Competencias para legislar en materia de juicio por jurados: ley nacional y leyes provinciales*

Por Cristian D. Penna

Sabido es que la Constitución de la Nación Argentina reitera en tres oportunidades que los juicios —en general pero, puntualmente, los criminales— deberán desarrollarse con jurados. Ya desde su sanción, la Constitución Nacional de 1853 introdujo el mandato en los artículos 24, 67 inc. 11 y 102 originarios, y la reforma de 1860 ha mantenido plenamente la vigencia de esos tres artículos, al igual que la del 1994, que conservó incólumes sus términos en el artículo 24 y en los actuales artículos 75 inc. 12 y 118.
El artículo 24, que se ubica en la parte dogmática de la Constitución Nacional —Primera Parte, Capítulo Primero, denominado "Declaraciones, Derechos y Garantías"— consagra al jurado como garantía individual. Por su parte, el artículo 75 inciso 12 establece como atribución del Congreso Nacional el dictado de las leyes que requiera el establecimiento del juicio por jurados para toda la Nación. Finalmente, el artículo 118 organiza al Poder Judicial, puntualmente en materia criminal, en torno del sistema de jurados al establecer que «todos los juicios criminales… se terminarán por jurados".

Tratándose de *cláusulas programáticas*, se exige el dictado de la legislación necesaria para materializarlas —esto es, para tornarlas *operativas*—.

Ese carácter *programático*, cabe aclarar, no significa que las cláusulas sean *optativas*: «el hecho de que la Constitución Nacional supedite la vigencia del juicio por jurados a que el Congreso dicte la ley que lo consagre, no puede, de ningún modo, significar que este poder puede, en los hechos, suprimir la institución» de modo que «el principio de supremacía constitucional se vulnera… también cuando no se hace lo que [la Constitución] ordena hacer» puesto que «no hay una división entre cláusulas programáticas vinculantes y no vinculantes» sino que por el contrario «las cláusulas de este tipo son tan vinculantes como las normas operativas y exigen que se dicte la reglamentación que las ponga en actividad, y si esto no se hace se viola la Constitución por omisión…»[1].

En miras a la sanción de esa legislación, pues, es habitual afirmar que en el marco del diseño federal argentino consagrado por el artículo 5 (y cc.) CN, son las provincias quienes deben legislar en materia de jurados con exclusividad ya que, tratándose de derecho procesal —y no de fondo—, esa competencia se encontraría dentro de los poderes reservados —no delegados a la Nación—, de acuerdo a los artículos 121 y ss. CN.

Esa afirmación, sin embargo, no parece del todo correcta, ya que desconoce que, a través del artículo 75 inc. 12 CN, las provincias delegaron expresamente a la Nación el poder de sancionar las «leyes generales para toda la Nación… que requiera el establecimiento del juicio por jurados»; el dictado de la ley especial de juicio por jurados para todo el país responde, pues, a un poder —legislativo— que las provincias han delegado a la Nación.

---

* Trabajo publicado originalmente en: Asociación Argentina de Juicio por Jurados (AAJJ), 24/08/16, http://www.juicioporjurados.org/2016/08/doctrina-competencias-para-legislar-en.html

Por ello, desde un ángulo diametralmente opuesto, según cierta doctrina y alguna jurisprudencia[2], al hacer esa delegación las provincias habrían perdido toda facultad de legislar en materia de jurados.

Ese criterio tampoco parece del todo atinado. Es indudable que la sanción de la ley de jurados para todo el país es competencia del Congreso de la Nación por mandato constitucional expreso, pero en esa afirmación no se agota la cuestión.

