar la “*investigación que involucra la interacción social entre el investigador y el informante y durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivos*” (Bertoldi y Boletta 2006:8). Esta técnica pudo ser utilizada en virtud de la oportunidad brindada por la realización de la

simulación de un Juicio por Jurado en la ciudad de Viedma, el lunes 18 de noviembre de 2013, en el auditorium del Poder Judicial, donde se permitió la participación del público y la realización de preguntas a quienes desempeñaron el rol de Jurados; y en las Jornadas de Derecho Procesal Penal “Reforma Procesal Penal en Río Negro: Hacia el nuevo paradigma Acusatorio” en 2014 dictada en el Centro Cultural Viedma. El instrumento utilizado fue la Nota de Campo, que detalla lo ocurrido en el escenario, la forma en que se expresan las personas, las frases y conversaciones que no se comprenden completamente y áreas futuras de indagación.

La unidad de análisis está representada por los argumentos sostenidos por los distintos actores durante el proceso de reforma del Código Procesal Penal para la creación del diseño institucional del mecanismo de Juicio por Jurados de la Provincia de Río Negro. La población estuvo integrada por todos los actores intervinientes en el proceso de reforma. Al ser imposible abordar a todos ellos, se han seleccionado los más representativos. En consecuencia el muestreo más adecuado es aquel denominado de “informantes clave”, es decir, aquellas personas que intervinieron directamente en el proceso de reforma ocupando puestos centrales dentro de una institución u organización, por tener formación específica en la temática y/o formar parte de los equipos técnicos de la comisión de reforma, constituyeron, entre otros, una fuente altamente calificada para arribar a los objetivos del presente trabajo.

Como principal fuentes secundarias se utilizarán el Proyecto de Ley del Código Procesal Penal de la Provincia de Río Negro, el actual Código Procesal Penal, el Código Penal y sus normas complementarias.

Las técnicas de análisis que se utilizaron fueron: el análisis de contenido, básicamente de los documentos; el análisis de discurso, en particular de las entrevistas en profundidad; y el análisis de las notas de campo, para el caso del simulacro de Juicio por Jurados y de las Jornadas de Derecho Procesal Penal. Cabe aclarar que las interpretaciones de los datos deberán pasar por el filtro de una doble hermenéutica, a fin de evitar las prenociones, posicionamientos y sesgos del investigador.

El desarrollo del estudio comenzó su recorrido por el marco conceptual que sirvió de sostén a la investigación. La conceptualización hace referencia al proceso de reforma de las políticas públicas, desde el marco de las corrientes múltiples que permite explicar la diversidad de las políticas desde la influencia de la Política, y por ende la relevancia de las ideas. Luego se observa como la crisis de representación y de credibilidad de las instituciones clásicas de la democracia permiten nuevas formas de legitimidad democráticas y de intervención, que si bien permiten la cristalización de experiencias participativas muchas de ellas son reducidas a meros instrumentos de gobernanza.

Continúa una breve contextualización histórica, política y social del proceso de reforma en América Latina, República Argentina y del Contexto Político y Social de Río Negro en el que se inició el proceso de reforma del Código Procesal Penal. En él se describe el proceso de reforma en Río Negro, haciendo especial alusión a cómo la coyuntura política determina las características del nuevo Código en relación al Juicio por Jurados.

En el tercer capítulo, en el nudo del trabajo, se exponen los argumentos de los formuladores y emprendedores intervinientes, en torno al Juicio por Jurados y a

la Democratización del Poder Judicial. Finalmente se analiza el instrumento de participación resultante, exponiendo algunas conclusiones que satisfacen los objetivos y confirman la hipótesis del presente trabajo.

#### 4. **Capítulo 1: Marco Conceptual**

La consolidación de las democracias en los siglos XIX y XX, puso de manifiesto sus incumplimientos: por un lado la “crisis de representatividad” llevó a la *pérdida de la confianza* de los ciudadanos hacia el poder y sus dirigentes. La democracia representativa liga legitimidad y confianza; la legitimidad netamente procedimental del acto electoral es una cualidad jurídica, mientras que la confianza es una institución invisible que agrega una dimensión moral (integridad) y una dimensión sustancial (la preocupación por el bien común). Por otro lado se produjo la *pérdida de legitimidad de las instituciones* clásicas de la democracia como expresión de la generalidad social. Ambos problemas son abordados por Pierre Rosanvallon en sus recientes trabajos.

El problema de la “*desconfianza*” en el poder se expresó por dos vías: en la vía liberal los pensadores del siglo XVIII consideraban a la desconfianza un “poder de prevención”, y por ello se centraron en la forma de “controlar” la acumulación de poder, bajo la receta de la división de poderes y control colegiado. En la vía democrática, la expresión de la desconfianza pretende que *el poder sea fiel a sus compromisos* y mantener la exigencia inicial de una *primacía del bien común por sobre los intereses individuales* de los mandatarios, sus amigos, familiares, etc. Esta desconfianza se expresa hacia aquellos que han sido seleccionados, designados o

electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos<sup>3</sup> denominados funcionarios públicos.

El único modo de recuperar la confianza en la democracia está en el desarrollo de una serie de procedimientos que se contraponen a los establecidos por la legitimidad electoral, diseminados como poderes indirectos en todo el cuerpo social, que aseguren a los ciudadanos que el poder cumple efectivamente con sus compromisos. A ellos Rosanvallon los denomina contrapoderes y dibujan los contornos de lo que llama “*contrademocracia*” (Rosanvallon, 2007, p. 27), una forma de democracia que se contrapone a la democracia de la legitimidad electoral.

Estos poderes indirectos se expresan en tres modalidades principales: 1) los *poderes de control o vigilancia*, consisten en la aparición de un pueblo-control o vigilante, compensador y corrector. Sus tres modalidades principales son la vigilancia, la denuncia y la calificación. Una vigilancia directa del actuar político de los elegidos, y llegado el caso la denuncia de sus fallas e ilicitudes, para finalmente poner a prueba su reputación. Contribuye a enmarcar la legitimidad electoral en una forma de legitimidad social más amplia que constituye el “capital de reputación” de un dirigente, o de un régimen. Las nuevas tecnologías de la comunicación son la clave del desarrollo de este poder. 2) Las *formas de obstrucción* o impedimento, se define como una soberanía social negativa, basado en el tradicional derecho a la resistencia, al ejercicio de la autocrítica democrática y al uso de la política negativa. Los ciudadanos no pueden obligar a los representantes a actuar como quisieran así que multiplican las *sanciones posteriores en contra de ellos*. Se expresa en la contienda electoral periódica con la desaprobación o voto en blanco, y en las reacciones frente a

---

<sup>3</sup> Donna, E (2005). El concepto dogmático de funcionario público en el Código Penal. Revista Latinoamericana de Derecho, Año II número 4, 153-173.



decisiones del gobierno como cortes de ruta, recolección de firmas, cacerolazos, etc. Y tienen objetivos concretos como la renuncia de un funcionario o que se retire un proyecto de ley. 3) Y la *puesta a prueba*, a través de un juicio, en lo que Rosanvallon denomina modalidad del “pueblo-juez”. “*El juicio como procedimiento de puesta a prueba de un comportamiento se ha impuesto, progresivamente, como una forma metapolítica superior a la elección porque produce resultados más tangibles*” (Rosanvallon 2006:33). “*Juzgar consiste en examinar una conducta o una acción, prolongando el ejercicio de una sospecha y haciendo necesario que se llegue a una conclusión definitiva*” (Rosanvallon, 2006:191). Juzgar es un atributo que en manos del pueblo contribuye a dotarnos de una democracia reforzada.

Retomando los argumentos de Aristóteles, de que el ciudadano pleno es aquel que participa tanto en la función pública (en la asamblea) como en la función judicial (en los tribunales), sostiene que como procedimientos de decisión el voto y el juicio (a los funcionarios públicos), se sumarían para *recuperar la confianza democrática*. Así el juicio es “*una forma de acción pública, una modalidad de expresión del interés general sobre un caso particular*” (Rosanvallon, 2006:226).

El juicio como tipo de decisión posee ciertas propiedades o elementos: a) Las *condiciones de justificación*, porque obliga a las partes a rendir cuentas de las propias acciones públicamente; b) una relación con la *toma de decisiones* refiere a la obligación del jurado de zanjar la cuestión, cerrar la disputa, determinar una responsabilidad, sancionar una acción, “*no solamente opinar, estimar, tener por cierto, sino en última instancia tomar posición*” (Rosanvallon, 2006:229); c) una *posición en la acción como espectador activo*: como espectador puede ver todas las cartas en juego lo cual otorga la distancia necesaria para la imparcialidad, y toma intervención a través

de la reflexión; d) una *forma de teatralidad* refiere que todo poder requiere de una puesta en escena para dar consistencia visible y sensible a sus funciones e imponer su autoridad, y en el caso del jury o jurado esto se logra con la existencia de un emplazamiento reservado al pueblo (Rosanvallon, 2006:231); y e) una manera de *relacionarse con la particularidad* en el sentido de que el tratamiento de casos particulares, con límites definidos, vincula funcionalmente lo particular con lo general bajo la forma de una absolución o sanción que presenta cierto carácter ejemplar.

La democracia “*está ligado en profundidad a la idea de un juzgamiento de los gobernantes por la sociedad*” (Rosanvallon, 2006:192). Recurriendo a un análisis histórico de los tribunales del pueblo en Atenas, el jury de la Edad Media, el Impeachment inglés y el recall en Estados Unidos, Rosanvallon encuentra en estos el poder de las minorías, de los dominados o de los electores para controlar, sancionar, examinar, responsabilizar o revocar el mandato de los funcionarios electos. Y a su vez estos poseen una función preventiva, desde el momento que los responsables tomaban conciencia de cierta precariedad de su situación mientras les recordaba las expectativas sociales ligadas al ejercicio de una buena “representación”.

En relación al Jury de ciudadanos Rosanvallon distingue por un lado una historia “racionalista” o “probabilística”, formalmente representada por Voltaire, que destacaba la función del jurado de reducir la probabilidad del error al juzgar y reducir la posibilidad de condenar a un inocente. Y por otro lado una historia, desde un enfoque más político “*que hace del Jury popular una institución democrática indisociable de la institución del sufragio universal*” que surge de las revoluciones Francesa y Estadounidense. Su calidad democrática proviene de su modo de funcionamiento, de orden participativo, deliberativo, conformado por personas cercanas a los hechos lo

que cumple con el imperativo de proximidad, y su carácter temporal de intervención basado en el principio de rotación. Además de esas calidades, los Jury poseen una dimensión de *“corrección social discreta del orden normativo elaborado por el sistema representativo”* (Rosanvallon, 2006:220). Los jurados expresaban la distancia existente entre las leyes (norma “legal”) y la percepción de la importancia relativa de los delitos (norma “popular”). Restablecen o modifican el espíritu de la ley en una modalidad “cuasi-legislativa”. A modo de ejemplo Rosanvallon describe que en Francia durante el siglo XIX la *absolución* funcionaba como una especie de “ley salvaje” o corrección de *hecho* de la ley votada por los representantes, al absolver los crímenes pasionales y condenar aquellos contra la propiedad. Durante la Revolución y el Imperio los jurados populares anularon la mayoría de las persecuciones políticas iniciadas por los sucesivos gobiernos contra sus enemigos en una innegable autonomía y confrontación a los poderes constituidos (Rosanvallon, 2006:217). Ese poder político implícito del Jury culminó por provocar, a fines del siglo XIX, el ataque de una corriente racionalista antidemocrática que solucionó el problema tras *“reducir el campo de intervención de los jurys”* (Rosanvallon, 2006:218).

Asimismo el autor señala que uno de los fenómenos actuales es *la judicialización de la política*, esto es el *desplazamiento de lo político a lo penal*. Tal fenómeno sería producto de la falta de reactividad de los gobernantes frente a las demandas de los ciudadanos, y de la opacidad de los procesos de toma de decisión que hace difícil que el ciudadano comprenda quién es el responsable de las decisiones que lo afectan. Con ello el ciudadano tiende a *“esperar de un juicio los resultados que ha desesperado de obtener por la elección: a falta de un ejercicio satisfactorio de la responsabilidad política, se busca determinar penalmente un culpable”* (Rosanvallon,

2006:225). En este contexto la dimensión contrademocrática del pueblo-juez cobra vital importancia, a partir de las demandas y denuncias contra los funcionarios públicos, y el movimiento de reforma de los Códigos Procesales Penales que incluyen el juicio por jurados. El propio Rosanvallon propicia la creación de juicios por jurados que entiendan especialmente en el juzgamiento de los delitos vinculados con la corrupción gubernamental o la mala administración de la cosa pública.

Pero a su vez, esta desconfianza a los gobernantes se conjuga con una *crisis de legitimidad de las actuales instituciones democráticas*. Los dos supuestos que la sostenían entran en crisis: el primero, la elección popular como única fuente de legitimidad, lo cual otorga una legitimidad de origen. El segundo supuesto es que la soberanía popular expresada en la elección podía ser asociada a la mayoría, esa mayoría a una idea de unanimidad, pudiendo reclamarse representante del todo. No obstante en 1980 este sistema de doble legitimidad entra en crisis, y tres fuentes o figuras de legitimidad vienen a completar el sistema binario, apoyadas a su vez en tres formas de entender esa generalidad social: *la legitimidad de imparcialidad, la legitimidad de reflexividad, y la legitimidad de proximidad*.

En primer lugar, *la legitimidad por imparcialidad* es una legitimidad ejercida desde “autoridades independientes” y derivada de sus “capacidades” para observar un asunto desde una pluralidad de perspectivas, en una *generalidad negativa* basada en el hecho de que nadie puede beneficiarse de una decisión. Usando las palabras del propio autor, “(e)n este marco, la distancia que se adopte con los intereses particulares es la que garantiza más adecuadamente la persecución del interés general”. En segundo lugar, *la legitimidad por reflexividad*, refiere a una forma de alcanzar la generalidad por medio de un trabajo de pluralización de las expresiones

de la soberanía social. Se trata de una *generalidad de multiplicación* de los enfoques parciales para llegar a una comprensión más plural de las cosas. Las funciones de discusión, deliberación y acuerdo sobre las decisiones a tomar, pertenecientes a las instituciones clásicas de representación ahora están siendo cumplidas por las cortes constitucionales (poderes judiciales).

Pero ¿Cuáles son los fundamentos de la legitimidad democrática de una institución judicial? (Rosanvallon 2009:232). “*Una institución de tipo judicial no es una Cámara de Representantes, funcionalmente pluralista, ni un gobierno, estructuralmente partidario*” (Rosanvallon, 2009:233). “*Una institución de tipo judicial debe encarnar estructuralmente una forma de reflexividad e imparcialidad a distancia de cualquier inscripción en un orden partidario*” (Rosanvallon 2009:235). La introducción de la elección partidaria puede, en efecto, quitarle su carácter de *generalidad funcional*. De lo que se trata es de reducir la politización (conflicto de intereses, partidarios) “de” y “en” tales instituciones (Rosanvallon 2009:237). “El reconocimiento del carácter no partidario de la Corte lleva, en consecuencia, a hacer que sus posiciones sean con mayor facilidad aceptables” (Rosanvallon 2009:243).

En tercer lugar, en la *legitimidad por proximidad* la generalidad se alcanza como *generalidad de atención a la particularidad*. Hay tres elementos que distinguen a la proximidad: a) una variable de *posición, una postura del poder frente a la sociedad*. Significa *presencia, atención, empatía, compasión*, con la mezcla de datos físicos y psicológicos; b) una variable de *interacción, una modalidad de la relación* entre gobernados y gobernantes, para los gobernantes quiere decir estar *accesibles, receptivos, en situación de escucha, responder a las demandas*, aceptar explicarse sin ampararse tras la letra del funcionamiento institucional, implica exponerse, actuar de

manera transparente bajo la mirada del público; del lado de los gobernados “*es darle a la sociedad la posibilidad de hacer oír su voz, de ser tomado en consideración*” (Rosanvallon 2009:249) y c) una variable de *intervención*, “*una atención a la particularidad de cada situación*”, es decir preocuparse por cada uno teniendo en cuenta la diversidad de contextos, y preferir el arreglo informal antes que la aplicación mecánica de la regla.

Pierre Rosanvallon, analiza el concepto de “equidad del proceso” o *Justicia Procedimental* caracterizada por tres elementos: las personas estiman haber sido parte activa en la solución, la sensación de que no se les aplicaba una regla mecánicamente, y la apreciación del carácter imparcial y objetivo de quienes deciden. Desde el punto de vista psicológico las personas prefieren la imparcialidad y la proximidad. (Rosanvallon 2009:250). Se trata de una construcción de legitimidad a partir de ésta equidad procedimental, que valoriza la autoestima de los ciudadanos y la sensación de ser reconocidos (Rosanvallon 2009:253). La legitimidad procedimental, representa al modo en que se toman dichas decisiones y cuando el prestigio de quienes deben tomar las decisiones está cuestionado, solo les queda reforzar esa legitimidad procedimental.

En consecuencia, la construcción de instituciones más atentas a la particularidad, cercanas a los ciudadanos, se impone como una cuestión prioritaria para hacer a las *democracias más gobernables*. Por ello Rosanvallon señala que “*Desde la década de 1990, un florecimiento de iniciativas originales –implementación de comités barriales, experiencias con jurys ciudadanos, conferencias de consenso, foros e investigaciones públicas, presupuestos participativos, etc. – dio consistencia a*

*un imperativo de esta naturaleza*” (Rosanvallon 2009:291) en lo que se denominó la *democracia participativa*.

Para el autor poseen tres características comunes, tuvieron como origen una decisión de las propias autoridades de gobierno, su objetivo prácticamente nunca es el de reemplazar mecanismos de decisión de un cierto orden por otros, y la restricción práctica de esas experiencias en algunos campos limitados (Rosanvallon 2009:294). Lejos de aumentar el peso de los ciudadanos en detrimento de los partidos y las instituciones *“los nuevos mecanismos participativos casi siempre son implementados por los propios gobiernos ¿Para restaurar una legitimidad desbaratada por “la crisis de representación”?”*. Afirmativamente, son necesarias para colmar vacíos institucionales cuando hay que tratar cuestiones nuevas y controvertidas, y porque los gobernantes tienen necesidad de organizar circuitos de recolección de información para facilitar la toma de decisiones. Lo que lleva a concluir que la participación de los ciudadanos es un *medio de gobierno*. Las expresiones *gobernanza o democracia funcional* son las más adaptadas para definir lo que se encuentra en marcha. *“Son figuras de expresiones empobrecidas y puramente negativas de la actividad contrademocrática”* (Rosanvallon 2009:320).

Sin embargo a partir de esas instancias de participación se estructura una *implicación ciudadana difusa*, dónde la *proximidad* es una *cualidad de interacción*. Hay dos trabajos fundamentales de esta democracia difusa de interacción: un trabajo de justificación que se realiza en la confrontación de las explicaciones del poder con las intervenciones de la sociedad donde proximidad es apertura y accesibilidad a las cuestiones; y otra función de intercambio de informaciones entre el poder y la sociedad. Un poder cuyos mecanismos son más legibles se presenta como menos

exterior, más apropiable. Cuando los ciudadanos se sienten implicados en esta circulación de informaciones y conocimiento, establecen de hecho una nueva relación con los gobernantes. “No se apropian del poder”, ni lo “toman”, ni lo “mandan” sino que llevan a redefinirlo, a hacerlo funcionar de otra manera. Se trata, pues, de *“una nueva economía social de la proximidad, indisociables del dominio social – del empowerment- que está en marcha en la democracia de interacción”* (Rosanvallon 2009:300).

A los fines del presente trabajo democratizar una institución es *crear dentro de la misma espacios de interacción con la ciudadanía para el ejercicio de los poderes contrademocráticos de control, sanción y puesta a prueba de sus funcionarios públicos.*

En Argentina a partir de la crisis de diciembre 2001 proliferaron instancias de participación en varias municipalidades a partir del 2008. Ello se debe en parte a que *“Si el faro del Presupuesto participativo de Porto Alegre despertó todo un conjunto de ilusiones sobre “otro mundo posible”, habilitado por una participación ciudadana, ésta devino luego en “receta” de los organismos internacionales”* (Annuzziata 2010:249). Pero el primer peligro consiste en reducir el imperativo de interacción a un conjunto de recetas de gobernanza, de creación de simples instrumentos de gestión. Rocío Anunzziatta propone la tesis de que *“los dispositivos participativos son las formas institucionales mas acabadas de la legitimidad de proximidad”*. Sin embargo, luego de un análisis de los dispositivos existentes en la ciudad de Buenos Aires concluye que esas instancias de participación cumplirían *“la función de escucha, más que la intervención en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos y que la deliberación racional desinteresada”* (Anunzziatta).



En el ámbito geográfico de la provincia, el Mgter. Miguel Franco analiza los mecanismos de participación ciudadana de Río Negro, a partir de sus diseños institucionales. A los fines de retomar su clasificación primero debemos definir al Código Procesal Penal como un diseño institucional, puesto que:

“Los diseños institucionales son marcos jurídicos-normativos que definen el tipo de administración pública e involucra el reclutamiento y manejo del personal, provisión y distribución de recursos, sistemas de contabilidad, administración, gestión, control, autoridad y toma de decisiones, que se manifiestan en reglas duraderas y estables, por lo que el estado se constituye en un proveedor y garantizador de instituciones administrativas (Prats, 1999)” (Franco 2008:5)

Asimismo al establecer las reglas de juego

“los diseños institucionales de participación ciudadana resultantes fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras que se transforman en incentivos para iniciar o no procesos participativos y facilitan u obstaculizan la participación social de la comunidad organizada en la decisión pública. Las instituciones y sus diseños pueden contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada pero también empeorarlo, ya que se pueden producir importantes sesgos económicos, sociales y políticos” (Mamy Ferrara 2006:10).

Por participación ciudadana se entiende la incorporación de la sociedad civil en la gestión de las políticas y programas públicos. Según Franco esa

participación puede entenderse desde tres dimensiones: como *proceso social* (los actores de modo organizado con distintos grados de fuerza e intereses, entran en conflicto para influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno); como *proceso político* (implica la intervención directa de la ciudadanía en actividades o asuntos públicos, tradicionalmente reservados al Estado, tratando de incidir en la toma de decisiones y en la agenda pública); y como *proceso administrativo* (significa la *intervención ciudadana* en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno; afectando la formulación o implementación de políticas públicas o indirectamente, influyendo sobre la elección de las personas que hacen esas políticas). A partir de las experiencias en Rio Negro, propone una tipología de mecanismos de participación ciudadana basándose en las tres dimensiones:

Desde la dimensión social, de acuerdo a niveles y modos de actuar existen los de base individual: aquellos que ponen énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes y pretenden dotarlos de la información, el entorno y tiempo para que puedan participar aportando sus necesidades y sentido común. Están los mecanismos intensivos (colectivo reducido de ciudadanos basado únicamente en la búsqueda de información y la deliberación ciudadana) y los extensivos (selección de los participantes que los conviertan en una muestra representativa de la sociedad). Los de base colectiva: representan a grupos o comunidades reconocidas, pueden ser sectoriales o territoriales, o mixtos.

Desde la dimensión política, la clasificación se hace de acuerdo a los niveles de incidencia para *la toma de decisión colectiva*. Cada nivel implica una cuota

mayor de conciencia acerca de los derechos y responsabilidades que nos caben como ciudadanos. En un Primer nivel los actores participan en procesos de información, opinión, asesoramiento y/o consulta. En Segundo nivel los actores están dotados para *tomar decisiones*, lo cual implica *tener voz en las opciones y las alternativas de solución*. Supone que las opiniones y posiciones de los actores sociales tienen un poder vinculante con las decisiones que se toman, ya sea a través del consenso, la negociación de intereses u otro medio de resolución de problemas. En un Tercer nivel: el control de la actividad pública, como el seguimiento de las políticas públicas, desempeño de instituciones, funcionarios y/o gobernantes. Significa acompañar el proceso de implementación y asegurarse que los resultados que se alcanzan coincidan con las metas y objetivos establecidos para todos ellos.

