

Admisión de asociaciones civiles y ONGS como querellantes particulares Criterios jurisprudenciales pasados y actuales

Por Macarena Centeno Guerrero y *ass*¹

Resumen: *Criterios jurisprudenciales pasados y actuales del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba respecto a la admisión como querellantes particulares de asociaciones civiles y ongs.*

Palabras clave: Admisión – asociaciones civiles– Ongs- querellantes particulares- sujetos procesales.

En el año 2007 nuestro Máximo Tribunal Provincial –TSJ- en “Bonfigli”², recurriendo a la tesis amplia del concepto de víctima y ofendido penal, les reconoció a las asociaciones intermedias legitimación procesal para constituirse como querellantes particulares en procesos iniciados por

presuntos delitos contra la administración pública cuando estas tenían por objeto en sus estatutos constitutivos la protección de los bienes jurídicos vulnerados por estos delitos.

Así, el TSJ entendió que cuando el bien jurídico afectado era el normal ejercicio de las funciones del Estado, sin perjuicio de la existencia de un ofendido individual con derecho a querellar, las asociaciones no gubernamentales que tenían como objeto la protección de los bienes jurídicos aludidos se encontraban, respecto del mismo, en una posición análoga a la de la víctima individual, y por lo tanto, legitimadas para constituirse en querellantes particulares en este tipo de procesos.

Por su parte, ese mismo año en “Bellotti”³, y con idéntico alcance, el TSJ admitió a diferentes asociaciones sindicales (Asociación Gremial de Empleados del Poder Judicial -A.G.E.P.J.-, Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de la Nación – Regional Córdoba -S.I.P.O.S.-, Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales de la ciudad de Córdoba -S.U.O.E.M.- y Asociación de Trabajadores del Estado -A.T.E.-), para que actúen como querellantes particulares en un proceso en el que se investigaba la presunta comisión de un delito contra la administración pública (vinculado con el manejo económico ilícito del ex IPAM, ahora APROSS, que brinda cobertura de salud a los empleados públicos de la Provincia). En esta oportunidad, refirió que las asociaciones intermedias tenían legitimación subjetiva como acusadoras privadas cuando el delito investigado afectaba la esfera de los intereses de sus representados, refiriendo que la CSJN

¹ Autores: Macarena Centeno Guerrero y Gastón Brizuela, abogados UNC; miembros del estudio jurídico Gramática- Ferrari- Gramática. [Gramática • Ferrari • Gramática \(estudio-gramatica.com.ar\)](http://Gramática.Ferrari.Gramática(estudio-gramatica.com.ar))

² TSJ Cba, autos “BONFIGLI, Mario Alberto y otros p.ss.aa. concusión - Recurso de Casación-”, de fecha 17/05/2007.

³ TSJ Cba, autos “Denuncia formulada por BELLOTTI, Carlos Emilio –Recurso de Casación e Inconstitucionalidad-”, de fecha 24/05/2007

expuso que estas organizaciones son quienes “representan los intereses individuales y colectivos de los trabajadores frente al Estado y los empleadores” (C.S.J.N., “S.A.D.O.P. c/ Poder Ejecutivo Nacional”, 4/07/03).

Las posturas referidas fueron consolidadas en distintos precedentes posteriores, tales como: “Belluzo”, S. n° 271 del 10/10/2009; “González”, S. N° 206, 31/8/2010, suscriptas por las Vocales Tarditti, Cafure de Battistelli y Blanc G. de Arabel; “Villanueva”, S. n° 617, 30/12/2015, Vocales López Peña, Blanc G. de Arabel y Rubio, y “Anuzis”, S. n° 409, 15/09/2017, vocales Tarditti, Cáceres de Bollati y Rubio; entre muchos otros, en los que se reafirmó que las Asociaciones Intermedias que persiguieran la protección del bien jurídico lesionado tenían la legitimidad exigida por el art. 7 del CPP, ampliando el tradicional concepto de víctima u ofendido penal.