En primer lugar, no puede dudarse que la referida delegación implica la imposición de un deber a la Nación[3], por lo que —podríamos sostener— mal podría erigirse válidamente el incumplimiento del obligado por la delegación como obstáculo a que el titular del poder legislativo originario —quien delegó— avance hacia la materialización de la obligación incumplida; en otras palabras, mientras la Nación lleva más de un siglo y medio de incumplimiento en lo que respecta a la materialización de una garantía constitucional como la instauración del juicio por jurados, no parece razonable impedir que las Provincias arbitren los medios a su alcance para lograr la satisfacción de esa garantía[4].

En rigor, ese parece ser el criterio que inspira a la Constitución Nacional; prueba de ello es que el artículo 126 impide a las provincias dictar «los Códigos, Civil, Comercial, Penal y de Minería» sólo «*después* que el Congreso los haya sancionado»[5]; entiéndase, hablamos de la más evidente y difundida de las competencias expresamente delegadas en el artículo 75 inc. 12: el dictado de los códigos de fondo, y sin embargo la misma Constitución exige la efectiva sanción de esos códigos por parte del Congreso Nacional para que pueda considerarse efectiva la delegación. Repárese en que, de hecho, entre 1854 y 1886 —fecha en que se sancionó el primer Código Penal nacional— fueron sancionados doce códigos penales provinciales[6].

Como aditamento, debe advertirse que las provincias cargan con la obligación, frente a sus ciudadanos y a la Nación, de asegurar una administración de justicia garante de todos los principios constitucionales —artículo 5 CN, que en este caso ineludiblemente debe ser abordado en relación a la garantía reconocida en el artículo 24—.

En segundo lugar, aún una vez que la Nación cumpla con su obligación y dicte la demorada ley especial de juicio por jurados para todo el país, esa norma constituiría una "ley marco", por lo que no impediría la sanción de leyes de jurados provinciales sino que, antes bien, impondría principios y estándares —hasta hoy inexistentes, lamentablemente, dada la ausencia de esa ley— a los que las normas locales deberían adecuarse.

Maier entiende[7] —atinadamente, ya que "proceso penal" y "juicio por jurados" son conceptos inescindibles para el diseño constitucional— que esta característica no solo pertenece al juicio por jurados sino al derecho procesal penal en general: «el Congreso de la Nación, sin alterar las jurisdicciones locales (CN, 75, inc. 12, y 118) debe dictar una ley marco en materia procesal penal», puntualizando sus alcances al establecer el Congreso de la Nación debe «sancionar una ley marco de procedimientos penales que establezca los actos imprescindibles para realizar un juicio por jurados, ley con vigencia en todo el territorio nacional…»[8].

De hecho, por ejemplo, a través de los artículo 23, 52 inc. "c" y 249 el nuevo Código Procesal Penal de la Nación Argentina (Ley 27063 —cuya aplicación

se encuentra actualmente suspendida—) remite a esa "ley especial"; a su vez, en esa línea, el proyecto de ley nacional de jurados presentado por el Senador Eugenio Artaza (UCR) y elaborado junto al Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Asociación Argentina de Juicio por Jurados (AAJJ)[9], así lo recepta, encargándose de regular ese carácter en los siguientes términos (artículo 6): «El modelo de juicio por jurados establecido en esta ley no podrá ser alterado ni modificado por las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a lo previsto en el artículo 75º inciso 12° de la Constitución Nacional. Sin embargo, la competencia fijada en la presente ley no limitará la ampliación a mayores delitos o a una más plural integración del jurado que pudieran establecer las jurisdicciones locales, de acuerdo a lo previsto en los artículos 1°, 5°, 121 y 126 de la Constitución Nacional».

Resulta en tal sentido determinante que en el artículo 126 se haya excluido a la regulación del juicio por jurados como una de las materias vedadas a las provincias, ante lo que puede interpretarse sistemáticamente que la atribución del artículo 75 inciso 12 establece una facultad concurrente entre la Nación y aquellas[10]; debe repararse en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con base en las características de la configuración político-institucional de naturaleza federal del país, ha entendido que la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias es la regla y no la excepción[11].