Desde la dimensión administrativa se incluye aspectos relativos a las fases del ciclo de la política pública a saber: diagnóstico, constitución de agenda y formulación de alternativas; gestión e implementación; y evaluación. Una Primera fase los actores participan en la identificación de un problema público y su instalación en la agenda. Una Segunda fase los actores participan en la gestión e implementación de políticas, erigiéndose en ejecutores de sus propias decisiones, participando activamente en la producción de servicios. En una Tercera fase de evaluación, los ciudadanos poseen poder de contralor para que los mismos rindan cuenta de los resultados alcanzados

Según el propio Franco *“En la fase de la gestión e implementación de las políticas públicas no hemos podido identificar ningún instrumento de participación ciudadana que pueda ser utilizado de manera individual (ya sea intensiva o extensiva) con la finalidad de incidir en el proceso de toma de decisiones propiamente dicho”*

(Franco 2008:13). Una primera hipótesis, ampliando la tipología de Franco, es que el *nuevo Código Procesal Penal Rionegrino se presenta como el primer diseño institucional que contiene un instrumento de participación ciudadana, el Juicio por Jurados, individual extensivo cuya finalidad es incidir en la toma de decisiones en la gestión del servicio de justicia.*<sup>4</sup> Solo en la medida que permita la puesta a prueba de los funcionarios públicos podemos afirmar que el *mecanismo de participación ciudadana del Juicio por Jurados es democratizador, o que es lo mismo, que se instituye como poder contrademocrático.*

Ahora bien, existe cierto consenso sobre que los constituyentes han querido que el Juicio por Jurados fuese el instituto a través del cual se juzguen los delitos en nuestro país y *“Ello resulta luego de la lectura de tres disposiciones de la Constitución Nacional contenidas en los arts. 24, 75 inc. 12 y 118 que hacen expresa referencia a la cuestión, dejando en manos del legislador la elección del momento a partir del cual el jury entraría en vigencia”*<sup>5</sup>. Para Emilio Ibarlucía existen algunas objeciones al instituto difíciles de rebatir: la exigencia constitucional de la sentencia fundada en la ley que contempla el art. 18 de la Constitución Nacional. Y la garantía de la doble instancia en materia penal que contemplan el art. 8.2.h de la Convención Americana de Derechos Humanos y el art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ambos de jerarquía constitucional según el art. 75 inc. 12 C.N. Para Ibarlucía el juicio por jurados será compatible con esas garantías mientras la ley que lo regule exija una sentencia debidamente fundada susceptible de revisión por un tribunal superior en los términos indicados por la Corte Suprema de Justicia en el fallo “Casal”; y de la única manera en que ello puede cumplirse es, por un lado mediante jurados

---

<sup>4</sup> El texto en cursiva es a los fines de destacar una de las hipótesis del presente trabajo.

<sup>5</sup> “Apuntes sobre la problemática Constitucional del Juicio por Jurados” Luis Pravato UNRN y revista Pensamiento Penal 2013.

mixtos o “escabinados” que, por el contrario a los jurados “puros” conformados solo por ciudadanos no letrados se conforman con Magistrados que redactan la sentencia (como se aplica en la Provincia de Córdoba); y por otro lado que el debate quede registrado para ser susceptible de apelación, sino el juicio es contrario a la Convención o “anticonvencional” (Pravato, 2013:4).

Aunque la Reforma Procesal Penal sea una “recetas” o “paquete” impulsado por organismos internacionales, los resultados de las Reformas adquieren matices diferentes de un país a otro y de una provincia a otra. Una explicación de esa diversidad de matices la proveen las corrientes que entienden que “la política” determina las características de “las políticas”. Según Manuel Tamayo Saez las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Saez 1998:1). Se pueden entender como un proceso de carácter cíclico, que “*comprende las siguientes fases: Identificación y definición del problema, Formulación de las alternativas de solución, Adopción de una alternativa, Implantación de la alternativa seleccionada y Evaluación de los resultados obtenidos.*”<sup>6</sup>

En los sistemas pluralistas quien gana las elecciones es considerado el “oficialismo”, y comparte el triunfo con una red de instituciones políticas que multiplica la capacidad de veto, por lo cual la mayoría de los procesos decisorios exigen mayor coordinación y un juego de compromisos, mediante una elaboración de consensos amplia y complicada. En ello toma especial atención la relación entre la presidencia o Poder Ejecutivo y el parlamento o Poder Legislativo, en clave de competencia y

---

<sup>6</sup> Tamayo Saez, Manuel (1998): *El análisis de las políticas públicas*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Ortega y Gasset.

coordinación. A partir de esto se pueden identificar dos caminos claros: a) aquellos procesos de innovación política implementados por el Ejecutivo utilizando las facultades amplias de que disponen o acudiendo a un “decretismo” que llega en algunos casos a violentar la legalidad. b) aquellos casos en que la jurisdicción parlamentaria tiene mayor espacio, permitiendo la competencia política, la representación partidaria y plural, facilitando un cotejo más efectivo entre las opciones de reforma y el juego de intereses, que deriva en formas de transacción y compromiso. Estos caminos conducen a resultados diferentes y se ajustan a pautas muy distintas de “eficiencia”, de estabilidad y de legitimación.

Cuanto mayor sea el grado de pluralismo, el procesamiento de las decisiones será más complejo, por cuanto hay involucrados mas actores e instituciones, las iniciativas serán más moderadas y se alcanzarán soluciones de compromiso. Lindblom denominó a ello “ajustes incrementales”, que tiene que ver con la “inteligencia de la democracia”, cuya premisa básica es que las decisiones se toman de un modo pragmático y cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, mas difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y menos viable políticamente (Franco y Lanzaro, 2006:22).

El “proceso de políticas públicas” es *“un proceso productivo como resultado de la competencia, a través de una relación de poderes, en una disputa ideológica y de paradigmas”* (Franco y Lanzaro 2006:23). Aunque la política juega un papel importante, también existe cierta autonomía de las políticas. *“Todo nuevo Gobierno percibe muy rápido que gran parte de su agenda y del presupuesto fiscal de que dispone está comprometido por decisiones que en su momento asumieron las*

*administraciones que le precedieron. Sus grados de libertad son reducidos*” (Franco y Lanzaro 2006:24).

El *marco de las corrientes múltiples* explica la formulación de políticas (definición de la agenda y toma de decisión) suponiendo un orden temporal y proponiendo una teoría de manipulación política, donde *“la ideología política es una buena heurística en un mundo ambiguo que cambia rápidamente, le otorga significado a la acción, sirve para definir a los otros y para definirse a sí mismos”*<sup>7</sup>. A su vez señala la importancia de los *emprendedores de políticas*. El esquema básico del enfoque de las corrientes múltiples lo dio Kingdon (1995) en la tradición de Cohen, March y Olsen (1972). La adopción específica de las reformas puede darse en dos pasos decisivos: a) La selección de determinadas cuestiones que se convierten en problemas de agenda (agenda setting) y b) La toma de decisiones (decision-making).

Solo algunas cuestiones se constituyen efectivamente como problemas, e ingresan en la denominada “agenda”. La agenda sistémica está conformada por los temas que captan la atención de la sociedad en general; por otro lado la agenda política es la lista de temas que constituyen el foco de atención del gobierno y de quienes estando fuera del gobierno intervienen en la formulación de las políticas. A su vez dentro de la agenda política puede diferenciarse entre la agenda gubernamental (lista amplia de temas que el gobierno pretende abordar) y la agenda decisional (lista reducida de asuntos dentro de la agenda gubernamental sobre los que se va a tomar una decisión)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Nicolaos Zahariadis, el marco de las corrientes múltiples: estructura, limitaciones y perspectivas. En Sabatier, Paul A. “Teorías del proceso de las políticas públicas” 1°ed. Bs.as. Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, 2010.

<sup>8</sup> Ramírez Brouchoud, María Fernanda (2007): “El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española”, Universidad Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia), pág. 251

Para un análisis más concreto que dará las variedades y la diversidad de las reformas puede servir la noción de “ventana de oportunidad”, que se compone por tres dimensiones o corrientes:

a) Problemas: una “cuestión” determinada accede a la agenda como problema a resolver cuando para un buen número de personas esa cuestión amerita una intervención pública. Los *formuladores de políticas* se enteran de ellas por medio de indicadores (tienen que ver con el clima de opinión de los ciudadanos, y una serie de valores que se asocian a esa cuestión), estudios específicos que permiten hacer visible el problema, sucesos que captan atención o “focusing events” que ponen de relieve el problema (Quienes pueden fijar la atención son *los medios o los emprendedores de políticas*), retroalimentación (de programas previos exitosos). Es decir que pueden surgir de manera brusca o como conclusión de movilizaciones que se extienden por varias semanas, o varios meses.

b) Las *Políticas*: *Es el conjunto de ideas disponibles en determinada materia, que provienen de “comunidades” o “redes” que producen diseños de política (burocracias especializadas, núcleos parlamentarios, cuadros de partidos, grupos de interés, académicos e investigadores prácticos, expertos y asesores nacionales o internacionales)*<sup>9</sup>, y que compiten para ganar aceptación. La corriente de las políticas sigue un ritmo más bien lento como producto de la complejidad institucional de las burocracias y de las rutinas administrativas.

c) La *Política*: hace referencia a los procesos políticos concretos y tiene a su vez tres componentes: los intereses organizados en torno a una política (partidos, grupos de presión, asociaciones cuyo apoyo u oposición es considerada por los

---

<sup>9</sup> Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (2006): *Política y Políticas Públicas: determinación y autonomía*, en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO. Pág. 27.-



políticos como indicador de consenso o disenso y pueden operar como estímulo o freno para un cambio de política), cambios en la opinión pública o “*clima de la época*” (lo cual incide en la receptividad que pueda alcanzar una propuesta) y la alternancia en el gobierno o cambios en la administración pública (rotación administrativa o legislativa, influye en la elección de manera importante en virtud de las predisposiciones ideológicas o no de sus miembros). La corriente de la política se caracteriza por un ritmo cíclico, animado por los plazos electorales sucesivos. En este último sentido el concepto de “*ciclo electoral*” de Surel “*apunta en particular a mostrar de qué manera el ritmo cíclico de la competencia política determinado por la sucesión de plazos electorales, puede tener un efecto tanto sobre la amplitud como sobre el contenido de la agenda gubernamental*”<sup>10</sup>. Los actores políticos tienen como principal motivación o interés ganar la próxima elección, y como consecuencia la *agenda gubernamental* experimenta movimientos de amplitud directamente determinados por los plazos electorales en una secuencia de tres tiempos

*“extensión de la agenda al principio de la campaña, cuando los candidatos buscan ampliar sus clientelas electorales y asegurar los apoyos más amplios posibles; retracción de la agenda en las semanas que preceden a la elección, cuando los actores políticos se focalizan en la competencia, buscando, al mismo tiempo, destacar sus diferencias y denunciar a sus adversarios; nueva extensión después de la elección, cuando el gobierno recientemente elegido o reelegido*

---

<sup>10</sup> Yves Surel (2006): “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO. pág. 58

*quiere dar prueba de su capacidad de acción y cumplir un cierto número de las promesas electorales hechas a sus clientelas privilegiadas*<sup>11</sup>.

Además de este efecto cuantitativo, el ciclo electoral puede explicar efectos cualitativos, asociados a la identidad partidaria de los actores elegidos o reelegidos, y ello en virtud de que los problemas públicos abordados y la adopción de ciertas alternativas son más o menos ventajosos según el “*color político del gobierno de turno*” (Surel:2006,60).

Una “Ventana de Oportunidad” se abre, según Kingdon (1984) cuando se produce un acoplamiento entre los tres elementos, y ello puede ser por acontecimientos en la *corriente de problemas* (por ejemplo un accidente aéreo) o por acontecimientos en la *corriente política* (por ejemplo si una nueva administración está ideológicamente comprometida con la creación de determinada institución). En consecuencia hay “ventanas de problemas” y “ventanas políticas”. La secuencia problema-solución y la política a elegir se ve afectada por el tipo de ventana que se abra. En los casos en que la ventana de oportunidad se abre en las corrientes de problemas, el proceso es consecuente (una solución se desarrolla a un problema específico); si las ventanas de oportunidad se abren en la corriente de la política, la atención se enfoca *primero en las soluciones* antes de que los problemas puedan definirse claramente; en tales casos *el proceso es ideológico; es decir que las políticas se diseñan en búsqueda de un razonamiento que las justifique. Lo más importante es la solución que se debe adoptar más que el problema a resolver.*

---

<sup>11</sup> Yves Surel (2006): “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO. pág. 59

Según Kingdon la apertura de una “ventana de oportunidad en la corriente política” determina una coyuntura favorable a la toma de decisiones sustanciales y a la puesta en práctica de programas de reformas importantes, y se produce de manera privilegiada cuando ocurre una alternancia gubernamental significativa, donde la amplitud de la victoria electoral *“aparejada a un contexto de crisis y/o a una exacerbación de las oposiciones políticas permite a los nuevos gobernantes disponer de una fuerte legitimidad y de una autorización para actuar, que les permite introducir un gran número de problemas a la agenda y facilitan la toma de decisiones”*<sup>12</sup> es decir que *“una alternancia gubernamental significativa puede conducir a cambios brutales de la acción pública que rompen las lógicas de aprendizaje y los ajustes incrementales que caracterizan la acción pública ordinaria”* (Surel 2006:64).

Para Kingdon quienes participan en el proceso de formación de las políticas pueden distinguirse entre los *participantes dentro del gobierno* (el presidente y su personal, administración, el congreso, los funcionarios de primera línea que deciden cual política debe adoptarse) que tienen la autoridad legal-formal para tomar decisiones y están sometidos a reglas de control, a los que se denominará *formuladores de políticas*, y aquellos a los que no se les aplican tales atributos y condiciones por ser los *participantes fuera del gobierno* (grupos de interés, medios de comunicación, partidos, consultores, etc.) a los que se denominará *emprendedores de políticas*.

La formulación de políticas se da en *condiciones de ambigüedad*, entendida como *“la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos”* (Feldman 1989:5), formas que pueden *“no ser*

---

<sup>12</sup> Yves Surel (2006): “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO. Pág. 60

*conciliables creando vaguedad, confusión y tensión*" (Zahariadis 2010). La manipulación es "esfuerzo por controlar la ambigüedad", es una lucha para proveer significado e identidad donde la información es manejada estratégicamente para servir a diferentes objetivos. La manipulación puede incluir la persuasión (generación de hechos para cambiar las mentes de las personas) y la asociación de símbolos de un orden mayor.

Las ventanas de oportunidad son conectadas por los "*emprendedores de políticas*"; los más exitosos son los que tienen acceso a los *formuladores de políticas*, los que poseen más recursos (tiempo, dinero y energía) para impulsar sus propuestas, y los que mejor emplean "estrategias de manipulación" para alcanzar sus objetivos de unir las tres corrientes. En el mundo de la ambigüedad el aspecto más importante de la actividad emprendedora es clarificar o crear significado para los formuladores de políticas, por ello "*la toma de decisiones puede, de muchas maneras, ser mejor concebida como una fábrica de significado que como una fábrica de acción*" (March 1997:23),

La combinación de las tres corrientes en un mismo paquete aumenta las oportunidades de que los *formuladores de políticas públicas adopten una política específica*. Ahora la unión de las corrientes ocurre cuando los *formuladores de políticas* están en el poder y su estilo hace la diferencia. Ello remite a la cuestión de los liderazgos, sus valores y la sensibilidad que cada uno tenga respecto al problema.

## **Capítulo 2: La Reforma en Argentina y Río Negro**

Las reformas de los Códigos Procesales Penales pretenden instalar un modelo de persecución y enjuiciamiento penal de tipo acusatorio, con el objetivo

general de “Lograr mayor confianza pública en las instituciones penales” (Oré y Ramos 2009:8). Dentro de los Códigos acusatorios puros pueden distinguirse *los acusatorios sin juicio por jurados, y los acusatorios con juicio por jurados*<sup>13</sup>. Este último tipo es impulsado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP)<sup>14</sup> a través de su principal emprendedor Alberto Binder.

La crisis del 2001 evidenció la pérdida de confianza hacia los políticos y la deslegitimidad de las instituciones del Estado Argentino. A la crisis económica y social, se sumaba la inseguridad, con casos paradigmáticos como el de Alexis Blumberg<sup>15</sup> que llevó a endurecer las penas del Código Penal para ciertos tipos de delitos. Luego el presidente Néstor Kirchner presentó un plan Trienal Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007<sup>16</sup> que incluía al Juicio por Jurados con el objeto de “*acercar a la población una administración de Justicia que aquella percibe como lejana, oscura e ineficiente*”<sup>17</sup>. Aunque el Gobierno abandonó el plan, presentó un proyecto para instaurar el juicios por jurados fundamentando que

*“Se asiste desde hace largo tiempo a profundos reclamos que parten de diversos sectores de la comunidad de la República, particularmente referidos a*

---

<sup>13</sup> Fragmento de entrevista al Dr. Juan Bernardi, ver Anexo III

<sup>14</sup> El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) es una organización no gubernamental que inició sus actividades en el año 1989 que contribuye a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y el Caribe. Entre sus objetivos se encuentra “la construcción de una justicia penal propia de una Democracia republicana, respetuosa del Estado de Derecho, con apego a la tradición liberal del derecho penal y a la tradición de reforma del proceso penal de la Escuela Cordobesa del derecho procesal penal”. Carta del presidente a 20 años de su constitución”. Alberto Binder [www.inecip.org](http://www.inecip.org)

<sup>15</sup> El 16/03/2004, Axel Blumberg resultó asesinado luego de un “secuestrado express”. Su padre Juan Carlos Blumberg lideró dos marchas multitudinarias que apuntaban a reformar la legislación penal. El 15/04/2004 el Senado de la Nación aprueba la norma conocida como “La Ley Blumberg”, que agravó las penas para delitos como secuestros y violaciones seguidos de muerte.

<sup>16</sup> El proyecto contemplaba la creación de una Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior, la elección de comisarios civiles, justicia rápida para los delitos “in fraganti”, criterios de oportunidad para la aplicación de la ley penal, reforma en el consejo de la magistratura, entre otras reformas.

<sup>17</sup> Material Periodístico N°1, ver anexo II.

*la falta de independencia de ciertos órganos judiciales respecto del poder político, así como a demandas de un mayor control y participación de la ciudadanía en la actividad judicial...se estima que la incorporación del juicio por jurados sería un eficaz complemento de la justicia profesional, pudiendo contribuir a incrementar su prestigio” (Giaquinta. 2012:6)<sup>18</sup>.*

Ante ello el Juez Eugenio Zaffaroni, miembro de la Corte Suprema de Justicia afirmaba que

*“hay una propaganda que va por el mundo, que quiere una justicia “express”, expeditiva, rápida, prêt-à-porter, sin papeles ni nada. Me parece una barbaridad, por mucho que la vendan en envase atractivo. En el fondo no es más que una suerte de linchamiento rápido de los pobres. Con signo diametralmente opuesto en lo político me suena al viejo ‘paredón, paredón’”<sup>19</sup>.*

Durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) aparece el concepto “democratización de la justicia”. Capitalizando el clima de opinión generado por el fallo absolutorio del caso de Marita Verón<sup>20</sup>, el oficialismo anunció un proyecto para “*democratizar el poder judicial*”<sup>21</sup>. Si bien se había señalado la reconsideración

---

<sup>18</sup> Giaquinta, Lorena María: “El juicio por jurados en Córdoba. El desafío de democratizar la justicia frente a las prácticas y expectativas de eficiencia judicial” XIII Congreso Nacional y III Latinoamericano de Sociología Jurídica “Debates Socio Jurídicos en torno a los cambios sociales de Latinoamérica”, Viedma, 2012.

<sup>19</sup> Material Periodístico N°2, ver anexo II.

<sup>20</sup> El Caso “Marita Verón” es un proceso judicial iniciado el 8 de febrero de 2012, que investiga la desaparición de María de los Ángeles Verón (conocida como Marita. El caso llegó a juicio oral a comienzos de 2012, dictándose sentencia absolutoria para todos los acusados el 11 diciembre de 2012.

<sup>21</sup> Material Periodístico N°3, ver anexo II.

del juicio por jurados<sup>22</sup>, en la apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación Argentina de 2013 la presidente anunciaba que los miembros del Consejo de la Magistratura serían elegidos a través del voto popular y señalaba *“quiero una justicia democrática, no corporativa, no dependiente de los factores económicos”* y que *“los argentinos debemos abordar el debate de una Justicia fundamentalmente legítima”*<sup>23</sup>.

El “paquete” para “Democratizar la Justicia”<sup>24</sup> se definía como *“una apuesta a la modernización de una Argentina del siglo XXI”* y suponía la exigencia de participación y conocimiento *“para dar mayor legitimidad también a uno de los tres poderes esenciales del Estado...por eso exige que apostemos muy fuerte a su democratización para dar mayor legitimidad”*<sup>25</sup>. La ley 26.885 de reforma del Consejo de la Magistratura elevó nuevamente a diecinueve los miembros del Consejo *“elegidos por el pueblo de la Nación por medio de sufragio universal”* en ocasión de elegirse presidente<sup>26</sup> pero en la primera oportunidad sería en las PASO<sup>27</sup> del 11 de agosto. También proponía una mayoría simple para decidir la suerte de los magistrados.

Esta concepción de “Democratización de la Justicia” está ligada al viejo sistema de doble legitimidad, actualmente en crisis según Rosanvallon. Basado en la idea de que el pueblo es soberano, siendo la elección la única fuente de legitimidad y que *“la soberanía popular expresada en la elección podía ser asociada a la mayoría, construyendo una idea de unanimidad, pudiendo reclamarse representante del todo”*. Para el caso, la elección le otorgaría una legitimidad de origen “popular” a los

<sup>22</sup> Material Periodístico N°4, ver anexo II.

<sup>23</sup> Material Periodístico N°5, ver anexo II.

<sup>24</sup> Conformado por las leyes de “Reforma del Consejo de la Magistratura”, de “Ingreso Democrático al Poder Judicial y a los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa”, de “Publicidad de los actos del Poder Judicial”, de “Publicidad y de Acceso a las Declaraciones Juradas de los tres Poderes del Estado”, de “Creación de las Cámaras de Casación” y de “Regulación de las Medidas Cautelares contra el Estado y los Entes Descentralizados”. Discurso Presidente 8 de abril 2013, ver anexo II

<sup>25</sup> Discursos Presidente 14 de mayo de 2013, ver anexo II.

<sup>26</sup> Ley N°26.855, ver anexo II.

<sup>27</sup> Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias.

miembros del Consejo de la Magistratura, dónde mayoría electoral se asocia a “Nacional y Popular”. En síntesis, bajo la consigna “Democratización de la Justicia” el gobierno pretendía un cambio de fuente de legitimidad de origen de los miembros del Consejo. Esta “democratización” contempla una participación de la ciudadanía restringida al voto, a la representación electoral, lo que dista del ejercicio de los “Contrapoderes Democráticos” por parte de los ciudadanos en los términos definidos por Rosanvallon, a través de la presencia, interacción e intervención directa del ciudadano común.

La CSJN declaró inconstitucional varios artículos de la ley 26.855<sup>28</sup>. No era posible reformar el Consejo sin una reforma Constitucional (*art.30 C.N.*) pues “*solo en dos provincias, Chubut y Santa Cruz, hay miembros que resultan directamente elegidos por el pueblo, pero en ambas esa disposición tiene jerarquía constitucional*”<sup>29</sup>. En cuando a su *legitimidad* la Corte entendía que el Poder Judicial “*tiene legitimidad democrática que le da la Constitución Nacional, que no se deriva de la elección directa*” y que la elección popular resulta

“inconstitucional en cuanto: a) rompe el equilibrio al disponer que la totalidad de los miembros del Consejo resulte directa o indirectamente emergente del sistema político-partidario, b) desconoce el principio de representación de los estamentos técnicos al establecer la elección directa de jueces, abogados, académicos y científicos, c) compromete la independencia judicial al obligar a los jueces a intervenir en la lucha

---

<sup>28</sup> A raíz de un amparo presentado en Junio por Jorge Rizzo, titular del Colegio Público de Abogados de Capital Federal. Resuelto el 18 de junio.

<sup>29</sup> En Chubut 5 ciudadanos electos en las elecciones generales (art. 191 inc. 2° Constitución Provincial de Chubut). En Santa Cruz la ley 2.552, 1 ciudadano electo a simple pluralidad de votos en las elecciones legislativas generales provinciales (Art. 21° Constitución Provincial de Santa Cruz).



partidaria, y d) vulnera el ejercicio de los derechos de los ciudadanos al distorsionar el proceso electoral”<sup>30</sup>.