Así las cosas, la postura sentada por los precedentes del TSJ resultó de armónica aplicación en los tribunales provinciales hasta que, en el año 2021, se pone en jaque esa consolidada doctrina jurisprudencial con el precedente “Zabala”⁴, donde el TSJ – por mayoría: López Peña y Cáceres de Bollati – retrocedió sobre la postura consolidada y resolvió que una simple asociación, en este caso Acción Solidaria por una Mejor Argentina (A.So.Ma.), no se encontraba legitimada para actuar como querellante particular en un proceso penal que tenía por objeto de investigación la presunta comisión de delitos vinculados con la corrupción en la administración pública provincial,

argumentando, en prieta síntesis, que la ampliación del término “ofendido penalmente”, previsto en el art. 7 del CPP, a aquellas situaciones en donde lo vulnerado sean “bienes colectivos”, sin referencia a la titularidad de esos bienes en cuanto víctima directa (ello sin perjuicio de lo relativo al supuesto de delitos de ofensa compleja, en cuanto a la demostración de ser afectado real y directamente en un bien jurídico individual), no encuentra cabida en la disposición procesal vigente.

En este sentido, y asentándose su postura en el principio de legalidad refiere que la introducción de una persona física o jurídica al proceso penal debe hallarse establecida previamente por una ley que determine los alcances y requisitos de inclusión en el proceso, conforme el mandato constitucional de que la ley ritual es una facultad – su elaboración, etc.- reservada a la legislatura local.

Así y pese a negar la adopción de una tesis restrictiva del concepto de ofendido penal, a través del mentado fallo, el TSJ modificó el paradigma vigente hasta ese momento, retrocediendo, a nuestro criterio, en el reconocimiento de la legitimidad procesal de las asociaciones intermedias cuyo interés es la defensa de los bienes jurídicos contenidos en el ordenamiento de fondo.

Asimismo, el voto de la mayoría recurre a una interpretación restrictiva, aduciendo que, la posibilidad de ingreso de múltiples acusadores al proceso penal sin un marco legal específico implicaría un desbalanceo de aquellas garantías que se proyectan en el proceso penal (v.gr.: paridad de armas, más aun en la etapa del juicio) a partir de los estándares constitucionales y convencionales establecidos a favor del imputado, máxime si, en realidad, la pretensión de inclusión de

⁴ TSJ Cba, autos “Actuaciones remitidas por la Fiscalía General en autos ‘Zabala, Marta Emilia – Formula presentación – Ref.: Hotel Casino y Spa Ansenzuza de Miramar, Mar chiquita”, de fecha 26/03/2021.

la persona jurídica al presente proceso lo es en el carácter –que algunos denominan- de un “acusador profesional”.

Lo cierto, es que al día de la fecha el criterio en esta provincia no es unánime, puesto que recientemente la Asociación Civil “El Observador” ha sido admitida en la ciudad de Río Segundo como querellante particular en dos causas en las que se investigan presuntas defraudaciones por administraciones fraudulentas calificadas en perjuicio de la administración pública (art. 174 inc. 5 del CP), ya que se encuentran investigando actos de corrupción que sobrepasan el interés individual. Ello, en concordancia con lo referido por el TSJ en los precedentes supra expuestos y en el voto en minoría de la Dra. Tarditti en el precedente Zabala, quien de manera acertada, desde nuestro punto de vista, ha afirmado que no puede limitarse el concepto de bien jurídico protegido de los delitos contra la administración pública sólo a la administración entendida como la estructura institucional del Estado, ya que los actos de corrupción afectan los derechos humanos sociales, económicos o culturales y el sistema democrático, y por ello es un bien colectivo.

Así, ha referido que desde el punto de vista procesal y de la legitimación para actuar en el proceso, por particular ofendido portador del bien jurídico protegido (art. 7 CPP Cba.) también debe incluirse a las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto social coincida con los que contempla la lucha contra la corrupción. Si sólo se encontrasen legitimados los organismos públicos de contralor o el ciudadano que es sujeto pasivo del acto corrupto, muchas veces los hechos de corrupción quedarían impunes.

Tal entendimiento también predomina en la doctrina, entre ellos, Maier entiende que *“sin perjuicio de la existencia de un ofendido individual con derecho a querellar, las asociaciones constituidas para su defensa están colocadas, respecto de esos intereses -hoy llamados difusos, en otro terreno jurídico, por la dificultad para individualizar ofendidos particulares-, en una posición análoga a la de la víctima individual respecto de bienes jurídicos de ese tipo.”* E incluso, destaca que *“regularmente, esas organizaciones presentan además la ventaja, en relación a los funcionarios del ministerio público fiscal, de su experiencia y técnica aprendida en el ámbito definido en el cual operan”*⁵.

