

Fundamentos para apoyar la reforma de la Justicia Militar

Por Diego Freedman

CIPPEC recomienda a los legisladores que apoyen y aprueben la iniciativa de reforma a la Justicia Militar impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Esta propuesta implica, en líneas generales, derogar el Código de Justicia Militar, establecer que los delitos militares queden bajo la órbita de la Justicia Penal Federal, crear un nuevo sistema disciplinario y un procedimiento penal para tiempos de guerra y reorganizar la Auditoría General de las Fuerzas Armadas para que se encargue de controlar con independencia el ejercicio del poder disciplinario y el cumplimiento de las normas jurídicas en la esfera militar.

CIPPEC destaca que esta propuesta fue elaborada mediante una Comisión de Juristas integrada por organizaciones de la sociedad civil, académicos y funcionarios gubernamentales de diversos organismos, permitiendo la participación de diferentes actores y un espacio amplio de deliberación.

La propuesta, cuya aprobación se promueve, permite superar tanto la vetustez de la normativa actual como su clara contradicción con la normativa constitucional y las normas internacionales de derechos humanos. Debido a esta situación vulneratoria, nuestro país fue denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se comprometió expresamente en el proceso de solución amistosa a reformar la Justicia Militar para adecuarla a la normativa internacional.

CIPPEC celebra y apoya la iniciativa del Ministerio de Defensa de la Nación de llevar adelante una reforma de la Justicia Militar para adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, destaca el proceso implementado que ha permitido la participación activa de funcionarios gubernamentales de diferentes organismos, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de reforma

A principios de marzo de 2006, la ministra de Defensa, Nilda Garré, constituyó una Comisión de Trabajo integrada por organismos estatales e internacionales, académicos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil para elaborar un Proyecto de ley de Reforma a la justicia militar. Esta Comisión estuvo integrada por el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Raúl Zaffaroni en su rol de presidente del Instituto de Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires (U.B.A.); Alberto Binder en representación del INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales); Alejandro Slokar, secretario de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos de la Nación; el subsecretario de Promoción y Protección de Derechos Humanos, Rodolfo Mattarollo; la jueza Mirta López González, de la Asociación de Mujeres Jueces; Gastón Chillier, director ejecutivo del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales); el contraalmirante José O'Reilly, auditor General de las Fuerzas Armadas; el coronel auditor Manuel Omar Lozano y Diego Freedman, analista del Programa de Justicia de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). Se contó, también, con la presencia como observador de Gabriel Valladares del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Esta Comisión a fines de agosto de 2006 entregó a la ministra de Defensa un anteproyecto, que luego de atravesar un procedimiento de consulta a académicos e integrantes de las Fuerzas Armadas fue remitido al Presidente la Nación. Tras su correspondiente tramitación en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación fue presentado en el Congreso de la Nación en abril de 2007.

Los ejes de la reforma

La propuesta es una reforma de envergadura que deroga el Código de Justicia Militar vigente.

Los ejes principales son:

A—Justicia Penal

- I. Someter al personal militar a la justicia federal por la comisión de delitos militares, derogando la justicia penal militar dependiente del Poder Ejecutivo de la Nación.
- II. Incorporar a los delitos militares previstos en el Código de Justicia Militar en el Código Penal de la Nación unificando la legislación penal. Esta tarea ha implicado una actualización de los tipos penales y la despenalización de ciertas conductas que sólo han quedado castigadas como faltas disciplinarias por su menor lesividad. Es decir que sólo quedan como delitos penales militares las conductas que afectan significativamente bienes jurídicos de cierta jerarquía quedando reservadas a la órbita disciplinaria las conductas menos perjudiciales.
- III. Eliminar la pena de muerte de nuestro ordenamiento jurídico, ya que aún subsistía como castigo para ciertos delitos militares afectando el principio de humanidad que emana de nuestras normas fundamentales y los compromisos internacionales ratificados.
- IV. Obligar expresamente a la autoridad militar a preservar los elementos de prueba cuando se

comete un delito cometido por personas con estado militar en un establecimiento militar o bajo control militar. En consecuencia, se establece expresamente la responsabilidad de asegurar los medios de prueba antes de que intervengan las autoridades judiciales en los casos en los que se cometan delitos en el ámbito militar.

- V. Limitar al extremo las facultades de las Fuerzas Armadas para hacer cumplir las órdenes dictadas a la población civil en zona de combate. De modo que sólo podrán detener al infractor y remitirlo al juez competente. En caso de ser plenamente imposible o riesgoso el traslado, se lo podrá mantener detenido por un lapso extremadamente breve.