Para la Corte *“la ley contraría la imparcialidad del juez frente a las partes del proceso y a la ciudadanía toda, pues le exige identificarse con un partido político mientras cumple la función de administrar justicia”* y hace previsible que *“los jueces vayan adoptando posiciones vinculadas a los partidos que los van a elegir, y luego promover o no en sus carreras, afectándose así su imparcialidad”*<sup>31</sup>. El argumento del fallo se centra en defender lo que Rosanvallon denomina su *generalidad funcional*, por la cual *“Una institución de tipo judicial debe encarnar estructuralmente una forma de reflexividad e imparcialidad a distancia de cualquier inscripción en un orden partidario”* (Rosanvallon 2009:235).

En octubre de 2014 la Presidente envió al Congreso un proyecto de nuevo Código Procesal Penal de la Nación. El proyecto fue elaborado por los juristas Julio Maier y Alberto Binder. Aunque afirmara que *“cuando el delito es de cierta complejidad, los plazos que están establecidos en este código, se duplican”*<sup>32</sup>, para la oposición resultaba insuficiente puesto que los delitos de corrupción tardan en promedio 14 años en investigarse y llegar a un juicio. El proyecto fue aprobado imponiendo la mayoría de 130 votos positivos contra 99 votos negativos de la oposición que denunciaba que la ley garantizaba la "impunidad" de los funcionarios de la última década. A diferencia del paquete de "Democratización", este proyecto incluía al juicio por jurados, y preveía su reglamentación por una ley especial. La ley 27.063

---

<sup>30</sup> Documento N° 2, ver anexo I.

<sup>31</sup> Material Periodístico N°6, ver anexo II.

<sup>32</sup> Documento N°2, ver anexo I.

fue sancionada, pero la actual gestión frenó su implementación con el Decreto 257/15 del 29 de diciembre de 2015.

### **El contexto político y social de Río Negro (2010-2015)**

Los últimos años de Gestión del radicalismo se caracterizaron por una pérdida de legitimidad ante la opinión pública, generada por el desgaste de 28 años de gestión, problemas sociales y económicos, a los que se sumaban una serie de denuncias sobre hechos de corrupción.

Los dos partidos mayoritarios, UCR y Justicialismo, dirimían candidatos para las elecciones a Gobernador de 2011: entre el gobernador Miguel Saiz y su vicegobernador Bautista Mendioroz, y entre Carlos Soria y Miguel Pichetto, respectivamente. Como consecuencia del pluralismo<sup>33</sup>, las internas partidarias y el clima de competencia generado por la campaña electoral, el gobierno se encontraba con una Legislatura con capacidad de veto importante.

El Gobierno intentó conciliar posiciones, primero por la vía de la Legislatura, luego se cansó y procedió a través de los decretos ley, con los que llegó a llamar a un referéndum para reformar la Constitución. La oposición recurrió a la justicia para frenar ese “decretismo”, cuando se abrogaba atribuciones propias de la Legislatura<sup>34</sup>. Para Saiz con ello los peronistas pretendían “*judicializar la política y politizar la justicia*”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> La Legislatura Rionegrina estaba conformado por los bloques Alianza Concertación para el Desarrollo, Bloque Radical Edgardo Castello, Partido Justicialista, Bloque Renovación y Desarrollo Social, Encuentro Frente Grande, Partido Provincial Rionegrino, Partido Provincial Rionegrino Histórico, Foro Rionegrino, SUR, Concertación Victoria Popular, Afirmación República Igualitaria y Crecer con Principios. Diario de sesiones 15 de octubre de 2010 (pág. 2), anexo II.

<sup>34</sup> Por ejemplo Silvia Horne presentó un amparo ante la justicia, por el proyecto sojero (acuerdo de inversión de capitales asiáticos para el desarrollo de cultivos de soja en áreas bajo riego del IDEVI) que terminó resuelto a favor.

<sup>35</sup> Material Periodístico N°7, ver anexo II.

La Reforma Constitucional, pretendía “*instalar el juicio por jurados, sensible para poblaciones como Cipolletti, dicen, donde la sociedad atravesó el “triple crimen”*”<sup>36</sup>, el Instituto de Consulta Popular (art.2°) y el procedimiento de audiencias públicas no vinculantes<sup>37</sup>. También pretendía la eliminación del requisito de residencia inmediata anterior para poder acceder a los cargos de Magistrados (art. 210), y la participación de la minoría legislativa en el Consejo de la Magistratura, entendiendo la necesidad de apartar las designaciones y remociones de los jueces de “*consideraciones y disputas político-partidarias*”<sup>38</sup>. La reforma no fue posible, pero de sus fundamentos se extrae que entre los formuladores prima la convicción de que el involucramiento de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones a través de la participación directa en la administración pública ayuda a recuperar la confianza y legitimar las instituciones, pero a su vez a democratizarlas.

La campaña electoral se dirimió entre las formulas de “César Barbeito – Julio Arriaga” (Alianza Concertación para el Desarrollo), y “Carlos Soria – Alberto Weretilneck” (Frente para la Victoria). El contexto electoral exacerbó el desplazamiento de lo político a lo penal, puesto que Carlos Soria basaba su campaña en “*fustigar al gobierno provincial en el último año con una serie de denuncias penales por presuntos hechos de corrupción, por uso clientelar de fondos públicos, irregularidades en obras y cobro de sobresueldos por parte de funcionarios*”<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> El plebiscito no vinculante para el 27 de junio terminó revocado mediante Sentencia N°46, F°393/425 por un amparo presentado por el Peronismo. Los legisladores del Peronismo presentaron otra iniciativa copiando el borrador, salvo lo referente al juicio por jurados y a la “Democratización del Poder Político”. Diario de sesiones 25 de junio de 2010 (pág. 58 y 61), anexo II

<sup>37</sup> Diario de sesiones del 8 de julio de 2010 (pag.24), anexo II.

<sup>38</sup> Diario de sesiones 8 de julio de 2010 (pág. 24 y 25), anexo II.

<sup>39</sup> Material Periodístico N°8, ver anexo II.

Finalmente el 25 de Septiembre la fórmula del Frente para la Victoria ganó las elecciones<sup>40</sup> y el 10 de diciembre asumió la gestión de Gobierno. En la Legislatura el Frente para la Victoria quedaría con una amplia mayoría propia (treinta y un legisladores)<sup>41</sup>. En consecuencia el Poder Ejecutivo contaba con escaso poder de veto por parte de la oposición, y el camino libre para encarar cualquier tipo de reforma sustancial por la vía legislativa. La Ley de Emergencia Institucional Económica, Financiera, Administrativa y Social, que pasó a disponibilidad a todos los empleados de la administración pública provincial, la Ley que derogó la ley Anticianuro, y el presupuesto 2012 que contemplaba el aumento de cargos y sueldos de los funcionarios públicos, se aprobaron sin modificaciones por aplicación de la mayoría automática, ante la impotencia de la oposición política y el repudio de grupos ambientalistas y de los empleados estatales a través de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) de Río Negro<sup>42</sup>.

Pero la muerte de Carlos Soria<sup>43</sup> provocaría una crisis hacia dentro del partido de Gobierno. El 3 de Enero de 2012 Alberto Weretilneck asumió como gobernador de la Provincia asegurando que su gobierno *“es, fue y será el gobierno del justicialismo de la provincia de Río Negro”*<sup>44</sup>. Dentro del Frente para la Victoria la pelea de los liderazgos definieron los sectores de Weretilneck (albertistas), de Miguel Pichetto (pichettistas) y de Martín Soria (soristas). El bloque oficialista se fragmentaría dos veces, en septiembre de 2012 y en octubre de 2013, como consecuencia de la

---

<sup>40</sup> Fuente Tribunal Electoral de la Provincia de Río Negro.

<sup>41</sup> La Alianza Concertación para el Desarrollo (doce legisladores), Partido Provincial Rionegrino (un legislador), Coalición Cívica Afirmación para una República Igualitaria (un legislador) y Partido Unidos por Río Negro (un legislador).

<sup>42</sup> Material periodístico N°9, ver anexo II.

<sup>43</sup> Asesinado por su esposa en el año nuevo de 2012.

<sup>44</sup> Material periodístico N°10, ver anexo II.

disputa por la vicegobernación y las definiciones de la política nacional que afectaban los lineamientos hacia el interior del FpV.

El archivo del juicio político al vocal del STJ Sodero Nieves<sup>45</sup> y las designaciones discrecionales de Weretilneck<sup>46</sup> llevaría al pichettismo a crear la agrupación “Eva Perón”<sup>47</sup>, fragmentando al bloque oficialista entre los legisladores del FpV AW y el Bloque Eva Perón (EP). Como consecuencia la legisladora “pichettista” Ana Piccinini fue reemplazada de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General por la “albertista” Tania Lastra<sup>48</sup>.

Ávido de legitimación propia, Weretilneck construiría una serie de acuerdos con los pichettistas<sup>49</sup> y otros poderes para cubrir vacantes en Justicia, crear el Ministerio de Seguridad y abordar la reforma del Código de Procedimiento Penal. Así Weretilneck logró reformar el STJ<sup>50</sup> y tras las PASO<sup>51</sup> logró creación del Ministerio de Justicia y Seguridad<sup>52</sup>. Sin embargo el clima de opinión comenzaba a ser desfavorable, por la cantidad de cargos de funcionarios<sup>53</sup> y los “megasueldos”<sup>54</sup>, que estaban en el centro de las críticas<sup>55</sup>. Weretilneck necesitaba contener la cuestión social, así que anunció un año de austeridad<sup>56</sup>.

---

<sup>45</sup> Material periodístico N°11, ver anexo II.

<sup>46</sup> Material Periodístico N°12, ver anexo II.

<sup>47</sup> Material Periodístico N°13, ver anexo II.

<sup>48</sup> Material Periodístico N°14, ver anexo II.

<sup>49</sup> Material Periodístico N°15, ver anexo II.

<sup>50</sup> Aumentando sus integrantes a cinco vocales, con la designación de Adriana Zaratiegui, Ricardo Apcarian y Liliana Piccinini.

<sup>51</sup> El 27 de octubre Pichetto y Silvina García Larraburu (FpV) retuvieron las dos bancas en el Senado y Magdalena Odarda (ARI Frente Progresista) lograba por primera vez una banca por la minoría, quedando en tercer lugar la UCR que por primera vez no logró representación.

<sup>52</sup> Material Periodístico N°16, ver anexo II.

<sup>53</sup> Material Periodístico N°17, ver anexo II.

<sup>54</sup> Material Periodístico N°18, ver anexo II.

<sup>55</sup> Material Periodístico N°19, ver anexo II.

<sup>56</sup> Material Periodístico N°20, ver anexo II.

Tras el fallecimiento Carlos Peralta<sup>57</sup>, la sucesión de la vicegubernación definió el divorcio de albertistas y pichettistas, y el acercamiento al precandidato nacional del Frente Renovador Sergio Massa provocó una nueva fragmentación con el bloque “Néstor Kirchner”. Con Pichetto “*no hay vuelta atrás*”<sup>58</sup> entonces tras un acuerdo con la oposición, los bloques presididos por Pedro Pesatti (FpV), Bautista Mendioroz (UCR), Facundo López (Carlos Auyero), Ricardo Ledo (Unidos por Río Negro), Claudio Lueiro (PRO, ex PPR) y Jorge Ocampos (CC-ARI) se “autoconvocaron” conformando una “nueva mayoría” propia con la que Weretilneck designó a Pedro Pessatti como vicegovernador. Los bloques que no fueron “*parte de esa estrategia del albertismo massista son: Eva Perón (cuyo titular es Alejandro Marinao), Ana Piccinini y el Bloque Néstor Kirchner que conduce Martín Doñate*”<sup>59</sup>.

Mientras el oficialismo parlamentario se dividía entre “albertistas de massa” y “radicales AW”, y quienes apoyaban el proyecto original del FpV y/o de Cristina Fernández de Kirchner<sup>60</sup>, Weretilneck trabajaba en el armado de un partido propio en virtud que las encuestas le daban una buena imagen a él, aunque no del FpV. Mientras tanto Horacio Massaccesi se erigía en el nuevo conductor del radicalismo a nivel provincial<sup>61</sup>. El 4 de diciembre Weretilneck firmaba el acta de renegociación entre Río Negro e YPF por siete áreas hidrocarburíferas, logrando obtener un significativo aporte para un año electoral donde buscaría la reelección<sup>62</sup>.

## **El proceso de reforma del Código Procesal Penal Rionegrino**

---

<sup>57</sup> Material Periodístico N°21, ver anexo II.

<sup>58</sup> Material Periodístico N°22, ver anexo II.

<sup>59</sup> Material Periodístico N°23, ver anexo II.

<sup>60</sup> Material Periodístico N°24, ver anexo II.

<sup>61</sup> Material Periodístico N°25, ver anexo II.

<sup>62</sup> Material Periodístico N°26, ver anexo II.

El proceso de Reforma del CPP abarca desde el ingreso de la cuestión en la agenda en 2010 hasta la sanción de la ley N° 5020 del nuevo Código Procesal Penal en 2014. Teniendo en cuenta las fases del proceso de formación de políticas, a grandes rasgos se puede afirmar que el proceso de Agenda Setting, es decir la selección de problemas que se convierten en temas de agenda se observa con claridad en la Gestión de Miguel Saiz, cuando el problema de la Reforma del CPP ingresa en la agenda decisional del gobierno. La toma de decisiones o Decision-Making, es decir, la elección y sanción de una ley de reforma del CPP, comprende la gestión de gobierno de Alberto Weretilneck.

#### **a) La Gestión de Miguel Saiz: Agenda Setting**

##### *La identificación y definición del problema:*

La necesidad de la reforma del Código Procesal Penal estaba planteada en el ámbito académico y de profesionales del Derecho por el avance de las reformas en otros países y provincias argentinas; pero la mayoría de los entrevistados y formuladores coinciden que el “fallo Sandoval”<sup>63</sup> es el evento por el cual el tema ingresa en la Agenda Política. El fallo cuestionaba el procedimiento penal híbrido, entre “acusatorio-inquisitivo”, vigente en la provincia señalando que “*el juez o tribunal no*

---

<sup>63</sup> El 23 de mayo de 2002 tres mujeres fueron asesinadas en un laboratorio en pleno centro de la ciudad Cipolletti, Provincia de Río Negro. En 2004 se realizó el debate oral y público contra el único acusado David Sandoval, resultando absuelto por el beneficio de la duda. Sin embargo, en el año 2005 el Superior Tribunal de Justicia anuló el juicio y dispuso uno nuevo que se realizó entre diciembre de 2006 y enero de 2007, en el que se condenó a Sandoval a perpetua por homicidio calificado por alevosía reiterada en tres hechos. La Defensa presentó un recurso contra dicha Condena que llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Según el fallo, a Sandoval se le hicieron dos juicios. El 31 de agosto de 2010, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve el recurso extraordinario Federal interpuesto por la defensa del imputado David Sandoval, disponiendo revocar la condena impuesta y liberar al único imputado por el triple crimen del laboratorio

*puede disponer de oficio la incorporación de material probatorio, hacerlo importa violar la garantía de imparcialidad*<sup>64</sup>.

Uno de los emprendedores más involucrados en el proceso de reforma, el Dr. Miguel Cardella, señaló que el fallo Sandoval *“fue un eslabón más y sumamente importante porque fue un fallo con un antecedente en la Provincia de Río Negro nada más y nada menos que dicho por la Corte Suprema. Fue otra ayuda que tuvimos para llevar adelante esto”*<sup>65</sup> y el Dr. Marcelo Álvarez, Fiscal General de la Provincia de Río Negro y Procurador General subrogante durante el proceso de reforma, afirma que *“tiene sus consecuencias directas en nuestro sistema cuando la Corte resuelve el fallo Sandoval. El fallo Sandoval, la Corte a través del voto de Zaffaroni hace la crítica a este sistema mixto”*<sup>66</sup>. La repercusión del focusing events del “fallo Sandoval” en los medios locales, llevó a que Daniel Cortés presente una iniciativa que pretendía crear una Comisión interpoderes para la reforma del CPP, reproduciendo en sus fundamentos las recomendaciones del fallo Sandoval.

Sin perjuicio de esa iniciativa, el tema ingresa en la agenda decisional del gobierno *“por un pedido que hizo el INECIP, a cargo de Alberto Binder, con su representante en la Provincia de Río Negro que es Oscar Pandolfi”* directamente al Gobernador Miguel Saiz. Así lo explica Miguel Cardella, al señalar que mantuvieron una entrevista donde *“le contaron lo importante que tenía que ser esto para la provincia, lo aceptó, creó la comisión invitando a Legisladores”*<sup>67</sup>. Entonces crea por Decreto la Comisión de Reforma del CPP, con la finalidad de *“impulsar un sistema acusatorio, oral y contradictorio, asegurando la participación ciudadana a través del*

---

<sup>64</sup> Documento N°1, Fallo Sandoval, ver anexo I.

<sup>65</sup> Fragmento entrevista a Miguel Ángel Cardella, ver Anexo III.

<sup>66</sup> Fragmento entrevista a Marcelo Álvarez, ver Anexo III.

<sup>67</sup> Fragmento de la entrevista a Miguel Ángel Cardella, ver anexo III.



*juicio por jurados*". Según Saiz "*La Justicia Penal está deslegitimada sin credibilidad social con escasa capacidad de respuesta a las demandas de una sociedad que interpela en forma cotidiana el sistema judicial; el sistema procesal penal rionegrino tal como está, arroja impunidad*"<sup>68</sup>.

Pero la oposición a Saiz, incluido su vicegobernador, no veía con buenos ojos que el Ejecutivo pretendiera redactar un proyecto para mayo de 2011 y lograr su aprobación antes de las elecciones a Gobernador<sup>69</sup>. Con un modelo "copiado" del INECIP que seguía "*los lineamientos del reformista Maier (1996) sobre el modelo acusatorio*"<sup>70</sup> legisladores de la ACD y REDES<sup>71</sup> presentaron un *Proyecto de reforma N° 1069/10* del CPP, que buscaba "democratizar la justicia"<sup>72</sup>.

Contemporáneamente el Gobernador delegó el trabajo de coordinación de la Reforma en el INECIP, que designó al Dr. Maximiliano Breide Obeid de la Asociación de Magistrados de Río Negro y al Dr. Oscar Pandolfi como representantes en Río Negro. Con ello el modelo de "la Política", es decir el conjunto de ideas disponibles en materia penal (Franco y Lanzaro, 2006:27), sería aportado por el INECIP, razón por la cual la Comisión de redacción retomó el anteproyecto N°1069/10, "extraditando" el debate del ámbito de la Legislatura.

En su actividad emprendedora, los miembros de la Comisión recorrieron las principales ciudades de la Provincia, realizando reuniones con los Colegios de Magistrados y los Colegios de Abogados de Viedma, Cipolletti, General Roca y San

---

<sup>68</sup> Material Periodístico N° 27, ver anexo II.

<sup>69</sup> Material Periodístico N°28, ver anexo II.

<sup>70</sup> Diario de Sesiones 15 de octubre de 2010 (pág. 99), anexo II.

<sup>71</sup> Legisladores Fabián Gatti (Bloque Renovación y Desarrollo Social o REDES), Nelly Meana (Alianza Concertación para el Desarrollo), Adrián Casadei (Alianza Concertación para el Desarrollo) y Beatriz Manso (REDES)

<sup>72</sup> Material Periodístico N° 29, ver anexo II.

Carlos de Bariloche. Por otro lado, se realizaron Simulaciones de Juicios por Jurados<sup>73</sup> que ayudaron a presentar al juicio por jurados “*como algo profundamente democrático en la forma de llevar adelante un juicio penal*”<sup>74</sup>. Esta estrategia que utilizaba la participación directa de la ciudadanía, fue el principal medio o forma de persuasión utilizado por la Comisión para divulgar la reforma. Según Cardella, se hicieron porque

“lo que opinó aquel jurado de Bariloche que fue en el año 2011 lo veo plasmado cuando veo las entrevistas que le hacen a los jurados en Neuquén sobre casos reales, y tienen esa misma impresión: de ser partícipes, de ser ciudadanos, de aceptar sus responsabilidades, es un proceso de educación cívica... es un ámbito de educación cívica, es un ámbito republicano, y un ámbito de mejoramiento de las instituciones: uno mira y escucha lo que está haciendo un funcionario público que se llama juez y un funcionario público que acusa. Los escucha y los mira en el desempeño, en concreto” (Cardella, anexo III).

Pero se observaba, por parte de algunos abogados y legisladores, que

*“Había una oposición al proyecto que decía “No, este proyecto lo que quiere hacer es” cómo el proyecto establece plazos más concretos para la acusación “no éste proyecto lo que busca es que todas las causas dónde hay involucrados Funcionarios Públicos prescriban, no se hagan los juicios” digamos una cierta*

---

<sup>73</sup> Una de las Simulaciones de Juicio por Jurados se realizó en Bariloche 29 de abril de 2011, en el marco del seminario Regional sobre “Perspectivas para la Reforma Federal” organizado por el INECIP, Unidos por la Justicia y Redex Argentina, con el auspicio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), el Gobierno de Río Negro y de la Provincia de Neuquén. Material Periodístico N°30, ver anexo II.

<sup>74</sup> Fragmento entrevista a Miguel Cardella, ver anexo IV.

*carga de duda y de desconfianza. Se dijo miren lo primero del actual código es que se otorgan otros plazos, ¿Cuando hay plazos distintos? cuando son delitos contra la administración, a otros casos que no son delitos [contra la administración]. Los plazos son mucho más amplios. Y entonces decía “ah, ¡¿El juicio por jurados es un juicio importante!? Bueno, llevemos ahí los delitos contra la administración, que sean los ciudadanos, ¿¡quienes mejores para esto?!” (Cardella, anexo III)*

El clima de desconfianza se relaciona directamente con la coyuntura política, específicamente con el clima generado en la campaña electoral respecto a la corrupción del gobierno radical. Además de identificar al sistema acusatorio con el juicio por jurados, los coordinadores Pandolfi y Obeid estratégicamente señalaban ante la opinión pública que analizaban la posibilidad de sumar los delitos contra la administración pública o casos de corrupción al juicio por jurados. Tal como afirma March, los emprendedores más exitosos son los que mejor emplean “estrategias de manipulación” para alcanzar sus objetivos de unir las tres corrientes, y en el mundo de la ambigüedad el aspecto más importante de la actividad emprendedora es clarificar o crear significado para los *formuladores de políticas*. Cardella señala que uno de los miembros del INECIP, y de la Comisión, propuso incorporar los delitos de corrupción en el jurado como una suerte de refrendo para neutralizar a aquellos actores que, posicionándose políticamente, se oponían al proyecto acusándolo de garantizar la “impunidad” de los funcionarios del radicalismo acusados de corrupción, y ganar el apoyo de aquellos que estaban indecisos; lo define como una mejor “técnica legislativa” (Cardella, anexo III).

Como puede observarse la propuesta surge condicionada por el clima de oposiciones y denuncias en el contexto de campaña electoral. En este sentido Juan Bernardi, miembro de la APP, señala que *“Es cíclico, si vos trabajas en el Poder judicial es absolutamente cíclico antes de las elecciones...la politización...la judicialización de la política. Es cíclico e ineludible. Lo vemos ahora a nivel nacional, y que se ha utilizado como desprestigio del otro”*<sup>75</sup>. Es decir, la judicialización de la política es el fenómeno por el cual la ciudadanía tiende a *“esperar de un juicio los resultados que ha desesperado de obtener por la elección: a falta de un ejercicio satisfactorio de la responsabilidad política, se busca determinar penalmente un culpable”* (Rosanvallon, 2006:225). Si bien Rosanvallon lo entiende como un fenómeno positivo de los contrapoderes democráticos y las nuevas formas de legitimidad, en contextos de campaña electoral esa expectativa es manipulada para ganar apoyos. De ésta manera, la Política determinó el contenido de la política de reforma del CPP.

La resistencia no solo vendría de la oposición política. Por ejemplo el Consejo de Fiscales y Defensores definían que *“no es responsable anunciar una modalidad de enjuiciamiento que contiene condicionamientos constitucionales...no resulta adecuado identificar con el juicio por jurados”* al sistema acusatorio<sup>76</sup>.

### *Alternativas de Solución*

Finalmente el Gobernador Miguel Saiz remitió el proyecto a la Legislatura, fundamentando que

---

<sup>75</sup> Fragmento entrevista a Juan Bernardi, ver anexo III.

<sup>76</sup> Material Periodístico N°31, ver anexo II.

“la ciudadanía exige una participación cada vez mayor en la toma de decisiones estatales (en todos los ámbitos) y en el control sobre la forma de toma de decisiones. Queremos que la comunidad entienda, confíe y respete a la justicia, por ello los invitamos a participar en la administración de justicia. En este contexto, pensando en la importancia de agilizar los procesos, dotarlos de transparencia, oralizar las decisiones y cumplimentar así los mandatos constitucionales, el juicio por jurados aparece como una obligación ineludible”<sup>77</sup>.