En el caso recién referido, la organización “El Observador – Asociación Civil”, tiene por objeto luchar contra la corrupción gubernamental, promover acciones tendientes a la protección del sistema democrático y republicano de gobierno y garantizar la participación ciudadana en la gestión de la cosa pública (garantía de transparencia y eficiencia), teniendo entre sus actividades promover acciones judiciales en defensa de derechos de incidencia colectiva, de intereses y en defensa de los derechos humanos, y de todos aquellos derechos que sean afectados por la corrupción política, por las acciones que vulneren el sistema democrático y republicano de gobierno y que priven a la ciudadanía de gozar de la garantía de transparencia y eficiencia, o ser parte de litigios iniciados por terceros. Es decir, el objeto excede ampliamente el mero funcionamiento de la administración y se vincula de manera directa con actos de corrupción que extralimitan el interés individual y afectan un interés colectivo que debe de manera necesaria ser defendido y

⁵ MAIER, Julio B.J. en Derecho Procesal Penal –II Parte General. Sujetos procesales-, Editoriales del Puerto, Bs. As., 2003, p. 684.

representado, y ello es precisamente lo que habilita a su participación en este tipo de investigaciones.

Lo cierto es que sostener la falta de legitimación procesal de estas organizaciones, cuyo objeto social se identifica con el bien jurídico vulnerado, aceptando las falencias de nuestro propio sistema judicial, en el que existe un considerable riesgo de que las causas prescriban por la falta del impulso procesal propio del querellante particular, por el real colapso del sistema y la imposibilidad de atender con los mismos recursos a todos los procesos en los que entiende, podría llegar a favorecer la impunidad de este tipo de delitos que afectan al patrimonio público y los derechos e intereses de toda la ciudadanía.

Por otra parte, cabe referir que el estado de la legislación procesal ha ido evolucionando en el sentido referido, admitiendo la legitimación procesal para ser querellantes a ciertas personas jurídicas en los procesos donde se investigan delitos contra la administración pública. Al respecto, el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires (Art. 84) , el Código Procesal Penal de Chubut (Art. 103) , el Código Procesal Penal de la Provincia de Mendoza (Art. 10) , el Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe (Art. 93) , y Código Procesal Penal Federal (Art. 84) admiten de manera expresa la participación de estas organizaciones en este tipo de procesos, lo que permitiría afirmar que la recepción normativa en nuestro ordenamiento de rito es sólo una cuestión de tiempo y quizás sea contenida en una nueva reforma legislativa.

A esta altura del análisis, no cabe duda que el bien jurídico protegido por este tipo de delitos no es un bien desindividualizado,

ni la mera estructura de la administración pública, conforme ha sido expuesto por las dos Convenciones contra la corrupción suscriptas por nuestro país (Convención Interamericana de la lucha contra la corrupción y Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción), las que evidencian la dimensión de las afectaciones que provoca este flagelo a nivel regional y global, y éstas no pueden estar desconectadas de los intereses individuales y colectivos, por lo que resulta necesario la adopción de una interpretación amplia y progresiva de las normas que incorporan aspectos relacionados con los derechos humanos y de incidencia colectiva a los fines de procurar la máxima protección que nuestro ordenamiento jurídico exige.

Dicho en otros términos, es necesario asegurar el derecho a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva a las víctimas de los delitos que repriman conductas contrarias a una correcta y razonable administración del Estado, afectándose, derechos humanos, como la salud, la educación, el acceso a la justicia, la vivienda digna, etc. que no son otros que derechos que ostenta la ciudadanía en general y que sin lugar a dudas este tipo de asociaciones intermedias intenta tutelar.

En conclusión, y pese a no existir un criterio unánime, es preciso remarcar la importancia que tiene la admisión e intervención de este tipo de asociaciones como parte en el proceso penal, no sólo para impulsar de manera constante el mismo y de esta manera evitar la prolongación excesiva de las investigaciones, sino también para poder participar de manera activa y haciendo uso de todas las facultades que la ley le otorga al querellante particular, consiguiendo de esta forma controlar a los órganos estatales, contribuyendo con la transparencia del sistema, a agilizar el descubrimiento de la verdad real de lo

sucedido y posibilitar así cumplir con el fin último del derecho penal.

En otros términos, se realza la importancia práctica de que los representantes de la ciudadanía cuenten con facultades suficientes para defender los intereses colectivos de manera efectiva, lo que se traduciría en poner en manos de esa ciudadanía votante la posibilidad de participar en el funcionamiento de las instituciones y en recuperar ese poder oportunamente delegado.