B—Régimen disciplinario

- VI. Establecer un régimen disciplinario autónomo destinado a sancionar infracciones militares. Así se logra que la disciplina militar no dependa de otros regímenes de responsabilidad (civil o penal), que tienen objetivos y finalidades propias.
- VII. Limitar la arbitrariedad en el funcionamiento del sistema disciplinario a través de la introducción de garantías sustanciales y procedimentales como la proporcionalidad y el carácter de última ratio en las sanciones, el deber de fundamentación, la prohibición de doble persecución disciplinaria por el mismo hecho y la imparcialidad de los órganos encargados de aplicar las sanciones.
- VIII. Incluir como infracción grave el acoso sexual y eliminar determinadas faltas que entraban en contradicción con la protección constitucional del derecho de privacidad personal.

IX. Prever como únicas sanciones al: apercibimiento, la multa, el arresto simple y riguroso, y la destitución de las Fuerzas Armadas.

X. Establecer que la multa no debe afectar la capacidad de subsistencia del infractor y de su familia. De modo que la sanción conserva cierto efecto desincentivador y, a su vez, no se afectan sustancialmente las condiciones de vida del infractor.

XI. Regular la sanción de arresto, que no se aplicará jamás en un calabozo. Por el contrario, el arresto simple puede ser aplicado en el domicilio particular, en la unidad o en un buque. En cambio, el arresto riguroso excluye la posibilidad de aplicación de la sanción en el domicilio particular y se releva al agente del mando y del servicio.

XII. Las faltas gravísimas están previstas de manera taxativa en el sistema disciplinario, respetando así el principio de legalidad, y tienen como sanción la destitución del infractor, admitiéndose la aplicación de una sanción de menor entidad cuando existan circunstancias extraordinarias de atenuación.

XIII. Las sanciones disciplinarias leves (hasta cinco días de arresto o diez días multa) serán impuestas por aplicación directa e inmediata del superior jerárquico. Así se preserva una actuación eficiente frente a una infracción menor.

XIV. Las sanciones de multa o de arresto superiores a los cinco días de arresto o diez días multa quedan a cargo del superior jerárquico de la autoridad militar con mando directo. En el caso que la falta presente cierta complejidad o sea de gravedad, la aplicación de la sanción será realizada por un Consejo de Disciplina.

XV. La aplicación de la sanción por la comisión de faltas gravísimas será realizada siempre por un Consejo

de Disciplina. De este modo, se asegura que las sanciones más gravosas sean aplicadas por un órgano pluripersonal con asesoramiento letrado y en un procedimiento oral en el cual se garantiza el ejercicio del derecho de defensa del presunto infractor.

- XVI. Disponer como atenuantes generales de la sanción la confesión espontánea, la reparación de las consecuencias dañosas y la insignificancia del daño provocado o de la participación del infractor.
- XVII. Prever la posibilidad de reparar los daños ocasionados a terceros por la infracción cometida. De este modo, se asegura que la víctima obtenga un pronto resarcimiento por los daños sufridos. Esta reparación es independiente de la acción civil de la víctima.
- XVIII. Establecer, expresamente, que las sanciones disciplinarias sean revisables en la órbita militar y ante la Justicia garantizando el control en el ejercicio del poder disciplinario y el derecho al recurso del personal militar sancionado.
- XIX. Prohibir el abuso del ejercicio del poder disciplinario para reprimir ideas o creencias políticas, religiosas o morales; afectar la dignidad personal; discriminar; o promover el odio o el resentimiento.
- XX. Crear un registro público de sanciones disciplinarias de modo de transparentar el ejercicio del poder disciplinario para permitir el control ciudadano.

C—Procedimiento penal en situaciones de conflicto armado

- XXI. Crear un procedimiento penal militar para situaciones de conflicto armado cuando resulte imposible someter al personal militar a la Justicia federal.
- XXII. Garantizar la intervención de letrados como defensores, fiscales,

jueces de instrucción y secretarios del tribunal que realizan el juicio.

- XXIII. Aplicar en el procedimiento las reglas del Código Procesal Penal de la Nación a menos que se haga imposible. De este modo, se trata de asegurar la vigencia de las garantías constitucionales en la medida de las posibilidades que provocan las situaciones de conflicto armado.
- XXIV. Asegurar la existencia de recursos judiciales cuando finalice la confrontación armada para permitir el control por parte de la Justicia federal.

D—Servicio de justicia común

- XXV. Organizar un servicio de justicia común dependiente del Ministerio de Defensa de la Nación encargado de controlar la aplicación del régimen disciplinario, auditar la actividad de las Fuerzas Armadas y asesorar jurídicamente al Ministerio de Defensa de la Nación, a los jefes de estado mayor general de las Fuerzas Armadas y a las misiones de mantenimiento de la paz, personal y contingentes destacados en el extranjero.