Al igual que en el borrador de la reforma Constitucional, el argumento refleja la convicción de los formuladores del oficialismo de que involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones es un medio para recuperar confianza en la justicia. Los medios de comunicación informaban que el proyecto remitido por el gobernador recomendaba “*el juicio por jurado para los hechos penados con las de 12 años de cárcel y los casos de corrupción en la administración pública*”<sup>78</sup>, fuertemente cuestionados por la opinión pública y utilizados por el FpV como punta de lanza contra la gestión radical.

### *Selección de la alternativa*

El Gobernador Saiz elevó el proyecto con Acuerdo General de Ministros, para ser tratado en única vuelta<sup>79</sup>. Mientras tanto, tras enterarse de la reforma por los medios, el Comisario General Ricardo Sánchez del Centro de Retirados, Pensionados y Activos de la Policía de Río Negro, presentó en la Legislatura un documento titulado

---

<sup>77</sup> Diario de Sesiones del 7 de julio de 2011 (pág. 59), anexo II.

<sup>78</sup> Material Periodístico N°32, ver anexo II.

<sup>79</sup> Diario de Sesiones del 7 de julio de 2011 (pág. 59), anexo II.

“Lineamientos Básicos Sobre Seguridad Pública” que fue agregado al expediente pero nunca lo convocaron<sup>80</sup> a ampliar.

La Comisión de Asuntos Constitucionales presidida por la Legisladora Nelly Meana, se reunió con el presidente del STJ el Dr. Alberto Balladini, la Procuradora General Dra. Liliana Piccinini, los Legisladores y el especialista del INECIP Alberto Binder para analizar el proyecto. La postura del Poder Judicial, si bien reconocía que *“el ‘inexorable camino’ hacia el procedimiento acusatorio es una consigna insoslayable”*<sup>81</sup> sostenía la necesidad de involucrar a la ciudadanía en un proceso de cambio cultural, que permitiría *“mayor participación y acceso a la ciudadanía en su funcionamiento, promoviendo la celeridad, equidad y transparencia y con ello restaurar confianza en la justicia”*<sup>82</sup>. El INECIP señalaba *“cierta resistencia al Jurado como herramienta de participación, que se disfraza en cuestionamientos legales pero que esconde un profundo temor a involucrar a la ciudadanía en la administración de justicia”*<sup>83</sup>, en referencia a los argumentos del “Doble conforme” y la imposibilidad de apelar la sentencia<sup>84</sup>.

El proceso iniciado “desde arriba”, por el camino del “decretismo” no reunió la legitimación necesaria para ser tratado, pues contaba con *“una institución política con capacidad de veto”* que *“exigía una mayor coordinación y compromiso, mediante la elaboración de consensos amplia”*. El emprendedor Miguel Cardella explica que *“no hubo plafón”* y *“tuvo la suerte, en ese momento, de finalización de un gobierno”*<sup>85</sup>. El Dr. Juan Bernardi es más explícito y afirma *“por política...política...los*

---

<sup>80</sup> Fragmento entrevista a Ricardo Sánchez, ver anexo IV.

<sup>81</sup> Material Periodístico N°33, ver anexo II.

<sup>82</sup> Ídem.

<sup>83</sup> Material Periodístico N°34, ver anexo II.

<sup>84</sup> Documento N°1, ver anexo II.

<sup>85</sup> Fragmento entrevista a Miguel Ángel Cardella, ver anexo III.

*actores, que hoy algunos no están en la legislatura [risas] en un momento estuvieron [risas] apellidos que se repiten en varios poderes que tuvieron alguna participación en contra*<sup>86</sup>, aludiendo a la Dra. Ana Piccinini, que no renovó su banca en las elecciones de 2015, y que por entonces era Defensora del Pueblo y candidata a Legisladora por el Frente para la Victoria, y a su hermana la Dra. Liliana Piccinini entonces Procuradora General.

Los actores encuestados coinciden en que los principales puntos que generaron la resistencia al proyecto tenían que ver con los posicionamientos de la campaña electoral: los plazos de duración de las investigaciones, principalmente de los delitos de corrupción, y el Juicio por Jurados. Pero el Legislador Alejandro Betelú aclara que el proyecto se planteó, a pesar de estar en la última etapa de gobierno, porque *“persigue una intencionalidad que tiene que ver con transformar una política de Estado que trascienda los gobiernos”*<sup>87</sup>.

## **b) La Gestión de Alberto Weretilneck: Decision Making**

### *Identificación y definición del problema*

Al asumir Weretilneck el proyecto de reforma del CPP ya se encontraba en la agenda de gobierno, en lo que Franco y Lanzaro denominan cierta autonomía de la política, por la que *“Todo nuevo Gobierno percibe muy rápido que gran parte de su agenda y del presupuesto fiscal de que dispone está comprometido por decisiones que en su momento asumieron las administraciones que le precedieron”* (Franco y Lanzaro 2006:24). A su vez, tal como señala Cardella *“hay todo un sistema, hablando como*

<sup>86</sup> Fragmento entrevista a Juan Bernardi, ver anexo III.

<sup>87</sup> Diario de sesiones del 30 de octubre de 2014 (pag.208), anexo II.

*región patagónica*” en el que se implementaba el Código acusatorio y el juicio por jurados, lo que permite hablar de la “retroalimentación” de experiencias exitosas de otras provincias en la corriente de los problemas.

Estos dos hechos confluyen, y permiten ingresar la reforma directamente en la agenda decisional del Gobierno, con el tipo de liderazgo y la sensibilidad que Weretilneck tenía en relación al tema. Esta disposición la explica Cardella al señalar

*“cuando Weretilneck toma contacto con Binder, Weretilneck ya tiene una posición clara con esto, y esto tiene que ver creo con su experiencia como intendente en Cipolletti todo lo que fue el área de Seguridad y la vecindad con la provincia de Neuquén. Creo que eso ayudó mucho, y lo veo como, por lo menos la sensación que yo tengo nunca lo charlé con él, creo que la tenía una cuestión muy decidida y con muy fuerte apoyo político, o sea la decisión no personal sino política de que esto funcionara. Se llevara a cabo. Y creo que esto tuvo un gran impulso desde el Poder Ejecutivo en ir adelante con esto. Y ahí es dónde resurge nuevamente este tema, es más lo pone cómo una política de estado, reflota un proyecto que es de otra gestión, y sobre eso se trabaja. No dice “NO, yo voy a mandar un proyecto mío, propio” y creo que ahí está la gran decisión política de él...que reformula...digamos dentro de lo que existía, se produce una reformulación. Hay un gran acompañamiento del bloque gubernamental”<sup>88</sup>*

En efecto, tras la elección se observa una “ventana de oportunidad en la corriente política” (Kingdon), que determina una coyuntura favorable a la toma de

---

<sup>88</sup> Fragmento entrevista a Miguel Cardella, ver anexo III.



decisiones sustanciales y puesta en práctica de programas de reformas importantes, máxime la amplitud de la victoria de un 50% de los votos aparejada a *“una exacerbación de las oposiciones políticas permite a los nuevos gobernantes disponer de una fuerte legitimidad y de una autorización para actuar, que les permite introducir un gran número de problemas a la agenda y facilitan la toma de decisiones”* (Surel 2006:60). Weretilneck no solo contaba con la mayoría cuantitativa en la Legislatura, sino que el acompañamiento del bloque gubernamental también se debe a lo que Surel denomina los “efectos cualitativos sobre la agenda” relacionados al *“color político del gobierno de turno”* (Surel 2006:60). El FpV tendría mayor predisposición ideológica para encarar ese tipo de reformas, en coherencia con las políticas de reforma que a nivel nacional la presidente Fernández de Kirchner estaba emprendiendo en la Justicia, como bien se refleja en el gráfico N°1 y N°2, cuando en diciembre de 2012 anunció el plan para “Democratizar la Justicia” y en 2014 la reforma del Código Procesal Penal de la Nación.

Aprovechando esa coyuntura política favorable, entre sus primeras decisiones instó al Vicegobernador Carlos Peralta para que convoque a todos los actores institucionales involucrados en la reforma a fin de avanzar hacia el sistema acusatorio<sup>89</sup>. Teniendo en cuenta que Weretilneck reemplaza a Soria, esta decisión se corresponde con lo que Surel denomina una *“nueva extensión después de la elección, cuando el gobierno recientemente elegido o reelegido quiere dar prueba de su capacidad de acción y cumplir un cierto número de las promesas electorales hechas a sus clientelas privilegiadas”*<sup>90</sup>. También realizó el primer encuentro entre los tres poderes con los nuevos vocales del STJ el Dr. Enrique Mansilla y el Dr. Sergio Barotto

<sup>89</sup> Material Periodístico N°35, ver anexo II.

<sup>90</sup> Yves Surel (2006): “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO. pág. 59

y la Procuradora Liliana Piccinini donde acordaron *“temas tales como lo vinculado con la nueva política de seguridad que ha encarado el Gobierno; la reforma del Código Procesal Penal y los proyectos que están a consideración de la Legislatura”*<sup>91</sup>. La agenda decisional se definía por “Seguridad y Justicia”, y la reforma del CPP vendría luego de la reforma del STJ y de la creación del Ministerio de Seguridad.

Por su parte el Instituto de Derecho Penal del Colegio de Abogados de Viedma, presentaba ante la Legislatura un informe donde analizaban el proyecto de la comisión de Saiz. Con una clara postura a favor de la reforma, Pedro Vega señala que

*“no se nos pidió la colaboración desde organismos como la Legislatura o del Gobierno, sino que fue una iniciativa propia que por supuesto fue presentada ante el poder legislativo y creo que en comisiones se trató y se tuvieron en cuenta los aportes que se hicieron en ese momento...se podría decir que éramos unos “autoconvocados” en ese sentido”*<sup>92</sup>.

#### *Alternativas de solución*

Tal como señala Kingdon *“Cuando se abre una ventana de oportunidad en la corriente política, el proceso es ideológico; es decir que las políticas se diseñan en búsqueda de un razonamiento que las justifique*. Tras la fragmentación del bloque oficialista del FpV se produce una disputa ideológica dentro del oficialismo parlamentario entre los bloques “Eva Perón”, que pretendía distanciarse del proyecto radical y ser fieles al proyecto del peronismo de Soria; “Néstor Kirchner” que defendía “el modelo” de Cristina Fernández de Kirchner y el oficialismo “albertista” que recurrió a

---

<sup>91</sup> Informe Anual periodo 1-2-2012 al 31-1-2013 del Ministerio Público (pag.57), anexo II.

<sup>92</sup> Fragmento entrevista a Pedro Vega, anexo III.

la identificación de la reforma local con el proyecto nacional interpretando, sino desvirtuando, que la participación ciudadana en el juicio por jurados implicaba *per se* la democratización del Poder Judicial.

A principios de 2013, y como consecuencia de los reclamos por seguridad, el vicegobernador Peralta anunció la creación de una comisión interpoderes, que abordaría la *“inseguridad y la prevención del delito”* y la reforma del CPP<sup>93</sup>. Aprovechando el clima de opinión de reclamos por seguridad y justicia, el 11 de abril de 2013 los legisladores del bloque Eva Perón presentaron el proyecto N°176/13 planteando un sistema acusatorio puro sin Juicio por Jurados. Según Piccinini el FpV (disidente) presentó el proyecto *“distanciándose, separándose, diciendo esto no es lo nuestro, esto es lo nuestro, esto es lo que queremos nosotros, esto es lo que pregonaba el gobernador fallecido Carlos Soria y esto es lo que nosotros queremos que se concrete y queremos defender”* no el “proyecto Pandolfi”, de la comisión de abogados de los Funcionarios corruptos del gobierno de Saiz<sup>94</sup>. Entendiendo que en el proceso de formulación de políticas *“la ideología política es una buena heurística en un mundo ambiguo que cambia rápidamente, le otorga significado a la acción, sirve para definir a los otros y para definirse a sí mismos”*<sup>95</sup> el bloque Eva Perón pretendía marcar una distancia ideológica con el oficialismo.

El mismo día de la sanción de la ley del Consejo de la Magistratura en nación, un grupo de vecinos “autoconvocados” de Cipolletti presentaron un petitorio a la Legislatura en el que solicitaban la reforma del CPP *“para evitar el riesgo de que*

---

<sup>93</sup> Material Periodístico N° 36, ver anexo II.

<sup>94</sup> Diario de sesiones del 30 de octubre de 2014 (pag.204), anexo II

<sup>95</sup> Nicolaos Zahariadis, El marco de las corrientes múltiples: estructura, limitaciones y perspectivas. En Sabatier, Paul A. “Teorías del proceso de las políticas públicas” 1°ed. Bs.as. Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, 2010.

*hechos aberrantes como el segundo triple crimen de Cipolletti queden impunes*<sup>96</sup> y entre otros ítems la modificación del sistema de designación de los jueces en el Consejo de la Magistratura, para que se garantice la participación de la ciudadanía tanto en el mecanismo de designación como en el de remoción de jueces. Ante ello, y luego de aumentar los miembros del STJ, Weretilneck prometía *“modificar, vía enmienda, los artículos de la Constitución que mandan a la forma de elección de los jueces”* y proponía la *“incorporación de familiares de las víctimas, de los trabajadores judiciales y de los municipios y líderes locales, de las organizaciones no gubernamentales, en la participación del Consejo de la Magistratura para la designación y evaluación de los funcionarios judiciales”*<sup>97</sup>.

El “albertismo” retomaría el proyecto de la comisión de Saiz que contemplaba al juicio por jurados presentándolo como un elemento “democratizador”, en oposición al proyecto del pichettismo. Así la disputa ideológica se planteó entre quienes estaban a favor de la participación ciudadana y quienes se oponían a ella. Desde la Comisión de asuntos Constitucionales, el oficialismo emprendió una serie de reuniones en busca de apoyos al proyecto N° 482/11; obtuvo el apoyo del Colegio de Abogados de Viedma<sup>98</sup>, de la Asociación Pensamiento Penal (APP) que se acercó espontáneamente<sup>99</sup>, el apoyo del Colegio de Abogados de San Carlos de Bariloche<sup>100</sup>. A su vez convocó a una charla debate en el micro-cine del CURZA<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Material Periodístico N°37, ver anexo II.

<sup>97</sup> Material Periodístico N°38, ver anexo II.

<sup>98</sup> Material Periodístico N°39, ver anexo II.

<sup>99</sup> Material Periodístico N°40, ver anexo II.

<sup>100</sup> Material Periodístico N°41, ver anexo II.

<sup>101</sup> Material Periodístico N°42, ver anexo II.

En el inicio oficial del debate de la reforma<sup>102</sup> el Vicegobernador Peralta resaltó que *“la propuesta es que el 10 de diciembre de 2013, cuando se cumplen 30 años de la democracia en la Argentina, se apruebe el Código Procesal Penal en la sesión especial que se realizará por el aniversario”*<sup>103</sup>. Luego del anuncio se sumaron el Procurador General Subrogante Marcelo Álvarez<sup>104</sup> *“Y es así que se genera una invitación de la Comisión Redactora del Código al Superior Tribunal para que designe representantes”*. Peralta creó una Comisión Especial para la Redacción del Código *“a los fines de compatibilizar las distintas expresiones en aquellas cuestiones acerca de las cuales existen opiniones divergentes”* y a diferencia de aquella creada por Saiz, tendría su sede en la Legislatura y estaría integrada por representantes del Poder Judicial.

Durante el debate del texto en las reuniones de la comisión, Peralta dejó claro que la reforma *“será la ley del año y de la gestión”* y adelantó que *“la intención es cerrar la reforma con el marco de importancia que se merece, el 10 de diciembre en una sesión especial que se hará por los treinta años de democracia”*<sup>105</sup>. También se convocó al Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CODECI)<sup>106</sup> pero según Carriqueo solo participó en dos reuniones porque no tenían el tiempo material ni gente para seguir trabajando y, en fin, era *“aportar a lo que estaba escrito”*<sup>107</sup>.

En octubre comenzaba el debate del texto definitivo, y en las dos reuniones de la Comisión especial el oficialismo se apoyó en los emprendedores del INECIP, la AAJJ y la APP; estos reforzaron sus estrategias para mermar las

---

<sup>102</sup> Material Periodístico N°43, ver anexo II.

<sup>103</sup> Material Periodístico N°44, ver anexo II.

<sup>104</sup> Material Periodístico N°45, ver anexo II.

<sup>105</sup> Material Periodístico N°46, ver anexo II.

<sup>106</sup> Material Periodístico N°47, ver anexo II.

<sup>107</sup> Fragmento entrevista a Graciela Carriqueo, anexo III.

resistencias al juicio por jurados, reproduciendo las simulaciones<sup>108</sup> y difundiendo estadísticas de las experiencias exitosas de otras provincias, haciendo especial hincapié en la satisfacción de la ciudadanía y las coincidencias del proyecto con aquel impulsado por Cristina Fernández de Kirchner. En ese sentido, puede interpretarse que *“la toma de decisiones puede, de muchas maneras, ser mejor concebida como una fábrica de significado que como una fábrica de acción”* (March 1997:23). La Comisión Redactora terminó y entregó el Proyecto Consolidado a la Comisión de Labor Parlamentaria el 30 de octubre. El 1° de noviembre Lastra logró el apoyo del Colegio de Magistrados y Funcionarios de la Provincia<sup>109</sup>.

Si bien el trabajo de los emprendedores lograba disminuir las resistencias al juicio por jurados, existía un grupo de actores que se oponían. El bloque de legisladores de la UCR manifestaba dudas<sup>110</sup>, y el bloque Eva Perón, a través de Ana Piccinini denunciaba que el *“proyecto que concentra el interés de los parlamentarios”* pretendía un *“Pacto de Impunidad”* entre el Gobernador y Daniel Sartor<sup>111</sup>, básicamente al determinar plazos perentorios para que las investigaciones de corrupción no puedan llegar a juicio (art. 77 del proyecto INECIP). La mayoría de los actores entrevistados coincide en señalar que no hubo convocatoria ni apertura a los actores de la sociedad civil<sup>112</sup>. También los representantes del Poder Judicial Pablo Estrabou y Marcelo Álvarez, señalan que en el ámbito de la Comisión de Redacción no se pudieron expedir en relación al juicio por jurados. Pablo Estrabou explica que *“había*

---

<sup>108</sup> Material Periodístico N°48 y 48bis, ver anexo II.

<sup>109</sup> Participaron de la reunión Héctor Leguizamón Pondal y Silvia Baquero Lazcano, y el Juez penal Carlos Reussi, quienes entregaron aportes al proyecto de reforma, y manifestaron su apoyo al juicio por jurados.

<sup>110</sup> Notas de Campo de la Simulación Juicio por Jurados, anexo III.

<sup>111</sup> Material Periodístico N° 49, anexo II.

<sup>112</sup> Cuadro N° 4, ver anexo IV.

dos proyectos, pero en realidad los legisladores tenían en miras uno solo”<sup>113</sup> refiriéndose al del INECIP, y a su vez “Nosotros considerábamos que era una cuestión netamente política, y eso fue consenso de toda la Comisión “esto que lo arreglen los Legisladores”, que ellos decidan si van a poner el juicio por jurados populares”<sup>114</sup>. Por su parte, Marcelo Álvarez percibió “contenidos pétreos”, de los cuales, a pesar de tener la voluntad de discutirlos y una posición clara no pudieron expresarse. Explica que:

*“hubieron dos etapas. En una primera etapa los temas se postergaron, esos temas por su trascendencia y porque se preveía que más discusión iba a generar, fueron dejados. “No, No, no (en el ámbito de la Comisión) estos temas lo vamos a dejar para más adelante, para otras reuniones, porque no, porque es lo más difícil, porque nos va a costar”. El papel de la víctima, entre ellos, el juicio por jurados, víctima, pueblos originarios, tribunal de impugnaciones que no se definían si era uno, si eran dos o si eran cuatro, cómo iban a estar conformados, que en definitiva va a tener que salir aparte porque no está. Todo eso que era lo que más nos iba a trabar, se dejó para más adelante. Y con el correr iban pasando las reuniones, y se acercaba el plazo, y cuando dijimos “che ¿y esto?” ya estaba el texto, nos encontramos con que ya estaba el texto, y no hubieron más reuniones”<sup>115</sup>.*

Es decir, el juicio por jurados no fue un contenido que el oficialismo delegara para consideración de la Comisión.

<sup>113</sup> Fragmento entrevista a Pablo Estrabou, anexo III.

<sup>114</sup> Fragmento entrevista a Pablo Estrabou, anexo III.

<sup>115</sup> Fragmento entrevista a Marcelo Álvarez, anexo III.

### *La selección de la alternativa*

Tal como señalan Pablo Estrabou, Marcelo Álvarez, Miguel Cardella y Juan Bernardi, que intervinieron directamente en la Comisión de Redacción, “la decisión” sobre el juicio por jurados fue de los legisladores. Por ejemplo, para el Dr. Juan Bernardi fueron negociaciones internas de la Legislatura, de la Comisión o de los interbloques entre las Comisiones de Asuntos constitucionales y las sesiones legislativas. La Comisión de Asuntos Constitucionales y Labor Parlamentaria aprobó por mayoría el texto definitivo del proyecto remitido por la Comisión Redactora, pero reconocía la falta de consenso sobre el Juicio por Jurados<sup>116</sup>.

Por esa razón en la Sesión especial de conmemoración de los 30 años de recuperación de la Democracia, el oficialismo pretendía aprobar el proyecto en general pero que el tratamiento en particular se diera en el 2014. Irónicamente se reprodujeron las críticas que el FpV había realizado en su momento a Saiz: lo apresurado, lo poco debatido, el tema de los plazos de la investigación y el juicio por jurados. Como se observa en el cuadro N°5 el legislador Ledo (JSRN) es el primero en señalar que *“lejos de ser tomado como una política de Estado, se lo trae a la sesión acelerando tiempos, que no traen la totalidad de los consensos”*. En la misma línea Piccinini (FpV pichettista) indicaba que el proyecto *“es una cuestión de Estado más que un plan de Gobierno”* y cuestionaba que *“el proyecto fue extraditado de la Legislatura y puesto a consideración de notables, elegidos por la presidencia de la Legislatura y sacado del conocimiento de los propios legisladores, sacado del análisis*

---

<sup>116</sup> Material Periodístico N°51, ver anexo II.



*de las comisiones parlamentarias*” donde debería haberse discutido. También la ACD-UCR, a través de Mendioroz planteaba que el proyecto “está verde todavía”.

En relación al juicio por jurados, Tania Lastra lo definió como *“la célula fundamental de la democratización de la Justicia”*. Por el contrario Piccinini argumentaba *“que independientemente que suene muy bien a los efectos de democratizar la Justicia”* no es el momento para incorporar el juicio por jurados. En el mismo sentido Mendioroz manifestó la intención de una ley complementaria, por que debería *“dejarse para una instancia posterior, en el cual se defina cómo, cuándo, en qué momento de esta modificación, quiénes”*.

Aprobado por mayoría, el texto regresó a Comisión para el análisis en particular donde continuó el debate del juicio por jurados. En la primera reunión, la nueva procuradora general Silvia Baquero Lazcano señaló *“que merece mayor debate y discusión lo atinente al juicio por jurados, la modalidad e implementación -popular o escabinado- y también el tipo de delitos que ha de alcanzar”*<sup>117</sup>.

Entre sesiones se observa un aumento de la actividad emprendedora del INECIP, AAJJ y APP, a través de chalas-debate, conferencias, notas en los medios y capacitaciones, tendiente a reforzar los argumentos sobre la Constitucionalidad del juicio por jurados, experiencias exitosas, la conveniencia del tipo de jurado popular frente al Escabino, e identificar juicio por jurados con “Democratización”, en una supuesta coincidencia con el proyecto impulsado a nivel nación por Cristina Fernández de Kirchner<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Material Periodístico N°50, ver anexo II.

<sup>118</sup> Gráficos N°1 y N° 2, ver anexo IV.