Desde este punto de vista, las Provincias podrían adoptar sus propias leyes de jurado; más aún, siguiendo la línea que venimos desarrollando, incluso podríamos afirmar que "deberían" hacerlo cuando ello resulte necesario, ya sea:

- porque la ausencia de la ley nacional les exige regular todo lo necesario para asegurar la puesta en marcha del sistema, permitiendo la satisfacción de la garantía, en respuesta a la obligación de organizar una administración de justicia respetuosa de las garantías constitucionales —artículo 5 CN, en relación a la garantía reconocida en el artículo 24—;
- porque, una vez sancionada la ley nacional, se advierta necesaria una norma provincial que adecúe su diseño al diseño judicial local o a alguna realidad provincial característica[12]; un claro ejemplo de esta situación sería la contemplación, en determinados casos, de la integración del panel de jurados con miembros pertenecientes a pueblos indígenas que habitan el suelo provincial, tal es el caso del artículo 4 de la Ley de jurados chaqueña[13];
- o porque el modelo finalmente adoptado por la Nación instaure un jurado precario o directamente inoperante —v. gr., implementación de un sistema mixto o *escabinado*[14], o con reglas que limiten excesivamente sus supuestos de aplicación[15] o permitan condenas no unánimes, etcétera— advirtiéndose, frente a ello, la necesidad de superar sus estándares (artículos 5, 122, 123 y 126 CN); se trataría de una derivación de la ya referida obligación de organizar una administración de justicia respetuosa de las garantías constitucionales —artículo 5 CN, en este caso, en relación a la garantía reconocida en el artículo 24—.

Hasta tanto la Nación dicte esa ley especial para todo el país, el único problema sería la ausencia de principios y estándares mínimos concretos —amén de los constitucionales, lo que no es poco— a los que esas legislaciones provinciales deberían atenerse indefectiblemente.

Una vez sancionada la ley federal de jurados, ahora bien, las provincias deberían rever sus legislaciones y, eventualmente, modificarlas en aquellos aspectos en que sus preceptos resulten menos beneficiosos para los justiciables; por ejemplo: porque sean más restrictivos en cuanto a los alcances del sistema —estableciendo un limitado catálogo de supuestos abarcados u otorgando al Ministerio Público Fiscal algún tipo de discreción para despojar al acusado de la posibilidad de ser juzgado por un jurado—, porque contribuyan a una menor pluralidad en la integración del panel, porque confieran más acotadas posibilidades para el ejercicio de recusaciones o porque exijan una menor cantidad de votos necesarios para arribar a una decisión. De optar la Nación por un modelo de tipo clásico, como puede hoy en día esperarse[16], lo mismo deberíamos decir de los diseños provinciales que no respeten adecuadamente la soberanía e independencia del jurado —se apunta, concretamente, a aquellos sistemas que permitan injerencias indebidas de funcionarios estatales en los campos propios de los juzgadores accidentales, como sucede con los sistemas *escabinados*[17]—.

En cambio nada sería necesario modificar a nivel provincial, dado el carácter de "ley marco" de la legislación federal, en lo relativo a aquellos aspectos que tiendan a extender sus alcances —como la ampliación del sistema a un mayor catálogo de delitos—, a lograr una más plural integración del panel —como sucede con la previsión de integración de jurados indígenas—, a permitir mayores posibilidades para el ejercicio de recusaciones o a exigir una mayor cantidad de votos para que pueda arribarse a una decisión —en el mejor de los casos estaríamos hablando de la regla de la unanimidad—.

Lo que las provincias habrían delegado a través del artículo 75 inc. 12 CN, pues, sería la obligación de sancionar la "ley marco" nacional —aún pendiente— contenedora de los principios y estándares mínimos de funcionamiento de los sistemas de jurados para toda Argentina.

1GORANSKY, Mirna, *Un juicio sin jurados*, en MAIER, Julio B. J. -Comp.-, *El nuevo Código Procesal Penal de la Nación. Análisis crítico*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1993, pp. 117 a 120.