Justificación de la reforma

El proyecto de reforma en la justicia penal militar es necesario tanto por la vetustez de la normativa actual, como por su clara contradicción con la normativa constitucional. En relación con el primer argumento se ha sostenido en la exposición de motivos del anteproyecto de reforma a la Justicia Militar que “las tipificaciones del vigente Código de Justicia Militar corresponden a conceptos arcaicos, incluso desde el punto de vista de la guerra contemporánea, lo que los vuelve muchas veces inaplicables. No puede olvidarse que estamos refiriéndonos a textos tomados de la herencia normativa de la España del siglo

XIX a su vez inspirada en otras del siglo XVIII”.

Con respecto a la contradicción con las garantías constitucionales resulta evidente que la independencia judicial y el derecho de defensa en juicio se ven afectados en forma sustancial al permitir el juzgamiento de delitos militares y la aplicación de sanciones penales por órganos de las Fuerzas Armadas, dependientes en última instancia del Poder Ejecutivo Nacional. Esto significa que hoy en día los delitos militares son juzgados por una instancia de dudosa independencia política, lo que puede provocar que algunos hechos graves queden impunes o que se atropelle la garantía de defensa del militar enjuiciado, siendo sancionado injustamente.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el procedimiento por el cual son juzgados los militares tiene características fuertemente inquisitivas. Lo que significa que el trámite es por escrito, propiciando el secreto y la lentitud; se dificulta la defensa del imputado y el juez militar tiene alta discrecionalidad en el manejo del procedimiento. También el sistema vigente afecta las posibilidades de recurrir ante un órgano judicial para cuestionar las sanciones aplicadas impidiendo que el imputado pueda defenderse.

Debido a esta situación vulneratoria de los derechos humanos, nuestro país fue denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos 11.758 (“Rodolfo Correa Belisle Vs. Argentina”) y 12.167 (“Argüelles y otros Vs. Argentina”) y se comprometió expresamente en el proceso de solución amistosa a reformar la justicia militar para adecuarla a la normativa internacional de los derechos humanos.

En particular, a los Principios sobre la Administración de Justicia por los Tribunales Militares (Documento ONU E/CN.4/Sub.2/2005/9). Precisamente, en el Principio N° 1 se afirma expresamente que los tribunales deben formar parte del

sistema de justicia general y se debe respetar el principio de separación de poderes. Agregándose que “el Poder Ejecutivo del Estado no podrá injerirse en las actuaciones de un tribunal, y un tribunal no podrá actuar como agente del Ejecutivo contra un ciudadano”.

Por su parte, el sistema disciplinario tiene como objetivo central asegurar el cumplimiento eficiente de las funciones de las Fuerzas Armadas con observancia plena de la Constitución y demás leyes de la República sin vulnerar los derechos del personal militar. El sistema vigente ha sido considerado en la Exposición de motivos del anteproyecto de reforma a la Justicia Militar como “excesivamente formalista, poco transparente y plagado de oportunidades para el arbitrio”.

El procedimiento penal para integrantes de las Fuerzas Armadas en situaciones de conflicto armado permite que haya un marco mínimo de reglas para el juzgamiento de los militares cuando se haga imposible la actuación de la Justicia Federal. En consecuencia, se impide que una situación de excepcionalidad quede sin un coto jurídico.

El servicio de justicia común asegura que las tareas de asistencia jurídica, auditoría y control del ejercicio del poder disciplinario sean ejercidas por funcionarios con independencia de criterio. Es decir, que la opinión de los integrantes del servicio de justicia no quede sujeta a la jerarquía militar.

En conclusión, CIPPEC considera que el proyecto de reforma de justicia militar constituye un avance destacado en la vigencia y efectividad de los derechos humanos del personal militar y contribuiría a asegurar que las Fuerzas Armadas se inserten en un Estado democrático posibilitando su permanente control ciudadano a fin de que cumplan con su objetivo de defensa sin vulnerar la normativa constitucional y legal.

Por todo lo expuesto CIPPEC recomienda a los legisladores que apoyen y aprueben esta iniciativa impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Diego Freedman: Abogado, orientaciones en derecho penal y tributario, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Becario del CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal; Auxiliar docente, Departamentos de Derecho Penal y de Derecho Económico (Tributario), Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Asesor de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Consejo de la Magistratura de la Nación; Consultor de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Investigador del CESID (Centro de estudios sobre la internacionalización del derecho), INECIP (Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales).

Si desea citar este documento: Freedman, Diego: "Fundamentos para apoyar la Reforma de la Justicia Militar", Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, Noviembre, 2006.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC es una organización que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local, Incidencia de la Sociedad Civil y Programa de Formación de Líderes Públicos para la Democracia.