En esas actividades intervinieron Alberto Binder y Gonzalo Rúa del INECIP, junto al Colegio de Magistrados y Funcionarios de Río Negro (CMFRN)<sup>119</sup>, el recientemente creado Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro en conjunto con la Universidad Nacional de Río Negro. Por ejemplo el Secretario de Seguridad Dr. Pérez Estevan dijo *“cuando hablamos de democratizar la justicia, se habla de darle participación a la población formando parte de los jurados y cumpliendo con el precepto de la Constitución que habla de esto”*<sup>120</sup> y por su parte el Mgter. Anselmo Torres afirmó que *“la participación en un juicio criminal implicaba la Democratización de la Justicia”*<sup>121</sup>. Sin embargo, frente a esas actividades el Poder Judicial reafirmaba su posición sobre la inconstitucionalidad del juicio por jurados, al afectar la garantía del “doble conforme”<sup>122</sup>.

La actividad emprendedora estaba dirigida a resaltar las experiencias exitosas en otras provincias. Por ejemplo Miguel Cardella, señalaba que tanto en Neuquén como en Córdoba el juicio por jurados

*“no causó ninguna conmoción social o jurídica de la cual debemos prevenirnos o espantarnos. El juicio por jurados es una decisión política tomada por los Constituyentes en 1853 y ratificada en la reforma de 1994. Es una decisión política tomada en Río Negro en 1957 y ratificada en 1988, esa decisión es democratizar la justicia, es dar término a la inquisición...la decisión política no es competencia de los jueces porque escapa a sus funciones constitucionales....Por último el juicio por jurados significa, ni más*

---

<sup>119</sup> Material Periodístico N°52, ver anexo II.

<sup>120</sup> Material Periodístico N°53, ver anexo II.

<sup>121</sup> Notas de campo de las Jornadas de Derecho Procesal, ver anexo III.

<sup>122</sup> Material Periodístico N°54, ver anexo II.

*ni menos, que democratizar la justicia penal, es legitimar a la ciudadanía, al soberano en definitiva...donde el juicio por jurados exista para delitos graves porque forma parte de la herramienta de generar participación ciudadana en el Poder menos democrático del Estado provincial*<sup>123</sup>.

Entre esas actividades, parte del oficialismo y la Procuradora participaron en un juicio por jurados real en Villa la Angostura<sup>124</sup>. Durante esas reuniones el oficialismo insistió en la coincidencia del tratamiento de este sistema acusatorio en Río Negro con el enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Senado para que se aplique al Código Procesal Penal de la Nación, pero la segunda reunión de la comisión se desarrolló en un clima donde se exacerbaban las diferencias, y Piccinini y Doñate<sup>125</sup> se posicionaban como los principales críticos del proyecto oficial. En la tercera reunión donde estaban presentes miembros del INECIP, CMFRN, APP y miembros de la Comisión Redactora, nuevamente el oficialismo remarcó el *“paralelismo con la iniciativa que se está discutiendo a nivel nacional”* porque en su redacción también interviene el INECIP *“por lo que va en absoluta línea con lo que estamos haciendo en nuestra provincia”*<sup>126</sup> y con ese argumento los “albertistas” acusaban a los “pichettistas” de no estar de acuerdo con la participación ciudadana en la administración de la justicia al señalar que

*“resulta curioso que el bloque que responde al Senador Pichetto se manifieste en contra de la participación de los ciudadanos en el juicio penal, en*

---

<sup>123</sup> Material Periodístico N°55, ver anexo II

<sup>124</sup> Material Periodístico N°56, ver anexo II.

<sup>125</sup> Material Periodístico N°24, ver anexo II.

<sup>126</sup> Material Periodístico N°57, ver anexo II.

*contradicción a lo que la presidenta anunció en relación al Código Procesal de la Nación...¿Esto quiere decir que el Pichettismo no apoyará el Código que impulsa nuestra presidenta?...no podemos ser ajenos a la adopción del sistema que permitirá que la población combata con aquellos que cometen delitos, decidiendo sobre su culpabilidad o no. Es en definitiva hacer efectiva la necesaria democratización de la justicia, un cambio que demanda la sociedad”<sup>127</sup>.*

La comisión dio dictamen favorable con el respaldo de la “nueva mayoría” pero con la abstención de los bloques Eva Perón y Néstor Kirchner, que se tomarían hasta la sesión para analizar la opinión del STJ que había solicitado la implementación gradual del Juicio por jurados<sup>128</sup>. Por otro lado la Vicaria de la Fraternidad del Obispado de Viedma, la Pastoral carcelaria del Obispado de Bariloche y del Obispado de Alto Valle señalaban que *“faltó abrir espacios para la participación general de la población rionegrina para aportar, opinar o sugerir y/o exigir modificaciones al proyecto de reforma del Código Procesal Penal. Habían solicitado mediante notas a los legisladores poder ser asesorados e informados al respecto, sin embargo ello no sucedió”<sup>129</sup>.*

Para la segunda Sesión ordinaria, el oficialismo consensuó con el bloque Néstor Kirchner la implementación gradual del nuevo código, estipulando *“El presente Código entrará en vigencia el 1º de marzo de 2017 en todo el territorio de la Provincia a excepción de lo relativo al Juicio por Jurados que entrará en vigencia el 1º de enero de 2018”*. Y con el Bloque Eva Perón consensuó la incorporación de un párrafo que

<sup>127</sup> Material Periodístico N° 58, ver anexo II.

<sup>128</sup> Material Periodístico N°59, ver anexo II.

<sup>129</sup> Material Periodístico N°60, ver anexo II.

estipula que los plazos del proceso *"no surtirá ningún efecto legal para las investigaciones seguidas por delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones en cuyo caso regirán únicamente los plazos de prescripción de la acción penal contenidas en el Código Penal"* (diario de sesiones, 30 octubre 2014).

El disenso se planteó en torno al juicio por jurados, a la "democratización de la justicia" y al "paralelismo" con la reforma impulsada por Cristina Kirchner. La oposición pretendía que el juicio por jurados fuera sancionado por una ley complementaria, al igual que el proyecto nacional. Piccinini destacó la importancia de un nuevo código, pero que debía permitir luchar contra la impunidad, sobre todo de los funcionarios imputados por corrupción, y señaló que el juicio por jurados no se había debatido *"lo único que hicimos nosotros con respecto al juicio por jurado fue escuchar el monólogo del doctor Oscar Pandolfi"* y propuso *"podríamos ensayar la posibilidad de una ley complementaria donde francamente podamos debatir el tema del juicio por jurado"*. El Legislador Mendioroz manifestaba que *"nuestro bloque mayoritario, definió acompañar el juicio por jurado"* pero la verdad apostaba a que *"en la gradualidad de aplicación del Código y planteé en esa gradualidad una ley que defina el juicio por jurados"*. El legislador Marinao intervino para decir que *"nuestro Gobierno Nacional lo indica a la instrumentación con una ley complementaria, que hubiese sido atinente también aquí y en consonancia con lo que planteó el legislador Mendioroz, dictar una ley complementaria"* y no constituirlo directamente en el código.

Por su parte Martin Doñate se encargaría de señalar las distancias existentes entre el proyecto del FpV y el del "oficialismo". Aquel pasaba más por la reforma del Consejo de la Magistratura *"cosa que el Gobernador de la Provincia anunció y todavía estamos esperando"* y advertía

“yo le pido al señor Gobernador y al oficialismo de la Provincia que tengan muchísimo cuidado con declarar públicamente...tratando de presionar con la necesidad del debate, de acelerar el proceso del debate, porque queda la sensación en la sociedad, los periodistas preguntan *bueno, cuándo van a tratar este Código porque la inseguridad ya no se puede sostener, la justicia funciona mal, entonces si ustedes están trabando el Código Procesal Penal...* Y la verdad que eso es falso” (Diario de sesiones, 30 Octubre 2014:202).

La legisladora Roxana Fernández, una vez aprobado el capítulo, argumentó que *“esto es un punto inicial a lo que denominamos y aspiramos que sin dudas es algo más amplio, como es el tema de la democratización de la justicia”*. Finalmente el proyecto fue aprobado por mayoría<sup>130</sup>.

En la segunda vuelta, en una sesión extraordinaria del 10 de diciembre, la oposición pretendía que las modificaciones planteadas sobre tablas se debatieran con más tiempo, poniendo en evidencia que el oficialismo aprobó un proyecto poco consensuado por aplicación de la nueva mayoría. Por ejemplo Doñate solicitaba que en marzo con el nuevo período legislativo se trabajen *“las modificaciones con más seriedad, con más responsabilidad, con más detenimiento, sino nos obligan a nuestro bloque a no votar las modificaciones que se proponen”*. El legislador Esquivel se manifestó en la misma línea al plantear *“una moción concreta que es la de retirar de la segunda vuelta este proyecto y tratarlo en la primera sesión ordinaria del 2015”*. Tanto López como Lastra presentaron la moción de votarlo tal cual estaba y luego durante el

---

<sup>130</sup> Material Periodístico N° 61, ver anexo II.

2015 que se plantearan las modificaciones que quisieran. Lastra recordó, que ya le había explicado al Bloque Néstor Kirchner, que “*esto no es la reforma de una Constitución con lo cual se debería necesitar los dos tercios ni una mayoría especial... simplemente se necesita una mayoría, nada más que eso*” y así el proyecto fue sancionado imponiéndola.

### **Capítulo 3: Participación ciudadana, juicio por jurados y Democratización de la Justicia**

En el siguiente capítulo se expondrán los diferentes argumentos brindados por los actores intervinientes en el proceso de reforma. Para ello se analizaron las respuestas de los emprendedores entrevistados, los fundamentos de los proyectos presentados, las intervenciones de los formuladores en las sesiones de la Legislatura, documentos y publicaciones de los medios de comunicación. El análisis se centra en la posición de los emprendedores y formuladores de políticas en torno la participación de la ciudadanía, el juicio por jurados y la “democratización” del Poder Judicial.

#### *Los emprendedores*

Para el **INECIP**, y la **AAJJ**, la reforma implica la democratización de la Justicia, entendiéndola como la profundización del acceso y la promoción de proyectos de participación ciudadana en la administración de justicia<sup>131</sup>. El INECIP, adaptándose al contexto político, fue adaptando sus argumentos con el objetivo de defender el juicio por jurados.

---

<sup>131</sup> En su página web [www.inecip.org](http://www.inecip.org) ofrece distintos links y materiales sobre juicio por jurados, modelos de veredicto, manuales para selección de jurados, etc. la mayoría de origen anglosajón.

En 2011, en pleno contexto de deslegitimación de la justicia rionegrina, Oscar Pandolfi entendía que la participación de los legos en la justicia era deseable porque *“no están contaminados por el poder...el poder jurisdiccional siempre corrompe”* y porque *“el jurado tiene legitimación democrática popular que los jueces no tienen”*<sup>132</sup>. En el mismo sentido Maximiliano Breide Obeid sostenía que la Justicia *“atravesada una grave crisis de legitimidad”*<sup>133</sup>, y promocionaron el juicio por jurados para los delitos contra la administración pública o casos de corrupción<sup>134</sup>.

A partir de 2013, la “legitimidad” comienza a convivir con la “democratización”. Para Miguel Cardella la participación del ciudadano es necesaria *“porque democratiza el sistema...que la gente vea lo que es público”*. A su vez Víctor Vélez afirmó que *“los integrantes del poder judicial tenemos que asumir que la gente no confía en nosotros porque nadie puede confiar en lo que no conoce”* y destacaba que en Córdoba el juicio por jurados *“fue asumido por la población como un procedimiento natural, sencillo y fundamentalmente como un proceso de construcción de confianza”*<sup>135</sup>. En ese sentido Gonzalo Rúa resaltaba que una justicia Democrática y republicana incluye *“dos o tres esencias...para que la gente pueda ver lo que se resolvió”* y ello incluye *“la oralidad y a los juicios por jurado a través de la publicidad”*<sup>136</sup>. Al sancionarse el Código expresaron que habían dado un gran paso *“dotando de mayor prestigio y legitimidad democrática y republicana al Poder Judicial”*<sup>137</sup>.

---

<sup>132</sup> Material Periodístico N°62, ver anexo II.

<sup>133</sup> Material Periodístico N°63, ver anexo II.

<sup>134</sup> Material Periodístico N°64, ver anexo II.

<sup>135</sup> Material Periodístico N°65, ver anexo II.

<sup>136</sup> Material Periodístico N°66, ver anexo II.

<sup>137</sup> Material Periodístico N°66, ver anexo II.



Pareciera que democratización y legitimidad democrática se asocian a publicidad, pero al profundizar sobre su significado Cardella señala que dentro de la Comisión, para algunos (incluido él), la democratización estaba definida en términos de “*horizontalidad de los jueces*” y para otros miembros en términos de “*periodicidad de los cargos de los jueces*”, lo cual no tiene que ver directamente con el jurado.

Si bien “*es tiempo de democratizar la Justicia*”<sup>138</sup>, a partir de 2014 el argumento que va en línea con el proyecto nacional entiende que la competencia del jurado se define por la “repercusión pública”; según Pandolfi la Constitución prevé un tribunal popular cuando “*habla de crímenes, no de delitos*” porque “*son los juicios que producen más escozor en la población porque tienen mayor repercusión mediática*”<sup>139</sup>.

El Comisario General Ricardo Sánchez, del **Centro de Retirados, Pensionados y Activos de la Policía de Río Negro**, considera que “*a la gente no le interesa que sea acusatorio o por jurados, lo que la gente quiere es seguridad, quiere respuestas*”, pero en caso de tener que participar los ciudadanos “*serían los más justos. El hombre que se rige por sentido común creo que difícilmente se confunda, difícilmente trate de irse para el lado que no tiene que ir*” y cualquier ciudadano que cumpla los requisitos puede juzgar “en los delitos más grosos” incluidos los delitos de corrupción. La ventaja del jurado, en términos probabilísticos, es que tiene menos posibilidades de error, “*el temor es equivocarse, detener a alguien que por ahí no tiene que estar detenido, que se sancione a alguien injustamente, errores siempre hay. ¿Doce ciudadanos garantizarían menos posibilidades error? Yo digo que sí, siempre y cuando haya criterio común. Y que prime el sentido de justicia*”<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Material Periodístico N°67, ver anexo II.

<sup>139</sup> Material Periodístico N°67, ver anexo II.

<sup>140</sup> Fragmento entrevista a Ricardo Sánchez, anexo III.

Sobre la Democratización de la Justicia, categóricamente afirmó que “son instituciones verticalistas” la policía y el Poder Judicial, y “no podes democratizar lo que es vertical, a lo mejor lo podes hacer a través del jurado”<sup>141</sup> interpretando con ello “cierta apertura” de la institución.

El **Colegio de Magistrados y Funcionarios de Río Negro (CMFRN)** fue prudente al juicio por jurados, expresando su preferencia por el modelo Escabino y por la “gradualidad” en la implementación. En 2012 *“en una reunión del Colegio de Magistrados la mitad estaba de acuerdo y la mitad que no...no se debe hacer juicio por jurado para todos los juicios y de golpe, pero si progresivamente y responsablemente, va a ser un instituto muy valioso”*<sup>142</sup>. Estas diferencias parecían haberse zanjado hacia el 2013 cuando el Presidente Héctor Leguizamón Pondal y la vicepresidente Silvia Baquero Lazcano se manifestaron a favor del juicio por jurados. Leguizamón Pondal reconoció que *“hace más de 160 años que esto tiene vigencia en nuestra Constitución...en el año 94 se renovó ese criterio y el convencional constituyente quiso mantener el juicio por jurado”*, y lo definía como *“un sistema de legitimación y de participación ciudadana, con un sentido en que no solo hay que reforzar el criterio del saber formal sino también creer en el sistema del saber informal”*. Mientras Leguizamón Pondal se inclinaba por el jurado Escabino, Baquero Lazcano entendía que los legisladores *“tendrán que discutir cuál es el mejor jurado a aplicar en la Provincia”*<sup>143</sup>.

El **Instituto Penal del Colegio de Abogados de Viedma**, intervinieron en 2012 a favor de la reforma<sup>144</sup>. Si bien criticaban que el articulado reconocía que la

---

<sup>141</sup> Fragmento entrevista a Ricardo Sánchez, anexo III.

<sup>142</sup> Material Periodístico N°68, ver anexo II.

<sup>143</sup> Material Periodístico N°50, ver anexo II.

<sup>144</sup> Documento N°4, Observaciones del Colegio de Abogados de Viedma, ver anexo II.

“*conmoción*” alteraba el juicio de las personas<sup>145</sup>, Pedro Vega señala que la participación de la ciudadanía es estimada porque aportaría una “cuota de realismo”, la visión de lo que piensa el pueblo.

En cuanto a los jurados señalaban aspectos técnicos como que en los delitos de corrupción era “*de mejor técnica referirse a las figuras típicas del Código Penal, sin enunciar sus correspondientes artículos*”. Y en relación a su integración plural entendían que era difícil cumplir el inciso 6, sin caer en “*ciertas prácticas que podrían ser discriminatorias. Si el espíritu de esta norma consiste en evitar la condena prejuiciosa de una clase social hacia otra de menor status, su texto no obstante puede servir de protección para el imputado perteneciente a una élite social*” (Observaciones, 2012:88). Particularmente Vega se inclina por el Escabino, que garantizaría el doble conforme.

En relación al concepto de Democratización de la justicia, Vega señaló que no se emitió opinión en relación a ello<sup>146</sup>. Igualmente señala la ambigüedad del concepto, puesto que no les queda claro aún si es la participación a través del jurado, “si es la designación de jueces con el voto popular”; pero considera que “es algo más amplio” que la participación del ciudadano a través del juicio por jurados<sup>147</sup>.

Hasta la asunción de los nuevos vocales del STJ, la oposición al Jurado por parte del **Poder Judicial**, incluido el Consejo de Fiscales y Defensores<sup>148</sup> se resume en el argumento señalado por Ibarlucia, respecto al doble conffronte y la

---

<sup>145</sup> ídem

<sup>146</sup> Cabe señalar que el Instituto presenta el documento en junio, y que el paquete para “democratizar la Justicia” es anunciado recién en diciembre de 2012, por ello no hay una influencia del término en el análisis.

<sup>147</sup> Fragmento entrevista a Pedro Vega, anexo III

<sup>148</sup> Órgano interno del Ministerio Público, integrado por el Fiscal General, el Defensor General, un Fiscal y un Defensor por cada Circunscripción Judicial, y presidido por el Procurador General (art. 51 y art. 52 ley 4199/10 Ley orgánica del Ministerio Público). Informe anual 2010-2011 pág. 105.

sentencia motivada<sup>149</sup>. El Fiscal General Nelson Echarren señalaba directamente “*el obstáculo constitucional a partir de la exigencia del doble confornte respecto de la sentencia del jurado*”, manifestaba que “*el Ministerio Público no puede exhibirse como contrario a la reforma procesal pero tampoco adherir en un todo y sin reserva a la forma en que se pretende instrumentar en el proyecto radicado en la legislatura de Río Negro*”. La Procuradora General Liliana Piccinini explicó “*que el sistema acusatorio lo es aún sin juicio por jurados*”<sup>150</sup>. A partir de la Gestión de Wertilneck, Piccinini señaló que hay que modernizar el poder judicial y a la vez “*hay que recobrar su respetabilidad*” y “*la conveniencia se compadece o es directamente proporcional con la crisis del sistema. Suele identificarse dicha crisis con juzgados sobrecargados, lentitud de la resolución, falta de transparencia en las decisiones, rigorismos formales excesivos y también corrupción*”<sup>151</sup>.

Con los nuevos vocales Barotto y Mansilla hay un cambio de posición en relación al Juicio por Jurados. Enrique Mansilla “*Considero que es una manera de incluir a la comunidad en forma directa en el servicio de justicia, lo que la hace parte esencial de la misma al tener que involucrarse y tomar decisiones tan sensibles como son las que se requieren en el marco de un juicio penal.*”<sup>152</sup>. Por su parte Sergio Barotto afirmó que el jurado “*viene atado a la reforma procesal penal*” y que “*Existe consenso en los procesalistas y otros expertos en política judicial en que su implementación, necesaria por orden constitucional y por conveniencia democrática,*

---

<sup>149</sup> Material Periodístico N°31, ver anexo II.

<sup>150</sup> Ministerio Público Informe anual periodo 2011-2012 (pag.38), anexo II.

<sup>151</sup> Material Periodístico N°69, ver anexo II e Informe anual 2012-2013 (pág. 58), anexo II.

<sup>152</sup> Material Periodístico N°68, ver anexo II.

*también debe ser gradual*<sup>153</sup>. Es decir, comenzaba a ser aceptado, pero con cierta gradualidad.

A partir de septiembre de 2013 los doctores Marcelo Álvarez y Pablo Estrabou intervendrían en la Comisión de redacción del proyecto definitivo en representación del Poder Judicial. El Procurador General Subrogante Marcelo Álvarez señaló que era *“esencial, prioritario y trascendente fijar postura conceptual”*, y en relación al jurado consideraron un *“contrasentido que existiendo diversas clases de jurados, se fije una en especial sin darle participación precisamente al ciudadano, sobre si ese es el tipo de jurado que desea para el sistema”*<sup>154</sup>. Para el Consejo *“debería aplicarse en función de la clase y característica de los delitos, por ejemplo para los casos de corrupción pública”*<sup>155</sup>.

Para el Consejo de Fiscales y Defensores la gente *“ni ha evidenciado ni reclamado activamente su participación en la etapa de juzgamiento”*<sup>156</sup>. Pero involucrarla en la toma de decisión es sumamente conveniente para el Poder Judicial, porque *“si tenemos problema de deslegitimidad, la mejor manera que tenemos de resolverlos es generando esto: la participación ciudadana en la decisión”*<sup>157</sup>.

En relación a la Democratización de la Justicia señala que pueden ser dos cosas

*“la forma en que la justicia emite sus decisiones, puede entenderse esto, o la forma en que aquellos llamados por ley a dictar sentencia son elegidos y perduran o duran ¿por cuánto tiempo son elegidos? ¿Cuál es la forma de*

---

<sup>153</sup> Material Periodístico N°68, ver anexo II.

<sup>154</sup> Informe Anual Período 1-2-2013 al 31-1-2014 (pag.86), anexo II

<sup>155</sup> Ídem, pág. 86.

<sup>156</sup> Ídem, pág. 86.

<sup>157</sup> Fragmento entrevista Marcelo Álvarez, anexo III.

*remoción? ¿Lo hacemos temporal o seguimos haciéndolo de por vida en tanto dure su buena conducta? Entonces, vos me decías ¿Qué es democratizar? Es ¿Implementar un nuevo sistema para la elección y remoción? Porque también podemos hacerlo electivo, y creo que si lo hacemos electivo podríamos decir que hemos democratizado la justicia, porque el sistema de selección de sus miembros lo hemos hecho a través del voto popular. Esa es una” (Álvarez, anexo III)*

Finalmente señala que se inclina por la cuestión de la elección, porque

*Lo otro es participación popular en la decisión, yo no sé si eso tiene que ver...eso está instalado que es así. Yo no sé si es “tan así”. Yo lo pongo en duda, no importa. Vos me decís “¡y Democratizas la decisión!”...Me parece que a mí esa intervención está muy buena, para mí yo usaría el término de la democratización de la Justicia para otra cosa” (Álvarez, anexo III).*

Pero también señala que hasta ahora no existe un método de selección perfecto, puesto que “en la elección no es la idoneidad únicamente la que es considerada por aquellos que toman la decisión sino que muchas veces a eso se le agregan otros condimentos”<sup>158</sup>. Fuera cual fuera la concepción de democratización “en ninguno de los dos casos tenía que ver en forma directa con la sanción del nuevo código” porque el sistema de selección y remoción de jueces “está regulado por la Constitución, deberíamos modificarla, no era eso el ámbito para discutir esa cuestión”

---

<sup>158</sup> Fragmento entrevista Álvarez, ver anexo III.

y en relación al jurado, Álvarez lo señaló como uno de los “*contenidos pétreos*”, porque no pudieron manifestar su opinión.

Por su parte Estrabou señala que no había un clima positivo en torno al Jurados, es más “*había quienes, y el propio Superior Tribunal sostiene, que en realidad el juicio por jurados no da una garantía de la “doble instancia”. Garantía que establece la Corte Interamericana de Justicia y el pacto de San José de Costa Rica*”<sup>159</sup>. La participación del Poder Judicial en la Comisión se limitó a “*dar una opinión de cuestiones técnicas del procedimiento en sí. De ninguna manera fue que nosotros tuviéramos un papel de elaboración de la norma en sí, que ya venía hecha*”<sup>160</sup> pero la cuestión de los plazos de la investigación “*generó discusiones porque había quienes querían que eso sucediera sin ningún tipo de trabas, y los Fiscales que querían que no*” (Estrabou, anexo III).