2 Algunos fallos aislados de jueces de la provincia de Buenos Aires, invariablemente revocados tras el procedimiento de apelación, se han apoyado en este argumento para declarar la inconstitucionalidad de la ley de jurados bonaerense; la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Criminal, Correccional y de Faltas de Azul revocó el fallo del juez Carlos Pagliere (h), integrante del Tribunal en lo Criminal Nº 2 de Azul —causa Nº 32.841, *"Barboza, Diego Javier s/ Homicidio simple en concurso real con homicidio en grado de tentativa"*, 18/05/2015—; la Cámara de Apelaciones y Garantías de Lomas de Zamora, Sala I, revocó el fallo de un juez del Tribunal en lo Criminal Nº 8 local.

3 MAIER, Julio B. J., *Derecho Procesal Penal. Tomo I; Fundamentos*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2004, p. 76: «las provincias… no sólo delegaron ese poder, sino que, antes bien, mandaron ejercerlo al Congreso de la Nación» [resaltado original].

4 ROSATTI, Horacio, *Tratado de derecho constitucional. Tomo II*, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2011.

5 Resaltado propio.

6 PANDOLFI, Oscar Raúl, *La anomia argentina y las excusas justificantes. ¿De quién es la competencia para legislar en materia de jurados, de la Nación o de las provincias?*, en Revista

de Derecho Procesal Penal, 2014-1, Juicio por jurados — I, Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, 2014, p. 222.
7 MAIER, *Derecho procesal penal…*, p. 106.
8 Ibid., p. 401.
9 Número de Expediente 1.554/14; Origen: Senado de la Nación; Mesa de entrada: 26/05/2014.
10 Cámara de Apelaciones y Garantías de Azul, fallo *"Barboza"*, ya citado.
11 CSJN, *"Buenos Aires, Provincia de c/ SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) s/ repetición"*, 03/11/1983; conf. dictamen del Procurador General, con cita a Fallos: 167:121; 190:571; 194:371; 240:311; 296:432.
12 Sería lo que MAIER, Derecho Procesal Penal…, cit., p. 115 denomina "derecho de la organización judicial", respecto del que las provincias legislan soberanamente, con la única limitación de las garantías constitucionales.
13 Ley 7.661 de la provincia del Chaco. En el mismo sentido, el CPP neuquino establece la integración de un jurado con integración indígena cuando el acusado lo sea (artículo 109 CPP Neuquén, conf. artículo 9.2. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).
14 Esos sistemas restan autonomía e independencia al jurado, desconociendo el carácter soberano de la institución y contaminando indebidamente sus funciones fundamentales e inherentes: la deliberación y toma de decisión —tal es el caso del sistema vigente en Córdoba desde 2005, Ley 9.182 (B.O.C. 09/11/04)—.
15 Por establecer un limitado catálogo de supuestos —delitos— abarcados, o por otorgar al Ministerio Público Fiscal algún tipo de discreción para despojar al acusado la posibilidad de ser juzgado por un jurado: sea por conferir una posibilidad de renuncia en cabeza del fiscal —modo directo de evasión—, sea por conferir al fiscal la posibilidad de evadir el sistema estimando penas inferiores a las establecidas para la procedencia del sistema —modo indirecto de evasión, instaurado por el Código Procesal Penal neuquino, que enumera un catálogo de delitos que ingresarían al sistema de jurados «siempre que el Ministerio Público Fiscal solicite una pena privativa de libertad superior a los quince (15) años» (artículo 35)—.
16 Dada la mayor adecuación constitucional de este sistema. También, debido a que el jurado de tipo clásico viene implementándose exitosamente en las provincias, frente a lo que los modelos de tipo escabinado aparecen como un retroceso.
17 No se requerirían demasiados esfuerzos para advertir que tal sería el caso de Córdoba.