En relación a la postura del STJ respecto a la Democratización del Poder Judicial, en línea con el fallo de la Corte Suprema de Justicia, entiende que “*la cuestión política está ajena al Poder Judicial*” y que “*el Poder Judicial es un poder tan democrático como los otros poderes*” porque “*tenemos una Constitución que establece la división de Poderes, y bueno establece cuál es el Poder Judicial, cuál es su función, sus atribuciones, quienes son jueces, quienes pueden ser y dentro del Contrato Social está definido como un órgano más del orden Democrático*” (Estrabou, anexo III).

Agrega “*Después podrás decir que es necesario acercar más al pueblo, quizás estas reformas tiendan más a posibilitar que el ciudadano común tenga más conocimiento o sentirse más parte de la administración de Justicia*” (Estrabou). Y en ese último sentido cree que varios de los institutos que se incluyen en ella como el

---

<sup>159</sup> Informe Anual Período 1-2-2013 al 31-1-2014 (págs. 116 a 119), anexo II.

<sup>160</sup> Fragmento entrevista a Pablo Estrabou, anexo III.

juicio por jurados, están pensados para la satisfacción de las víctimas en cuanto a resultados. Pero cambiar el Código “*no hace en sí mismo a que sea democrático, lo novedoso es el Juicio por Jurados*”. Incorporar a la ciudadanía en la administración de justicia hace a la vida democrática pero “*¿en que puede incidir? Y bueno, en la posibilidad de que el ciudadano común participe en la decisión, no solamente en el expediente*”, pero eso no implica democratización.

Por otro lado, sobre la competencia del jurado, sostiene que el criterio debiera ser la “repercusión social”, y en ese sentido afirma “*No me parece que un policía que recibe coima deba ser juzgado por jurado, pero un caso de corrupción grave me parece que si debe ser un jurado. Yo creo que la ciudadanía quiere Justicia en eso*”<sup>161</sup>.

El Poder Judicial no se opuso a la incorporación de la ciudadanía en la decisión, pero se inclinaba por una aplicación progresiva del Jurado Escabinado, que saldaría las objeciones reseñadas por Ibarlucia (entre otras, la “anticonvencionalidad”, ver Pravato, 2013), comenzando por aquellos delitos que causan “conmoción social”, específicamente los casos de corrupción.

La **Asociación Pensamiento Penal** (APP) intervino a partir de 2013. El Dr. Juan Bernardi<sup>162</sup>, defendiendo al Jurado popular, señaló que “*es bueno que el pueblo se acerque a la decisión judicial, es un buen control, tanto de la judicatura como de la decisión*”<sup>163</sup>. El ciudadano común aportaría la “espontaneidad” y el “no prejuicio jurídico”, contribuyendo con “*una visión desprovista de tecnicismo, esto es lo*

---

<sup>161</sup> Fragmento entrevista a Pablo Estrabou, anexo III

<sup>162</sup> Procesado el 28 de abril de 2015 por corrupción de menores, se encuentra suspendido en sus funciones desde el 31 de marzo de 2015 por Consejo de la Magistratura, y se iniciará el Jury del Juicio Político el 29 de agosto de 2016.

<sup>163</sup> Material Periodístico N°40, ver anexo II.



*fundamental. La visión del pueblo, qué es lo que el Pueblo quiere en este caso...“esto es lo que nosotros vemos... Es su emoción, su sentir, pero en el caso concreto”<sup>164</sup>.*

Para Bernardi, la oposición dentro del Poder Judicial se debió a que *“hay muchos actores que no quieren tener más actividad que las que tienen, y muchos que no quieren perder el poder que supuestamente tienen”*. Pero en relación a la democratización sostiene que

*“viene mucho de la visión que se tiene de la Justicia Federal. La justicia Federal siempre ha sido muy de nepotismo, de herencia de los cargos, de la “familia judicial” ¿por qué? porque entraban hijos, sobrinos, siempre entraban sin concurso, y sin nada, solamente con la decisión del juez, y un amigo entraba en la Justicia. Esa es la primer democratización, es decir, que entren por concurso todos aquellos que sean idóneos. Después hay otra segunda democratización que es la elección [de funcionarios], en los Consejos de la Magistratura, amplios”<sup>165</sup>.*

En APP la Democratización era entendida como *“la entrada por concursos abiertos, libres de todos los empleados” y “fundamentalmente en el método de la elección. Que no sea un método cerrado, sino que sea un método abierto al público, que pueda participar la ciudadanía en la elección de los jueces”*. Pero reconoce que hay quienes *“dicen que la mayor democratización pasa por que no seamos vitalicios, los jueces no sean vitalicios, que vallan renovando su trabajo”<sup>166</sup>.*

También aclara que se confunde “Democratización” con sistema republicano de

<sup>164</sup> Fragmento entrevista a Juan Bernardi, anexo III.

<sup>165</sup> Fragmento entrevista a Juan Bernardi, anexo III.

<sup>166</sup> Ídem.

Gobierno, esto es *“la publicidad de los actos de Gobierno, por eso las audiencias públicas eso hace a la república, el conocimiento de los actos de Gobierno”*. En síntesis, la democratización no pasa por la incorporación, o cogestión, de la ciudadanía en la administración de justicia, sino que *“puede pasar por el control del ejercicio de la función, a través de la elección y a través del control del ejercicio de la función de los jueces, de los funcionarios”* en el Consejo de la Magistratura<sup>167</sup>.

Por el **Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas** (CODECI), Graciela Carriqueo señala que la participación de la ciudadanía es necesaria, porque *“da una cuota...de sensatez. Muchas veces lo que tiene el funcionario judicial es que se va demasiado en el tecnicismo de los libros, que es importante también ser más objetivo y más frío a la hora de tomar decisiones”*<sup>168</sup>; y además porque es necesario que *“el ciudadano también se sienta que “es parte”. Que también tiene responsabilidad frente a la persona que se está decidiendo sobre su libertad o sobre su condena”*. Aunque su preocupación es el tema de la preparación de los miembros del jurado, porque *“hay un cúmulo de situaciones que se dan en la persona que no es tan simple de “según cómo te llega” es inocente o culpable”*<sup>169</sup>.

En relación al Jurado solicitaron que *“hubiera representantes indígenas, sobre todo si se trataba de una temática vinculada con indígenas o con el pueblo indígena”* para garantizar *“la visión. Garantizas no solo la visión sino también el derecho de Defensa”*.

Si bien el CODECI no planteaba una idea de la democratización de la justicia, al ser preguntada al respecto indica

---

<sup>167</sup> Ídem.

<sup>168</sup> Fragmento entrevista a Graciela Carriqueo, anexo III.

<sup>169</sup> Ídem.

*“¿Primero tenemos que ver qué es “Democratizar al Poder Judicial”?, porque algunos dicen “bueno, democratizar es que haya, por ejemplo, los jueces sean designados por más personas, pero, por distintos representantes de otros organismos”. Bárbaro! Pero, todos esos otros representantes de esos otros organismos, también tienen una concepción ideológica y filosófica, dónde la persona tiene que ir también, de alguna manera, tiene que hacer campaña también. Entonces no es tan fácil el tema de qué se entiende por Democratizar el Poder Judicial. En cuanto a lo que es el procedimiento adentro, a cómo es el trabajo dentro de la Justicia, me parece que se ha avanzado bastante, sobre todo en que los concursos sean más abiertos, más participación ciudadana, bueno, que no solamente “el hijo de” aunque no lo haga bien [interrupción] otros dicen que Democratizar es que el Juez tiene que salir elegido por el voto popular y eso significa también salir a hacer campaña. De algún modo es inevitable”<sup>170</sup>.*

Es decir que plantea reservas respecto a la pérdida de la generalidad funcional de la institución.

***La Vicaría de la Fraternidad del Obispado de Viedma***<sup>171</sup>, ***Pastoral Carcelaria del Obispado de Bariloche*** y del ***Obispado del Alto Valle*** denunciaba, a horas de que el proyecto se tratara en particular, que *“faltó abrir espacios para la*

---

<sup>170</sup> Fragmento entrevista a Graciela Carriqueo, anexo III.

<sup>171</sup> La Vicaría es un pequeño órgano, integrado por ciudadanos que adhieren a los valores Evangélicos, y que realizan tareas comunitarias, y puede llegar a realizar trabajos concretos o denuncias públicas ante determinadas problemáticas o cuestiones que importan a la comunidad.

*participación general de la población rionegrina para aportar, opinar o sugerir y/o exigir modificaciones al proyecto de reforma del Código Procesal Penal*<sup>172</sup>.

Eduardo Sacchetti, miembro de la Pastoral Social, señala “*nosotros "nos pusimos", porque vimos que era un espacio que podíamos aportar*”<sup>173</sup> y organizaron charlas informativas que culminaron en la elaboración de un informe pero, si bien lo presentaron a los legisladores, nunca fueron convocados. Sin perjuicio de ello, el 30 de octubre de 2014, a los fines de ser escuchados, enviaron una nota en la que planteaban algunos aspectos que les preocupaban, entre ellos, el Tribunal de Impugnaciones, las Reglas Especiales al Proceso Penal para Niños, Niñas y Adolescentes punibles, la cuestión de las leyes orgánicas complementarias del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía.

Para Vicaria y las Pastorales era “*imprescindible una mayor participación de la ciudadanía, especialmente en temas que puedan beneficiar a algunos sectores y perjudicar a los más vulnerables*”<sup>174</sup>. Esta última preocupación, es propia del clima de la época durante la campaña electoral del 2011 donde se observa una mayor “judicialización de la política”. Eduardo Sacchetti afirma que intervinieron al iniciar el proceso

“porque el Gobernador Saiz quería que la reforma se tratara si o si porque uno de los artículos que después fueron cuestionados fuertemente establecía que las personas que estuvieran sometidas a proceso indagatorio por delitos que tuvieran que ver con los roles del Estado, el tiempo de esas causas no podían superar los tres años. Y con eso se cerraban, terminada la gestión de Saiz, se

---

<sup>172</sup> Material Periodístico N°60, ver anexo II.

<sup>173</sup> Fragmento entrevista a Eduardo Sacchetti, anexo III.

<sup>174</sup> Material Periodístico N°60, ver anexo II

cerraban un montón de causas de personas que estaban afectadas por un montón de denuncias, entonces ahí se empezó a aparecer una alerta la necesidad abrir y generar un espacio con más tiempo y de mayor debate”<sup>175</sup>.

Según el entrevistado la reforma del Código Procesal no implica la democratización del Poder Judicial, sino la simple actualización del Código, al que pretendían aportar porque

“el nuevo código siempre tiene alguna trampa, porque hay un sector que puede estar interesado en que aparezca alguna pequeña modificación en el artículo. Por ejemplo, el tiempo en que se investiga, o que hay para investigar, una causa. Por ejemplo, cuando hay delitos contra el Estado. ¿Entendés? Si a eso vos le ponés un tiempo es muy fácil....ponele que vos tengas que determinar un proceso de defraudación de una empresa que tuvo gente y hechos de cohecho en la administración pública y la empresa no está dentro del país, entonces vos tenes que cursar notas a distintas embajadas o distintos lugares del mundo, ese mismo trámite te lleva dos años. Si vos pones nada más que tres años para que la causa tenga su tipo de investigación no condenás a nadie, no encontrás nada” (Sacchetti, anexo III).

Si bien no manifestó opinión respecto al juicio por jurados, para Sacchetti, el Poder Judicial no es Democrático

---

<sup>175</sup> Entrevista a Eduardo Sacchetti, Anexo III.

“en sí misma la justicia responde a un sector que está integrado con gente de la clase media y cuidan de sí mismos. Democratizarla sería que la forma de elegir a los jueces fuera a través de sistemas de asambleas abiertas que no se hace, y si no nada más que recorrer los nombres y los apellidos de los nuevos que van entrando y te das cuenta que el que no es primo, es pariente del otro y están todos concentrados ahí”<sup>176</sup>.

### *Los Formuladores de Políticas*

En 2010, los legisladores de REDES y del radicalismo opositor a Saiz, defendían la incorporación del Juicio por Jurados<sup>177</sup> como un medio para *“la definitiva democratización del procedimiento a través de la incorporación del Juicio por Jurados”*<sup>178</sup>. Esa participación se establecía *“Siempre que la pena privativa de libertad que pretenda el fiscal supere los tres años”*<sup>179</sup>. La participación de la ciudadanía incorporándola al *Juicio por Jurados* conllevaría *per se* la democratización del procedimiento [penal]. Por su parte, el Gobernador Saiz, plantea esa incorporación con el objetivo de *“que la comunidad entienda, confíe y respete a la justicia”*. Según el ex gobernador la ciudadanía exigía participación y *“control sobre la forma de toma de decisiones”*<sup>180</sup>. Preveía el juicio por jurados *“cuando la pena privativa solicitada por el Fiscal sea superior a los 12 años y para los casos de delitos contra la administración pública por corrupción (administración fraudulenta, cohecho, enriquecimiento ilícito y negociaciones incompatibles con la función pública, básicamente)”*<sup>181</sup>. Pese a que el

---

<sup>176</sup> Fragmento entrevista a Eduardo Sacchetti, anexo III.

<sup>177</sup> Diario de sesiones del 15 de octubre de 2010 (pag.100), ver anexo II.

<sup>178</sup> Ídem.

<sup>179</sup> Ídem.

<sup>180</sup> Diario de Sesiones 7 de julio de 2011 (pág. 59) ver anexo III

<sup>181</sup> Diario de Sesiones 7 de julio de 2011 (pág. 61) ver anexo III

proyecto de Reforma Constitucional había utilizado el concepto de democratización, para referirse a la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de audiencias públicas no vinculantes, en esta iniciativa no se hizo mención del tema.

En la primera etapa del proceso, los formuladores ponían el foco en la crisis de legitimidad, y concebían la incorporación de la ciudadanía como un medio para restaurar la confianza perdida en el Poder Judicial. Con el cambio de gestión de gobierno, y la identificación de la gestión del FpV provincial con el Gobierno Nacional el anuncio de la “Democratización de la Justicia” comenzaría a influir en los discursos de los formuladores<sup>182</sup>.

El “albertismo” defendía la participación de la ciudadanía, entendiendo a la Democratización como la incorporación de la ciudadanía en el Juicio por jurados. La principal responsable de llevar adelante la reforma, Tania Lastra, presentaba oficialmente al jurado como la “célula fundamental de la democratización” en un supuesto paralelismo con el proyecto nacional. Otros legisladores “albertistas” señalaban *“nos lleva a la democratización de la justicia...Y hablo de democratización del sistema por la participación del ciudadano común”* participación *“que no se hace al azar”* sino *“habiendo una pluralidad en ese jurado”*<sup>183</sup>.

Dentro del FpV, el “pichettismo” manifestaba reservas a la participación ciudadana, independientemente que suene bien a los fines de la democratización. Bajo argumentos varios, como por ejemplo el doble conforme, la influencia de *“la opinión pública y la opinión publicada”*, sus costos y hasta las reservas manifestadas por Zaffaroni. En el fondo, pretendía una ley complementaria en la que se debatiera en

---

<sup>182</sup> Cuadro N°4, ver anexo IV.

<sup>183</sup> Legislador Barragán, Diario de sesiones del 30 octubre de 2014 (pág. 219).

profundidad el tipo de jurado, Escabino o Popular, con el fin de garantizar su convencionalidad.

También dentro del FpV, el Bloque Néstor Kirchner disenta con el “oficialismo”, porque entendía que

*“la democratización de la Justicia con el juicio por jurado es una parte pequeña, la verdadera democratización de la Justicia que impulsó nuestro Gobierno Nacional y que ha sido anulado por ahora por la corporación mediática, la corporación judicial y los sectores concentrados de los intereses económicos y políticos de nuestro país, es la participación de la gente con su voto, el voto popular para definir quiénes son las personas que nos van a representar en ese órgano madre como es el Consejo de la Magistratura”* (Diario de sesiones 30 de octubre de 2014, anexo II).

Por su parte la oposición, sobre todo la ACD-UCR, si bien planteó dudas al señalar *“estamos poniendo el caballo delante del carro”*, finalmente votó a favor de su incorporación en la última sesión, una vez observada las experiencias y estadísticas en las provincias vecinas. La ACD y los partidos UPRN y CC-ARI no hacen referencia a la democratización, pero si entienden como positiva la participación de la ciudadanía. Pero la intención, al igual que el bloque Eva Perón, era su implementación por una ley por separado donde se debatiera el tipo de jurado con mayor profundidad.

Se observa que todos los emprendedores están a favor de la participación ciudadana en la Justicia. Pero los más involucrados en el Poder Judicial consideran que la Democratización implica algo más que la incorporación de la



ciudadanía en la toma de decisiones a través del juicio por jurados. La mayoría la asocia con la elección de los representantes en el Consejo de la Magistratura o de los jueces a través del voto popular. Un aspecto a destacar es que la mayoría coincide en que los ciudadanos deberían participar en el juzgamiento de los delitos de corrupción<sup>184</sup>.

Los formuladores, en su mayoría estaban a favor de cierta participación de la ciudadanía, pero algunos plantearon dudas respecto al tipo de jurados más conveniente<sup>185</sup>. Sin embargo, entre los formuladores del oficialismo no se encuentra un alegato en torno a que los ciudadanos deban juzgar los delitos de corrupción, tan denunciados durante la campaña electoral de 2011, durante su gestión y cuestionados por la ciudadanía<sup>186</sup>. En virtud del resultado, la voluntad política fue excluir a los ciudadanos en el juzgamiento de ese tipo de delitos.

## **Capítulo 4: El Juicio por Jurados en el nuevo Código Procesal Penal**

### **a) El instrumento en el diseño resultante**

En el siguiente capítulo se describe el instrumento del juicio por jurados, y se analiza a la luz de la tipología brindada por Franco; y luego se indaga si el instrumento permite el ejercicio de los poderes contrademocráticos, bajo la modalidad de pueblo-juez, para poder afirmar o refutar la hipótesis de trabajo.

Teniendo en cuenta la ley 5020, lo observado en la “Simulación de Juicio por Jurado” realizada en Viedma durante el proceso de reforma, y las entrevistas a los actores involucrados, especialmente la entrevista a Fernando Presa que participó

---

<sup>184</sup> Cuadro N°3, ver anexo IV.

<sup>185</sup> Cuadro N°4, ver anexo IV.

<sup>186</sup> La única que lo puso de manifiesto fue la Dra. Ana Piccinini como se verá más adelante.

como miembro de la prensa local de la simulación, pueden extraerse algunas características sobre quiénes están habilitados a participar como jurados, procedimientos previstos de convocatoria, competencia y facultades, proceso de toma de decisión e influencia en la decisión final.

### *Participación de los ciudadanos*

La Ley N° 5020<sup>187</sup>, prevé la implementación del Juicio por Jurados a partir del 1° enero de 2018, y establece que los ciudadanos que pueden integrar un Jurado son los argentinos, mayores de dieciocho (18) años de edad y en pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, que tengan domicilio en el territorio de la jurisdicción con una residencia no menor a dos años. También estipula que tengan una profesión, ocupación, oficio, arte o industria conocidos (art. 34). Quedan excluidos los abogados, funcionarios públicos de cargos electivos y los ministros del Poder Ejecutivo, funcionarios auxiliares del Poder Judicial, miembros en servicio activo de las fuerzas de seguridad, los ministros de un culto religioso y los que tengan “*sentencia condenatoria ejecutoriada a pena privativa de libertad por delito doloso*” (art. 35 ley 5020). Para Bernardi la exclusión busca “Fundamentalmente la neutralidad, la falta de prejuicio”<sup>188</sup>.

El procedimiento de convocatoria establece la elaboración de un listado inicial de ciudadanos que cumplan los requisitos, a partir del padrón electoral, por circunscripciones, en una audiencia pública. Posteriormente el Poder Judicial realiza una “depuración” a través de una “declaración Jurada” de cada ciudadano. Los listados definitivos se publican en el Boletín Oficial y si no hay observaciones, o salvadas las

---

<sup>187</sup> Documento 3, ver Anexo I.

<sup>188</sup> Fragmento entrevista a Juan Bernardi, anexo III.

mismas, tienen vigencia por un año (art. 36). La función de jurado es una carga pública, por ello prevé una remuneración por el tiempo de dedicación exclusiva<sup>189</sup>, pero implica que, en caso de no asistir al juicio luego de ser designado, el miembro puede ser escoltado por la fuerza pública.

Cuando un Fiscal estime que de la investigación surgen méritos para llevar al imputado a un Juicio, presenta la acusación ante el Juez de turno del Foro de Jueces Penales; en el requerimiento se debe señalar la pretensión punitiva provisoria cuando sea necesaria para fijar la competencia (tribunal unipersonal, colegiado o por Jurados) y la petición de que se proceda de acuerdo al procedimiento abreviado si lo estima conveniente<sup>190</sup> (art. 159 Ley 5020). El Jurado interviene de manera obligatoria e irrenunciable, siempre con la dirección del debate a cargo de un Juez,

*“Si la pena requerida por el fiscal es mayor a doce (12) años y menor a veinticinco (25) años de prisión o reclusión, el tribunal estará integrado por siete (7) jurados titulares y, como mínimo, un (1) suplente. Si la pena requerida por el fiscal es mayor a veinticinco (25) años de prisión o reclusión, el tribunal se integrará con doce (12) jurados titulares y, como mínimo, dos (2) suplentes”* (art. 26 Ley 5020).

---

<sup>189</sup> Los empleados públicos o privados recibirían remuneración mediante declaratoria en comisión a cargo del empleador. Los trabajadores independientes o desempleados, a pedido de estos podrán ser retribuidos con medio jus diario. También se les podrá retribuir costos de transporte y comida si la duración del debate y la jornada de deliberación así lo requieren (art. 37 ley 5020).

<sup>190</sup> Los Procedimientos abreviados son Juicios, sin producción de prueba, previa conformidad del Fiscal y la Querella y la Defensa del Imputado. En la audiencia el imputado debe admitir el hecho que se le atribuye y aceptar la pena. La pena acordada no puede superar los diez (10) años de privación de libertad ni tratarse de otra especie de pena (art. 212). El juez dictará la resolución que corresponda valorando para ello las evidencias reunidas por las partes y la confesión del imputado (art. 212 y 213 ley 5020), pudiendo rechazarlo y resolver que se debe hacer el juicio oral y público.

Como se observa, los artículos 26 y 159 del nuevo diseño institucional deja en manos del Fiscal la competencia, esto es, determinar si el juicio se llevará a cabo por jueces profesionales o por jurados. El Instituto de Derecho Penal entendió que debía *“utilizarse la escala punitiva in abstracto, antes que la pretensión fiscal, porque de la manera en que está previsto en el proyecto, el fiscal puede indirectamente decidir qué tipo de tribunal intervendrá en el juicio”*<sup>191</sup> (Observaciones, 2012:16). También Juan Bernardi cuestiona este punto *“Primero porque está haciendo un prejujuamiento de prueba y de condena cuando todavía no hay un juicio”,* pero ve como positivo que no *“transformamos el juicio abreviado en una extorsión. ¿Si? “Te estoy extorsionando, te ofrezco menos para que vos aceptes tu culpabilidad, sino te voy a pedir más”. Entonces hay un límite en esto, cuando pide la competencia en función de la pena”*<sup>192</sup>.

Cuando el tribunal competente sea un Jurado, el Juez ordenará a la Oficina Judicial que fije una audiencia de “selección de jurados” o “voir dire<sup>193</sup>” diez días hábiles previos al inicio del juicio (art. 168 inc. 6) Ley 5020). Y con la presencia obligatoria de las partes (Defensor, Fiscal y Querella, si hubiere) se sorteará el nombre del Juez que intervendrá en el Debate y *“una lista no menor al doble de jurados requeridos de acuerdo a la pena prevista y se los convocará a la audiencia para seleccionar el jurado”* (art. 192 Ley 5020). En la audiencia de selección el Fiscal (y la Querella) y el Defensor pueden preguntar e interrogar a cada ciudadano, pudiendo apartar a aquellos que consideren que puedan tener afectadas su imparcialidad en el caso a resolver, ya sea “con causa” o “sin causa” (sin expresar el motivo). Concluido el

---

<sup>191</sup> Documento N° 4, anexo II.

<sup>192</sup> En la práctica los Fiscales quitan agravantes para ofrecer Juicios Abreviados, porque la pena acordada entre partes no puede exceder los diez años, Fragmento entrevista a Juan Bernardi, anexo III.

<sup>193</sup> Voir Dire es el proceso por el cual los abogados [en EE.UU] seleccionan -o tal vez sería más apropiado decir que rechazan- a ciertos jurados para que conozcan de un caso.

procedimiento, y designados la cantidad de jurados y suplentes necesarios, el Juez los designará formalmente para el caso y “*advertirá sobre la importancia y deberes de su cargo, que desde ese momento no podrán emitir criterios sobre la causa ni tomar contacto con las partes y se los citará allí mismo para la celebración del juicio*” (art. 193 inc. 5° Ley 5020).

El diseño señala que el Jurado debe estar integrado de manera plural, entendiendo por ello la conformación por hombres y mujeres en partes iguales, que como mínimo la mitad del jurado pertenezca al mismo entorno social y cultural del imputado y que haya personas mayores, adultas y jóvenes (art. 193 inc. 6° Ley 5020).

#### *Intervención en la implementación del servicio de Justicia*

- *El debate*

Los juicios por Jurados constan de dos etapas. En la primera el jurado observa la producción de la prueba que trata lo relativo a la existencia del hecho, la calificación legal y la responsabilidad penal del acusado. En la segunda etapa el jurado delibera si se han probado los hechos y si la persona juzgada es no culpable (o no culpable por razones de inimputabilidad) o culpable por el delito principal (o por un delito menor incluido) (art. 197 Ley 5020).

El juicio se declara formalmente abierto cuando los Jurados designados, responden a la fórmula

“¿Juráis en vuestra calidad de jurados, en nombre del pueblo, examinar y juzgar con imparcialidad y máxima atención la causa, dando en su caso el veredicto según vuestro leal saber y entender, de acuerdo a la prueba producida en el

juicio, observando la Constitución de la Nación y de la Provincia de Río Negro y las leyes vigentes?” (art. 198 Ley 5020)

Ante la respuesta “Sí, juro”, se sientan juntos en un sector de la sala de audiencia reservado a ellos, desde el cual pueden observar el desarrollo del juicio y escuchar a las partes, a los testigos y al juez. Primero la Querrela y/o el Fiscal, y por último la Defensa explicaran el hecho, las pruebas colectadas que se reproducirán y el veredicto que pretenden. Siempre ante la mirada atenta del jurado, la producción de la prueba (art.177 Ley 5020) comienza con el testimonio de los peritos, testigos e intérpretes (art. 178 Ley 5020) que serán interrogados por las partes (art. 181 Ley 5020) y luego la presentación de los documentos, objetos secuestrados, grabaciones y elementos de prueba audiovisuales que ingresaron al debate (art. 182 Ley 5020). Ni el Jurado ni lo jueces podrán formular preguntas (179 Ley 5020). Lo que predomina en esta etapa es el rol de observador y escucha atento. Terminada la producción de prueba, el Juez cede la palabra a las partes para que expresen al jurado sus alegatos finales de manera oral (art. 187 Ley 5020).

- *La deliberación*

El Juez invita al Jurado a retirarse de la Sala, y acuerda con las partes las “instrucciones de deliberación” con las que se guiará el Jurado y los modelos de veredictos que cada una pretende (art. 200 Ley 5020). Seguidamente ingresa el Jurado a la Sala y se le explica

“la presunción de inocencia y que para declarar culpable a una persona se debe probar la existencia del hecho y su autoría más allá de toda duda razonable. Les hará saber que la acusación es quien tiene la carga de demostrar la culpabilidad del acusado, les explicará el alcance constitucional de la negativa a declarar del acusado y que solamente podrán considerar la prueba producida en el juicio. Les explicará el derecho sustantivo aplicable al caso, el delito principal y los delitos menores incluidos en él, las causas de justificación y análogas, si fueron objeto de debate y las cuestiones atinentes a la valoración de la prueba. Para ello se utilizará un lenguaje claro y sencillo” (art. 201 Ley 5020, ver anexo I).

También se les entrega una copia de las normas que rigen la deliberación, y los formularios informándole el deber de pronunciar veredicto en sesión secreta y continua. Luego de ello, el Jurado se retira a deliberar en un lugar cerrado, donde está prohibida la entrada a toda persona ajena al jurado bajo pena de nulidad. Se elige un presidente para que coordine el análisis de los hechos y para que en caso de dudas sobre las instrucciones lo hagan saber al Juez por escrito, para que este vuelva a explicarlas. El Juez podrá disponer la incomunicación del Jurado y el alojamiento en lugares adecuados a cargo del Estado Provincial.

El Jurado condena o absuelve por unanimidad. Pero pasados los dos días sin veredicto, previa consulta con las partes, el juez explicará que pueden llegar a veredictos de culpabilidad o no culpabilidad (por razones de inimputabilidad) con las siguientes mayorías: diez o más votos en Jurado de doce miembros, y seis en Jurado de siete miembros. Si no alcanzan esos mínimos de votos la absolución será obligatoria. El veredicto se obtiene mediante una votación secreta (art. 204 Ley 5020),

aunque en la simulación los jurados se organizaron eligiendo un presidente que coordinó el orden en que tomaban la palabra, y luego de que cada miembro expresara su opinión a favor o en contra e intercambiara opiniones, la votación se realizó a mano alzada<sup>194</sup>. El Veredicto debe referirse a cada hecho y a cada acusado y responder a las preguntas “1) *¿Está probado o no el hecho en que se sustenta la acusación?* 2) *¿Es culpable o no es culpable el acusado?..*” (art. 202 Ley 5020, anexo I).

- *La toma de decisión*

Cuando se llega a un consenso el jurado será convocado a la sala de la audiencia donde su presidente dará lectura a lo resuelto declarando al/los imputado/s culpable o no culpable “*en nombre del pueblo*”. Y con ello finaliza su intervención (art. 205 Ley 5020).

Cuando el veredicto sea de culpabilidad, es el Juez profesional quien determina el monto de la pena, y para ello cita a audiencia de fijación de pena (art. 197 ley 5020). La sentencia deberá contener “*como fundamentos de la decisión sobre los hechos probados y la culpabilidad del imputado, la transcripción de las instrucciones dadas al jurado sobre las disposiciones aplicables al caso y el veredicto del jurado*” (art. 206 Ley 5020).

### *El instrumento de participación ciudadana*

En principio el jurado es un mecanismo de participación ciudadana, cuyos miembros son electos mediante un sorteo y seleccionados por las partes del proceso en búsqueda de imparcialidad y cierta pluralidad. Si bien se observa algunos

---

<sup>194</sup> Fragmento entrevista a Fernando Presa, anexo III



incentivos y para evitar sesgos económicos prevé la remuneración para aquellos que no posean trabajo, existen sesgos importantes. Por ejemplo excluye a un número considerable de ciudadanos (de 16 a 17 años, funcionarios y miembros de la fuerzas de seguridad, etc.) que a pesar de ejercer sus derechos políticos no pueden participar.

Continuando con el análisis desde la clasificación propuesta por Franco (2008), puede observarse que:

a) Como proceso político, los ciudadanos miembros del Jurado intervienen directamente en una actividad tradicionalmente reservada al Juez, es decir, en la valoración de la prueba de acuerdo a su íntima convicción, decidir si el hecho existió y si el imputado es o no autor del mismo. De acuerdo al nivel de incidencia, los ciudadanos están dotados para tomar decisiones en el marco del caso llevado a juicio; y el medio para resolver el “problema” es a través de la votación de un veredicto. Tal como señala Fernando Presa<sup>195</sup> cada uno pudo expresarse y cada opinión fue vinculante en relación al veredicto del jurado, y a su vez, éste resulta vinculante para el dictado de la Sentencia por parte del Juez.

b) Como proceso social los ciudadanos buscan influenciar en el veredicto. Tal como se observa el jurado es integrado por ciudadanos comunes, de los que se espera que a través de la reflexión y el diálogo, resuelvan “*según vuestro leal saber y entender*” y a tal fin se les brinda un espacio y tiempo para la deliberación. Sus miembros son seleccionados por su condición de ciudadanos, lo que permite afirmar que se ajusta a lo que Franco definió como mecanismo de base individual y, teniendo en cuenta que debe estar integrado de manera plural, se ajusta al tipo individual

---

<sup>195</sup> Fragmento entrevista a Fernando Presa, anexo III.

extensivo, puesto que las recusaciones además de la imparcialidad busca cierta representatividad de la sociedad.

c) Como proceso administrativo la ciudadanía intervendría directamente en la gestión e implementación del servicio de justicia, cuando se le encomienda una parte de la sentencia, que tiene que ver con los hechos.

En base a lo expuesto, se comprueba que el *nuevo Código Procesal Penal Rionegrino (Ley 5020)* se presenta como un diseño institucional que contiene el primer instrumento de participación ciudadana, el Juicio por Jurados, individual extensivo cuya finalidad es incidir en la toma de decisiones en la gestión del servicio de justicia<sup>196</sup>.

## **b) ¿Democratización o legitimidad democrática del Poder Judicial?**

Lo que permite distinguir a la Democratización de la Legitimidad democrática es el *tipo de decisión* que se da en el marco de la interacción de la ciudadanía con las autoridades en el proceso de toma de decisión.

La Legisladora Ana Piccinini denunciaba:

*“los abogados *progre* estaban de lo más obnubilados con la posibilidad del juicio por jurado porque además, lo que decían era vos te imaginás, Ana, tenemos que aplicarlo a los crímenes aberrantes y tenemos que aplicarlo a los delitos de corrupción. Es decir, vos te imaginás a fulano de tal, ministro o lo que fuera, juzgado por un juicio de jurados? Ahí van a encontrar su merecido, ahí van a estar teniendo que rendir cuentas frente al ciudadano común. Será el ciudadano*

---

<sup>196</sup> El texto en cursiva es a los fines de destacar una de las hipótesis del presente trabajo.

*común en definitiva el que diga culpable o inocente.* ...resulta que los amputaron totalmente, o sea, no hay un solo delito contra la administración pública ahora en la competencia de juicio por jurados. No va a juzgar a los funcionarios públicos y a los delitos contra la administración pública. Juicio por jurado que tendría que haber sido calificado por su naturaleza, porque obviamente la primera calificación de más de 12 años y de más de 25, de 12 a 25, de 25 para arriba, obviamente no va a entrar ningún delito contra la Administración Pública, porque no existió un solo delito contra la Administración Pública que tenga pena mayor de 12 años, entonces, obviamente no van a entrar los juicios en el análisis y la competencia de los jurados, los delitos contra la Administración pública” (Diario de sesiones, 30 octubre 2014:206. Anexo II).

Según lo señalado por Ana Piccinini, Juan Bernardi, Pedro Vega y otros entrevistados, las posibilidades de que la ciudadanía juzgue a un funcionario público serían nulas. En el Cuadro N°6 del anexo IV se detalla que las penas en expectativa para cada tipo de delito, conforme el art. 26 del proyecto de la Comisión de Saiz, oscilan entre seis (6) meses a doce (12) años hasta la inhabilitación perpetua. Desde su experiencia Juan Bernardi afirma que los delitos más comunes son el Fraude en Perjuicio de la Administración Pública y que la pena más alta que registró de un funcionario público fue de cinco años y seis meses, a Biderbost, que era contador del Poder Judicial. También señala que

“cuando el Superior Tribunal bajó la pena de Martínez del Boletín Oficial...ese fue mi argumento: Convirtió el Superior Tribunal a través de esa sentencias,

convirtió los juicios criminales o delitos contra la administración pública en correccionales. Ese fue mi argumento. Por eso dije, porque de ahora en más, si tenemos Fiscales “laxos” todos los delitos contra la administración pública van a ser correccionales. Y todavía no existía Biderbost”<sup>197</sup>.

En ese sentido Pedro Vega señala que “*el Fiscal generalmente ofrece un juicio abreviado, y el Fiscal ofrece el mínimo pero no es una regla general, fija, puede variar*”. La pretensión punitiva de los Fiscales oscila desde la pena mínima de seis (6) meses hasta penas que no exceden los tres (3) años, las cuales no son de cumplimiento efectivo<sup>198</sup>.

¿En qué medida el juicio por jurados permite un ejercicio del poder contrademocrático? El Juicio pretendido en el Jurado, como tipo de decisión, posee la mayoría de los elementos que Rosanvallon señala en relación al “juicio” como poder contrademocrático:

a) una relación con la *toma de decisiones*, en la que Rosanvallon señala que “*juzgar*” “*no es solamente opinar, estimar, tener por cierto, sino en última instancia tomar posición*” (Rosanvallon, 2006:229), es decir zanjar la cuestión. Según Fernando Presa, al ingresar en la deliberación “cada uno mantenía su decisión de votar por positivo o por negativo, de acuerdo a su postura. No hubo ninguna abstención”<sup>199</sup>. Según la ley un jurado tiene la obligación de dictar un veredicto.

b) una *posición en la acción como espectador activo*: Durante el desarrollo del Juicio, el Jurado se limita a observar todas las cartas que ponen en

---

<sup>197</sup> Fragmento Entrevista Juan Bernardi, anexo III.

<sup>198</sup> Conforme art. 26 del Código Penal, las primeras condenas de prisión que no excedan los tres años pueden ser de ejecución condicional o en suspenso.

<sup>199</sup> Fragmento entrevista a Fernando Presa, ver anexo III

juego el Fiscal (y/o Querrela) y la Defensa, con una distancia suficiente que asegura la imparcialidad, y solo toma intervención a través de la reflexión durante la deliberación, tal como se observó en la simulación<sup>200</sup>.

c) una *forma de teatralidad*: En el caso del jurado esto se logra con la existencia de un emplazamiento reservado al pueblo (Rosanvallon, 2006:231). En la simulación de juicio por jurado realizada en Viedma en 2013, el juicio se desarrolló teniendo en cuenta la ubicación espacial del Jurado de doce ciudadanos<sup>201</sup>, desde donde observaban a las partes y al juez conducir el proceso.

d) Una manera de *relacionarse con la particularidad*: el tratamiento de los casos particulares en el que el fiscal solicite más de 12 años, de acuerdo al Código Penal serían los casos de homicidios en ocasión de robo, homicidios calificados por el vínculo o violencia de género, abusos sexuales agravados etc. Según Juan Bernardi, en Bs. As. las estadísticas muestran que hay un 50% de absoluciones y un %50 de condenas<sup>202</sup>.

Su modo de funcionamiento participativo, deliberativo y conformado por personas cercanas a los hechos por pertenecer a la jurisdicción (imperativo de proximidad) y el carácter temporal de la intervención (dos o tres veces en la vida cada ciudadano) asegura su calidad democrática. Pero el carácter contrademocrático “*está ligado en profundidad a la idea de un juzgamiento de los gobernantes por la sociedad*” (Rosanvallon, 2006:192). En ese sentido carece de las *condiciones de justificación*, puesto que la puesta a prueba del comportamiento de los funcionarios públicos que han cometido delitos, no es competencia del juicio por jurados. Los políticos (o funcionarios públicos) deberían dar razones y explicar ante la ciudadanía sus

---

<sup>200</sup> Notas de Campo Simulación de Juicio por Jurados, ver anexo III.

<sup>201</sup> Notas de Campo Simulación de Juicio por Jurados, ver anexo III.

<sup>202</sup> Fragmento entrevista a Juan Bernardi, ver anexo III

comportamientos. Razón por la cual puede concluirse que el instrumento de participación ciudadana del Juicio por Jurados no reúne todas las propiedades del juicio como *tipo de decisión*.

Los motivos por el cual se quitó ese párrafo, si bien exceden los objetivos de éste trabajo, merece un breve comentario, en honor a que todos los emprendedores consideran al ciudadano común idóneo para juzgar a sus funcionarios público<sup>203</sup>. Por ejemplo, el Fiscal General Marcelo Álvarez sostuvo que “cuando hay un funcionario público debería estar”<sup>204</sup> y Pablo Estrabou interpreta que quizás “debe ser una cuestión de complejidad”<sup>205</sup> pero no lo descarta a futuro. Otros emprendedores, menos “políticamente correctos” se animan a atribuir la exclusión a intereses de autoconservación. Por ejemplo Pedro Vega señala:

“creo que se saca por la misma razón que en un primer momento, en el proyecto original, se decidió la prescripción automática en las causas que llevaran más de tres años de instrucción. Aparentemente, o por lo menos da que pensar, de que esa incorporación, o mejor dicho esa exclusión, de esos delitos tenga una finalidad de “autoprotegerse” por la simple razón de que son funcionarios públicos. O sea, no hay que olvidarse que los propios legisladores que sancionan el código son los que serán sometidos a juicio por causas contra la administración pública por éste código que ellos mismos sancionan. No puedo asegurarlo, porque no conozco la interna de la sanción de la ley, leí lo

---

<sup>203</sup> Cuadro N°3, ver anexo IV

<sup>204</sup> Fragmento entrevista a Marcelo Álvarez, ver anexo III.

<sup>205</sup> Fragmento entrevista a Pablo Estrabou, ver anexo III.

que pasó en los diarios, pero es al menos sospechoso que haya sido eliminado eso”<sup>206</sup>.

En el mismo sentido Juan Bernardi sostiene que

“los mismos legisladores pidieron sacarlo...sacar que fueran juzgados por “juicios por jurados” los funcionarios públicos. Yo creo que eso hace a una coyuntura política, venían de 28 años de Gobierno, eran mayoría del radicalismo después de 28 años de gobierno, se habían abierto muchas causas...Estos venían de 28 años de gobierno, venían llenos de denuncias...¿No sé si tuvieron miedo?! Hay una postura muy generalizada de que el jurado es influenciado a través de los medios....le tienen miedo...le tienen miedo a la influencia”<sup>207</sup>.

Para una mirada más cercana a los formuladores de la política, se consultó a Miguel Cardella, quien señala que algunos Legisladores decían “*eso nos provocará la tentación de lo que sería un “linchamiento”, y ante las resistencias, y teniendo en cuenta que la idea era que el proyecto saliera, su hipótesis es que “quizás fue una parte de concesión o de mejor técnica legislativa porque serían delitos que no están incluidos en otras legislaciones...pero es una hipótesis...pero creo que la respuesta la tienen que dar los legisladores porque fue una decisión legislativa*”<sup>208</sup>.

En ese mismo sentido la legisladora Ana Piccinini, afirmaba

---

<sup>206</sup> Fragmento entrevista Pedro Vega, anexo III.

<sup>207</sup> Fragmento entrevista a Juan Bernardi, anexo III.

<sup>208</sup> Fragmento entrevista a Miguel Cardella, anexo III.

“cuando lo advierto justamente yo estaba leyendo las estadísticas del juicio por jurados de Córdoba, y resulta que el juicio por jurados de Córdoba, que es medio mixto porque están los jueces legos y también hay camaristas, jueces con jurisdicción que también lo integran. El 90 por ciento son sentencias condenatorias, el 90 por ciento son sentencias condenatorias en Córdoba; entonces digo, capaz que por eso volando modificaron el artículo y le amputaron parte pertinente relativa a lo de darle la competencia de los delitos contra la Administración Pública”<sup>209</sup>.

Estas últimas interpretaciones refieren a la dimensión de “*corrección social discreta del orden normativo elaborado por el sistema representativo*” que posee el jurado (Rosanvallon, 2006:220). Durante su actividad reflexiva los jurados, como cuasileisladores, expresan la distancia existente entre las leyes (norma “legal”) y la percepción de la importancia relativa de los delitos (norma “popular”). En una coyuntura marcada por la judicialización de la política (Rosanvallon, 2006:225) los emprendedores entrevistados infieren que los legisladores tomaron la decisión de “reducir el campo de intervención” del jurado excluyendo ese tipo de delitos que los afecta directamente. El embate “antidemocrático” (Rosanvallon, 2006:218) resultó ser la solución negociada por los bloques entre las comisiones y sesiones. Paradójicamente, en una coyuntura política favorable, e ideológicamente predispuesta a no garantizar la “impunidad” y “luchar contra la corrupción”, el diseño institucional resultante excluye el único párrafo que permitiría el ejercicio de un poder contrademocrático.

---

<sup>209</sup> Diario de sesiones del 30 de octubre de 2014 (pág. 207), anexo II.



Ahora bien, si el juicio por Jurados no permite la pregonada “Democratización de la Justicia” ¿Cuál es el aporte que visualizaban emprendedores y formuladores? Del análisis de los diarios de sesiones y de los fundamentos de los proyectos presentados<sup>210</sup>, se observa la convicción en los formuladores de que la *participación ciudadana* restablecerá los niveles de confianza, o legitimidad, en la institución judicial, y en ello han tenido en cuenta las estadísticas, encuestas y experiencias de las provincias de Neuquén y Córdoba.

Según los emprendedores del INECIP, en Córdoba el juicio por jurados fue “*asumido como un proceso de construcción de confianza*”<sup>211</sup>. El informe del Centro de Perfeccionamiento C. Nuñez, corrobora que luego de su participación “*los jurados encuestados valoraron como MUY BUENA la opinión que tienen de la justicia penal y el desempeño de los funcionarios judiciales*”<sup>212</sup>. Los emprendedores locales señalaron la influencia de esas encuestas. Miguel Cardella afirma “*yo creo que lo que opinó aquel jurado de Bariloche que fue en el año 2011 lo veo plasmado cuando veo las entrevistas que le hacen a los jurados en Neuquén sobre casos reales*”<sup>213</sup>. Marcelo Álvarez en referencia a lo observado en Neuquén señalaba “*estaría buenísimo que vos tomes contacto con uno, dos o tres y digas: a ver, la sensación ¿Cuál fue? ¿Eso generó un peso para Ud.? Si, obviamente que un peso, pero ¿Costo beneficio? ¿Qué es lo que más a Ud. le costó? No, la experiencia única, es una cosa formidable, le tendría que pasar a todo el mundo*”<sup>214</sup>. Pablo Estrabou también refiere que los emprendedores del INECIP señalaban que daba resultados en términos de “satisfacción”.

---

<sup>210</sup> Cuadro N°4, ver anexo IV.

<sup>211</sup> Material Periodístico N°86, ver anexo II.

<sup>212</sup> Documento N°5, ver anexo II.

<sup>213</sup> Fragmento entrevista Miguel Cardella, anexo III.

<sup>214</sup> Fragmento entrevista Marcelo Álvarez, anexo III.

Además de Ana Piccinini, otros legisladores reconocen haber tenido en cuenta las encuestas y otras experiencias. Jorge Barragán (FpV AW) señaló

“Las estadísticas marcan que los juicios por jurado que se llevaron adelante en la vecina provincia que ya llevan 16, han dado los resultados esperados, particularmente hacia algunos que ponen nubarrones al compromiso del ciudadano... acá tengo las estadísticas, dan que volverían a ser jurados, que están comprometidos, que entendieron más la justicia por el lado de adentro, que no les molestó, que tuvieron en un principio ciertas dudas y que terminaron el juicio que llevaron adelante la gran mayoría insiste que es la mejor herramienta que puede tener el Poder Judicial”<sup>215</sup>.

También Alejandro Betelú indica que el Bloque de la UCR a pesar de las dudas decidió confiar “plenamente en las experiencias que se han tenido en otros lugares, algunas muy cercanas”<sup>216</sup>.

Se observa que los emprendedores destacan múltiples aspectos de la participación ciudadana, como la presencia, la opinión del pueblo (llámese sensatez, realismo o espontaneidad), y el conocimiento e información sobre las normas que se aplican y del funcionamiento del proceso. Como denominador común destacan que las personas se muestran satisfechas al sentirse “parte” o “formar parte” de la solución o decisión<sup>217</sup>. Los diferentes formuladores también destacan esos aspectos entendiendo que ayuda a la transparencia, al entendimiento, la confianza, a la celeridad, a la

---

<sup>215</sup> Cuadro N°5, en anexo IV.

<sup>216</sup> Cuadro N°5, en anexo IV.

<sup>217</sup> Cuadro N° 3, en anexo IV.

inmediatez y también destacan la participación (presencia)<sup>218</sup>. Todos ellos elementos que remiten a la noción de “equidad del proceso” o *Justicia Procedimental* propias de la legitimidad por proximidad en las instituciones judiciales. En ella las personas estiman haber sido parte activa en la solución, la sensación de que no se les aplicaba una regla mecánicamente, y la apreciación del carácter imparcial y objetivo de quienes deciden. Las personas prefieren la imparcialidad y la proximidad. (Rosanvallon 2009:250). A partir de esos aspectos de la equidad procedimental se construye legitimidad, porque valoriza la autoestima de los ciudadanos y la sensación de ser reconocidos (Rosanvallon 2009:253) como partes responsables.

Ahora bien, se le va a atribuir a ciudadanos comunes una parte de lo que es el producto final, pero “*no significa que se va a eliminar a los jueces*” (Graciela Cortázar). Por otro lado no contempla el juzgamiento de los funcionarios públicos. La apertura “*desde arriba*”, la restricción del campo de intervención a aquellos delitos donde el fiscal solicite doce años, hacen del juicio por jurados una de las “*figuras de expresiones empobrecidas y puramente negativas de la actividad contrademocrática*” (Rosanvallon 2009:320) que lejos de aumentar el peso de los ciudadanos en detrimento del poder jurisdiccional, se instituye para recuperar su legitimidad a partir de lo que se denomina “*una nueva economía social de la proximidad, indisociables del dominio social – del empowerment- que está en marcha en la democracia de interacción*” (Rosanvallon 2009:300).

En efecto, de acuerdo a los atributos señalados por emprendedores y destacados por los formuladores al referenciar las experiencias anteriores, se busca que en la interacción con el ciudadano el poder jurisdiccional se explique a partir de

---

<sup>218</sup> Cuadros N°4 y 5, en anexo IV

cierta apertura y accesibilidad al procedimiento. Álvarez señala esa conveniencia por el problema comunicacional

“que hace que haya una idea que puede ser real o no respecto de nosotros de cuanto trabajamos, qué hacemos...ese problema comunicacional hace que nosotros no nos legitimemos ante la sociedad, entonces si nosotros hemos perdido legitimidad ante la sociedad, porque la sociedad en definitiva cuando vos no publicitas, vos no haces saber de qué manera estas trabajando, cuáles son tus logros, cuáles son tus metas, cuáles son tus objetivos...Y nosotros si tenemos problema de deslegitimidad, la mejor manera que tenemos de resolverlos es generando esto: la participación ciudadana en la decisión” (Álvarez, anexo III).

Según la teoría elegida un poder cuyos mecanismos son más legibles, donde los ciudadanos se sientan implicados en esa circulación de informaciones y conocimiento, establecería de hecho una nueva relación con este y si bien “No se apropian del poder”, ni lo “toman”, ni lo “mandan” llevan a redefinirlo, a hacerlo funcionar de otra manera (Rosanvallon 2009:300). En ese sentido Cardella parece resumir lo señalado por Rosanvallon cuando afirma que el juicio por jurado es “*un ámbito de mejoramiento de las instituciones: uno mira y escucha lo que está haciendo un funcionario público que se llama juez y un funcionario público que acusa. Los escucha y los mira en el desempeño, en concreto*”<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup> Fragmento entrevista a Miguel Cardella, ver anexo III.

En conclusión, como institución judicial el jurado tiene un procedimiento de selección que le brindaría una legitimidad por imparcialidad (pluralidad de perspectivas) y un funcionamiento interno que le otorga legitimidad por reflexividad (discusión, deliberación y acuerdo), pero además cumple con el imperativo de la proximidad (legitimidad procedimental). Lo novedoso del jurado es que sería el primer dispositivo que permitiría la intervención del ciudadano en la toma de decisiones, al permitir la presencia, la elección entre alternativas, el ser escuchados y formar parte de las decisiones en el *juzgamiento del ladrón de gallina que, al cometer el delito, asesinó al encargado del campo*, y no el juzgamiento del funcionario público que se enriqueció ilegítimamente en la mala administración de la cosa pública. Y este resulta ser el sesgo social y político más relevante del diseño resultante.

## 5. Conclusión y recomendaciones

En este trabajo de investigación se han descrito en primer lugar el Proceso de Reforma del Código Procesal Penal en Río Negro, que tuvo lugar entre 2010 y 2015, y en segundo lugar los argumentos de los actores intervinientes en torno a democratización y participación ciudadana a través del juicio por jurados. Ello permitió observar el modo en que la coyuntura política marcada por la judicialización de la política, influenció en el contenido de la política pública resultante y en los argumentos que la justificaron. Y en tercer lugar se ha descrito el instrumento de participación ciudadana, concluyendo que permite la intervención en la toma de decisiones del servicio de justicia, pero que la motivación de los actores para incorporarlo ha sido pensando en el aporte en términos de legitimidad democrática y no en la efectiva democratización del Poder Judicial.

Se observó cómo en Río Negro el proceso de reforma es iniciado “desde arriba” y los dos pasos sucesivos de la reforma, agenda setting y decisión making, abarcan dos gestiones de gobierno ideológicamente diferentes, donde la coyuntura política determinó el contenido de la política en lo referente a la competencia del Jurado.

Durante la Gestión de Gobierno de la Alianza Concertación para el Desarrollo (ACD), a partir del “fallo Sandoval” la ventana de oportunidad se abre en la “corriente de los problemas”. Los emprendedores de INECIP contaron con los recursos y el contacto con los formuladores de políticas como para ingresar el tema en la agenda decisional del Gobierno, y monopolizar el modelo de la “política” que incluía al juicio por jurados. Pero el proceso consecuente iniciado por Saiz sería por el camino del “decretismo”, extradiando el debate de la Legislatura en un contexto de campaña electoral que coadyuvó a la judicialización de la política a raíz de las denuncias a los funcionarios públicos de la gestión radical. Ello generó un clima de desconfianza al proyecto, fundamentalmente en torno a los plazos de las investigaciones de delitos complejos y de corrupción<sup>220</sup> que tanto se cuestionaban. Como estrategia de manipulación para ganar apoyos y unir las tres corrientes (mejor “técnica legislativa” a los fines de que el “paquete INECIP” fuera aprobado) los miembros de la Comisión Redactora presentaron al Juicio por Jurados como el ámbito donde la ciudadanía podría juzgar a sus funcionarios públicos acusados de corrupción. Las condiciones de ambigüedad en torno a los plazos de las investigaciones y al Jurado provocó la resistencia del Poder Judicial, Colegio de Magistrados y algunos legisladores, que si bien entendían al sistema acusatorio como obligatorio, consideraban que podía existir

---

<sup>220</sup> Cuadro N°4, Eduardo Sacchetti, Miguel Cardella, Pedro Vega y Pablo Estrabou Anexo IV.

sin el Juicio por Jurados y/o, en su defecto, se inclinaban por el tipo Escabino en una implementación gradual. Finalmente el Ejecutivo no logró alcanzar los consensos necesarios para que el proyecto se sancionara. El clima de la época en contra, la falta de apoyos en el Poder Legislativo donde el oficialismo no contaba con mayoría propia a raíz de la interna partidaria, y el cambio de gestión terminó con la oportunidad de llevar adelante la reforma.

En cambio, en la gestión del Frente para la Victoria, la ventana de oportunidad se abre en la “corriente de la política” a partir de que la magnitud de la victoria *“aparejada a un contexto de crisis y/o a una exacerbación de las oposiciones políticas permite a los nuevos gobernantes disponer de una fuerte legitimidad y de una autorización para actuar, que les permite introducir un gran número de problemas a la agenda y facilitan la toma de decisiones”*<sup>221</sup>. La autonomía de la política y la retroalimentación de experiencias exitosas sostuvieron la reforma en la agenda política; pero ingresa directamente en la Agenda Decisional del Gobierno por la decisión del Gobernador Weretilneck, en el momento que Surel denomina *“nueva extensión de la agenda gubernamental”*, cuando después de la elección el gobierno *“quiere dar prueba de su capacidad de acción y cumplir un cierto número de las promesas electorales hechas a sus clientelas privilegiadas”*<sup>222</sup>. En esta decisión se conjugan la sensibilidad en relación al tema por su experiencia como intendente de Cipolletti, y la necesidad de ser reconocido como continuidad del proyecto de Carlos Soria y legitimarse ante una sociedad que reclamaba por Seguridad y Justicia.

---

<sup>221</sup> Yves Surel (2006): “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO. Pág. 60

<sup>222</sup> Yves Surel (2006): “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO. Pág. 59

En esa coyuntura la vía legislativa era el camino más conveniente, porque el oficialismo contaba con mayoría parlamentaria y se mostraba más predispuesto ideológicamente a la implementación de los cambios, en coincidencia con aquellas iniciativas implementadas a nivel nacional que pretendían la “Democratización de la Justicia”. Pero la interna dentro del oficialismo fragmentaría al bloque del FpV entre albertistas, pichettistas y “kirchneristas”, quienes disputarían por imponer sus ideas en el nuevo Código. En el proceso ideológico que se inicia, el “albertismo” retoma el cuestionado proyecto de Saiz y concentra sus esfuerzos en la *“búsqueda de un razonamiento que la justifique”* con el objetivo de sancionarlo para diciembre de 2013, cuando se conmemoraran los 30 años de recuperación de la Democracia. Los emprendedores del INECIP, la AAJJ y la APP le proveerían significado a través de conferencias y charlas abiertas, reforzando la idea de la constitucionalidad del juicio por jurados, las experiencias exitosas en otras provincias, y destacando el paralelismo entre el proyecto local y el proyecto de “democratización” del FpV Nacional. Como consecuencia, el juicio por jurados es presentado como “la célula fundamental de la democratización de la justicia”. Dentro del FpV disidente, el Bloque “Néstor Kirchner” cuestionaría ese concepto, denunciando que la verdadera democratización de la justicia impulsada por el Gobierno Nacional estaba en la elección directa de los miembros del Consejo de la Magistratura. Y el Bloque “Eva Perón”, tras presentar su propio proyecto, ponía reservas al juicio por jurados basándose en fallos estadounidenses, en la opinión de Zaffaroni y en la garantía del doble conforme. La oposición, entre ellos la UCR, si bien no se manifestaron contra la participación ciudadana, también tenían dudas sobre el Jurado y preferían su sanción por una ley complementaria. A medida que los emprendedores del INECIP, AAJJ y



APP fueron transmitiendo las estadísticas sobre los beneficios, costos y alcances del instituto, las resistencias al Jurado fueron mermando. El debate de la política en la Legislatura permitió un cotejo más efectivo entre las opciones de reforma y el juego de intereses de los actores, que derivó en formas de transacción y compromisos creando una “nueva mayoría” parlamentaria, que permitió al oficialismo la sanción de la Ley 5020 incluyendo al juicio por jurados. Sin embargo algunos emprendedores y formuladores denunciaron que no existió un verdadero debate sobre el jurado, y fue una suerte de “contenido pétreo” cuya inclusión o exclusión quedó reservada a la “nueva mayoría” legislativa.

Tanto emprendedores como formuladores destacan aspectos positivos de la incorporación del juicio por jurados, pero a pesar de ellos coinciden en que su incorporación no tiende a “democratizar” la justicia. Luego del análisis de los argumentos de los emprendedores y formuladores, se constata la ambigüedad del concepto de “democratización”, que admite múltiples interpretaciones; algunos emprendedores la piensan en términos de horizontalidad de los jueces, de que los cargos no sean vitalicios y el ingreso libre al Poder Judicial, pero la mayoría la relaciona a su vez con la elección directa de los representantes de los miembros del Consejo de la Magistratura o de los jueces por parte de los ciudadanos. Dicha concepción se encuentra directamente influenciada por el proyecto nacional de “democratización de la justicia”, que la concibe por la vía de la legitimidad electoral pretendiendo un cambio de legitimidad de origen de los miembros del Consejo, afectando su generalidad social.

Esa preeminencia de la concepción electoral obturó otras formas de pensar la Democratización por otras vías, más democráticas en los términos definidos

por Rosanvallon. Por ejemplo, sin que afecte su generalidad social, la creación del mismo sistema de selección de Jurados previsto en el Código Procesal Penal en el ámbito del Consejo de la Magistratura o del Poder Judicial para el juzgamiento específico de sus Magistrados y Funcionarios.

En nombre de la “democratización de la Justicia” el juicio por jurados populares es instituido en el nuevo Código Procesal Penal para el juzgamiento de los delitos cuya pretensión punitiva por parte del Fiscal supere los doce años. Pero paradójicamente, y pese a la coyuntura favorable para la toma de decisiones los legisladores votaron el proyecto excluyendo de su competencia el juzgamiento de los delitos de corrupción. En contraste a lo decidido por los Legisladores, la mayoría de los actores entrevistados sostienen la necesidad de que los ciudadanos juzguen ese tipo de delitos, considerando a la ciudadanía capaz de poder expedirse en relación al tema de corrupción, a pesar de su complejidad. Entendiendo que “la política” determina las características de “las políticas”, la decisión de los legisladores de excluir esos delitos, es interpretada por los emprendedores como producto de la coyuntura política, específicamente por el clima de la época centrado en la judicialización de la política; entienden que la impronta antidemocrática de recortar el ámbito de intervención del jurado se debió al temor que algunos Legisladores tendrían al poder de corrección social de los Jurados.

Por último, a partir del análisis del diseño institucional resultante, se constató la hipótesis del trabajo. No solo es el primer instrumento de participación ciudadana en el ámbito del Poder Judicial, sino que se presenta como el primero en permitir de modo individual extensivo la participación en la toma de decisión en la implementación del servicio de Justicia. Pero de acuerdo al análisis documental y de

las entrevistas, el instrumento de participación resultante no permitiría democratizar al poder judicial porque su carácter contrademocrático “*está ligado en profundidad a la idea de un juzgamiento de los gobernantes por la sociedad*” (Rosanvallon, 2006:192). En ese sentido carece de las *condiciones de justificación*, del juicio como tipo de decisión, puesto que la puesta a prueba del comportamiento de los funcionarios públicos que han cometido delitos no es competencia del juicio por jurados. Esto último se constata porque la competencia del jurado se define por la pretensión punitiva del Fiscal, y teniendo en cuenta el monto de las penas previstas en el Código Penal y la experiencia señalada por los emprendedores del Poder Judicial, en la mayoría de los casos se ofrecen juicios abreviados con montos acordados que no superan los tres años.

A pesar de que el jurado se instituye como una de las “*figuras de expresiones empobrecidas y puramente negativas de la actividad contrademocrática*” (Rosanvallon 2009:320) contribuiría a recuperar legitimidad a partir de lo que se denomina “*una nueva economía social de la proximidad, indisociables del dominio social – del empowerment- que está en marcha en la democracia de interacción*” (Rosanvallon 2009:300); ello en virtud de que los formuladores destacan, de las experiencias que tuvieron en cuenta para apoyar el instrumento, que en la interacción con el ciudadano el poder jurisdiccional se explica a partir de cierta apertura y accesibilidad al procedimiento. Según la teoría elegida un poder cuyos mecanismos son más legibles, donde los ciudadanos se sientan implicados en esa circulación de informaciones y conocimiento, establecería de hecho una nueva relación con este y si bien “No se apropian del poder”, ni lo “toman”, ni lo “mandan” llevan a redefinirlo, a hacerlo funcionar de otra manera (Rosanvallon 2009:300). En ese sentido Cardella

resume lo señalado por Rosanvallon cuando afirma que el juicio por jurado es “*un ámbito de mejoramiento de las instituciones: uno mira y escucha lo que está haciendo un funcionario público que se llama juez y un funcionario público que acusa. Los escucha y los mira en el desempeño, en concreto*”<sup>223</sup>.

Como institución judicial el jurado tiene un procedimiento de selección que le brindaría una legitimidad por imparcialidad (pluralidad de perspectivas) y un funcionamiento interno que le otorga legitimidad por reflexividad (discusión, deliberación y acuerdo), pero además cumple con el imperativo de la proximidad (legitimidad procedimental). Lo novedoso del jurado es que sería el primer dispositivo que permitiría la intervención del ciudadano en la toma de decisiones, al admitir la presencia, la elección entre alternativas, el ser escuchados y sentirse parte de la decisión en el *juzgamiento al ladrón de gallina que, cometiendo el delito, asesinó al encargado del campo*, y no al funcionario público que en la mala administración de la cosa pública generó el hambre del ladrón. Y este resulta ser el sesgo social, y político, más relevante del diseño resultante.

En este último sentido, este trabajo posee la limitación de no haber podido entrevistar a ningún formulador (legisladores), dejando abierta la posibilidad de que otro trabajo indague sobre los argumentos por los cuales los políticos, a pesar de que la judicialización de la política es un fenómeno que también tiende a reforzar la legitimidad democrática, decidieron recortar el ámbito de intervención del jurado excluyendo los delitos de corrupción.

---

<sup>223</sup> Fragmento entrevista a Miguel Cardella, ver anexo III.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Jean Pierre (2006). “¿Por qué no bajan las tasas de criminalidad en Chile?”. En *Revista de Derecho Penal y Criminología*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2da Época, N° 18 Julio. Madrid.
- AGÜERO KREIBER, Noelia y HERRERA, Elsa Inés (2006). *El Consejo Local de Seguridad de Viedma: Una nueva forma de participación ciudadana*. Tesis de Grado Lic. en Ciencias Políticas, UNComa-CURZA. Viedma.
- ANNUNZZIATA, Rocío (2013) “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina” *Revista de reflexión y análisis político PostData*, vol. 18 N°2, Octubre 2013.
- ANNUNZZIATA, Rocío(2008) “A propósito de Rosanvallon, Pierre (2008): La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité, Seuil, France.” *Reseña en Política y Gobierno*, Vol. XX, Núm. 1, enero 2013 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal de México.
- BERTOLDI, Sandra y BOLLETTA, Viviana (2006). “Las técnicas de recolección de información: supuestos epistemológicos y procedimientos operativos”. En *Documentos de cátedra Métodos y Técnicas de Investigación*. UNComa-CURZA.
- CALEGARI, Facundo (2011): “La legitimidad democrática. Imparcialidad, Reflexividad, Proximidad. Pierre Rosanvallon” *Leviathan – cuadernos de pesquisa política*, N°2.
- CARVAJAL Palacios. (1953). *El Juicio por Jurado*. Editorial Dirección General de Publicaciones, Biblioteca y Archivo, Buenos Aires.
- CAVALLERO, Ricardo y HENDLER, Edmundo (1988). *Justicia y Participación. El Juicio por Jurados en Materia Penal*. Editorial Universidad, Buenos Aires.
- CORREA SUTIL, Jorge (1999) “Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina ¿Alguna esperanza de mayor igualdad?” En *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Bs. As.
- DUCE, Mauricio y PÉREZ PERDOMO, Rogelio. (2001). “[Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art3.htm)”. En *Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N°102 septiembre diciembre. México. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art3.htm>
- DUCE, Mauricio y RIEGO, Cristian (2000), “Introducción al nuevo sistema procesal penal” En. MAIER, Julio / AMBOS, Kai / WOISCHNIK, Jan, (Coord.) *Las reformas procesales penales en América Latina*, Ad Hoc, Chile.
- FRANCO, Miguel. (2008) “Diseños institucionales de participación ciudadana en Río Negro. Una propuesta teórico metodológica para abordar el objeto de estudio”. En Ponencia presentada ante *I Jornadas de Ciencia Política de Río Negro*. Año 2008. UNComa – CURZA. Viedma.

- GIAQUINTA, María Lorena. (2012). "El Juicio por Jurado en Córdoba. El desafío de democratizar la justicia frente a las prácticas y expectativas de eficiencia judicial", ponencia ante el *XIII Congreso Nacional y III Latinoamericano de Sociología Jurídica "Debates Socio Jurídicos en torno a los cambios sociales de Latinoamérica"* 2012. Viedma.
- JALIL,, Julián Emil (2011). "Acerca de la implementación del juicio por jurados en la provincia de Chubut". En *Justicia e Historia de la Patagonia de Cara al Siglo XXI*, Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia. Rio Negro.
- MAMY FERRARA, Pablo Juan (2006). *Participación Ciudadana en Río Negro. Análisis de las experiencias de participación semidirecta*. Tesis de Grado Lic. en Ciencias Políticas UNComa-CURZA. Viedma.
- OBLIGADO, Daniel Horacio (1997). "El Juicio Por Jurados en Entre Ríos". En *La Ley*, Vol E, Buenos Aires.
- OLAVARRIA GAMBI, Mauricio (2007). "Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas". En *Documentos de Trabajo N° 11 2007 INAP*, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile. Chile.
- ORÉ GUARDIA, Arsenio y RAMOS DÁVILA, Liza. (2009). "Aspectos comunes de la Reforma Procesal Penal en América Latina". En *Revista del CPP*. Junio 2009. Disponible en . <http://incipp.org.pe/index.php?mod=documento&c>
- ORSO, Tomas Gabriel. (2008). *Garantismo penal y seguridad ciudadana. Ideas para una reforma procesal equilibrada y eficaz: acerca del régimen de la acción penal y la participación de la víctima*. N° 41. Escuela de Posgrado de Derecho Maestría y Especialización en Derecho Penal. Universidad de Belgrano. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PETERS, B. Guy (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", En *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. IV, núm. 2, segundo semestre, México.
- PRAVATO, Luis Emilio, *APUNTES SOBRE LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DEL JUICIO POR JURADOS*. Revista Pensamiento Penal. <http://www.pensamientopenal.com.ar/articulos/apuntes-sobre-problematika-constitucional-del-juicio-jurados>.
- RAMIREZ BROUCHOUD, María Fernanda: "El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española", Universidad Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) Julio-Diciembre de 2007.
- ROSANVALLON, Pierre (2006). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2006.
- ROSANVALLON, Pierre (2009) *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Manantial, 2010.
- ROJO, Javier (2005) "El juicio por Jurados en la Legislación Cordobesa", artículo publicado en el sitio <http://www.estudiorojoyasoc.com.ar/>. Abril.

- RUIZ OLABUENAGA, José Ignacio. (2006). *Metodología de la investigación Cualitativa*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- SÁENZ, Rodolfo Canto. (1999). “Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”. En *Gestión y Política Pública*. Vol. IX. N°2, segundo semestre de 2000. México.
- SANTIBAÑEZ, Alejandro y OTROS (2008) “La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas”, disponible en [www.observatoriopolicaspublicas.cl/articulos/resumen\\_articulos.pdf](http://www.observatoriopolicaspublicas.cl/articulos/resumen_articulos.pdf)
- SIRVENT, María Teresa, (1997). *Breve diccionario Sirvent*. 2° Edición. Bs.As.
- STRUENSEE, Eberhard y MAIER, Julio B. J. (2000). *Las reformas procesales penales en América Latina*, Ad-Hoc, Buenos Aires.
- SUREL, Yves (2006): “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina”, FLACSO.
- ZAHARIADIS, Nicolaos (2010). *El marco de las corrientes múltiples: estructura, limitaciones y perspectivas*. En Sabatier, Paul A. “*Teorías del proceso de las políticas públicas*” 1°ed. Bs.as. Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, 2010.

INDICE DE ANEXOS	Pág.
<b>ANEXO I</b>	
Documento N°1: Fallo Sandoval, causa N°21.923/02.....	122
Documento N°2: Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c. Poder Ejecutivo Nacional. Ley 26.855, medida cautelar (Expte. N°3034/2013), <a href="http://www.fallosderecho.com">www.fallosderecho.com</a> .....	145
Documento N°3: Boletín oficial N°5319, 12/1/2015, y suplemento Ley 5020.....	163
<b>ANEXO II</b>	
Fuentes secundarias.....	184
<b>ANEXO III</b>	
Modelo de entrevista: actores intervinientes en el proceso.....	190
Modelo de entrevista: simulacro de juicio por jurados de Viedma.....	191
Entrevista a Miguel Ángel Cardella, del 1°-12-2015.....	192
Entrevista a Pedro Vega, del 21-12-2015.....	210
Entrevista a Graciela Carriqueo, del 22-12-2015.....	221
Entrevista a Juan Bernardi, del 22-12-2015.....	231
Entrevista a Pablo Estrabou, del 21-03-2016.....	262
Entrevista a Marcelo Álvarez, del 23-03-2016.....	270
Entrevista a Fernando Presa, del 23-03-2016.....	282
Entrevista a Ricardo Sánchez, 26-04-2016.....	294
Entrevista a Eduardo Sacchetti, 11-05-2016.....	306
Notas de campo Simulación de Juicio por Jurados, 2013.....	310
Notas de campo Jornadas de Derecho Procesal, 2014.....	314
Material Periodístico: “Río Negro llevó a cabo un simulacro de juicio por jurados”, nota del 19/11/2013 Asociación Argentina de Juicio por Jurados.....	316
Programa de las Jornadas de Derecho Procesal Penal.....	317
Certificado de asistencia a las Jornadas de Derecho Procesal Penal.....	319
<b>ANEXO IV</b>	
Gráfico N°1 – Línea de Tiempo del Proceso de Reforma del Código Procesal Penal de Río Negro.....	320
Referencias línea de tiempo.....	321
Gráfico N°2 - Línea de Tiempo del Proceso de Reforma del Código Procesal Penal de Río Negro [con gráficos].....	325
Cuadro N°1.....	326
Cuadro N°2.....	327
Cuadro N°3.....	330
Cuadro N°4.....	333
Cuadro N°5.....	336
Cuadro N°6.....	347



