

## **Reflexiones acerca de la Reforma de la Justicia Federal Penal.**

El tema de debate que han propuesto las autoridades académicas de nuestra facultad de derecho merece un doble reconocimiento.

Por un lado, porque se trata de una invitación amplia y democrática a los abogados quienes profesan su actividad profesional libremente, aquellos que se desempeñan en la magistratura o para otros que ejercemos la docencia universitaria.

Desde otra perspectiva porque implica, desde la función académica, participar en la búsqueda de posibles soluciones frente a la decadencia que afecta a la administración de la justicia penal.

El título de la convocatoria alude al proyecto de ley denominado “Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal”, cuya normativa en análisis propone renovar el sistema de justicia penal federal y ordenar las competencias de la justicia contencioso administrativa federal y el fuero civil y comercial federal.

Para ello, propone adecuar y ampliar los órganos judiciales y ministeriales y afirmar la idea de hacer realidad la decisión de los constituyentes reformadores de la Constitución Nacional de 1994 para dotar a la Ciudad de Buenos Aires de una administración de justicia plena, independiente y transparente.

Recientemente, el Senado de la Nación remitió a la Cámara de Diputados<sup>1</sup> la sanción del proyecto de ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las Provincias.

El mentado proyecto tiene seis Títulos, de los cuales, el primero de ellos, se subdivide en cuatro Capítulos, subdivididos en cuatro secciones.

El Capítulo Uno recibe el nombre de “Fortalecimiento de la Justicia Penal Federal”. Este texto legal se inicia con una Sección Primera intitulada “Fuero Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Las disposiciones normativas (artículos 1 a 13), establecen la unificación de los tribunales -en sus distintas jerarquías- federales y el fuero penal económico.

Actualmente, cada fuero tiene distintas competencias debido a la materia. En el orden federal, existen distintas figuras delictivas para proteger los bienes jurídicos esenciales de la Nación, por ejemplo, se castiga la defraudación a la administración pública, la violación a la ley de drogas 23737, los peculados, enriquecimientos ilícitos, secuestros extorsivos, lavados de dinero, etc.

Por su lado, el fuero penal económico juzga los delitos de evasión impositiva, contrabando, simple o agravado, balances falsos, cheques sin fondos, etc. Según lo dispone el artículo primero, de esta Sección, de sancionarse esta ley ambos fueros se unificarán en uno sólo.

Las restantes cláusulas de esta Sección (artículos 2 al 13), crean órganos jurisdiccionales nuevos y otros se unifican, se establece sus denominaciones correlativas, el ordenamiento de los recursos humanos ante las nuevas Cámaras unificadas (subdivididas en números y no en letras), y las integraciones de los nuevos tribunales orales federales.

---

<sup>1</sup> CD-106/20, 28/8/20

También en esta Sección se regulan aquellos aspectos relacionados con las secretarías donde tramitan causas de lesa humanidad que mantienen su estructura y radicación para impedir demoras en la sustanciación de las investigaciones de los delitos aberrantes cometidos en la dictadura militar.

El Título Uno contiene otras Secciones: la Sección segunda se identifica con el nombre de “Causas en Trámite” (sólo el artículo 14), y se vincula con el estado de las causas en trámite que seguirán ventilándose en los órganos de radicación. La ley garantiza la publicidad de los sorteos a través de la participación de las partes y los sistemas de audiovisuales que habrán de organizarse en el futuro.

La Sección tercera, “Subrogancias” (artículos 15 a 19), hace referencia a los modos de selección de magistrados en carácter de subrogantes e indica que deberán desempeñarse hasta un año (y seis meses más por excepción) en los nuevos órganos jurisdiccionales de acuerdo con listas que se elevarán ante el Consejo de la Magistratura de la Nación.

La Sección cuarta, “Ministerio Público” (artículos 20 a 26) se ocupa del funcionamiento del Ministerio Público, en sus distintas competencias fuere a nivel de los agentes fiscales y la creación correlativa de veintitrés (23) fiscalías de instrucción y cinco (5) fiscalías de juicio.

En concordancia, la ley determina las nuevas actuaciones de las defensorías públicas ante las Cámaras, Tribunales Orales, amén de la creación de nuevas dependencias para actuar ante los juzgados y Cámaras (ocho Defensorías nuevas) y ante los Tribunales Orales en lo Penal Federal (tres Defensorías).

Por otra parte, este Título Uno, a su vez, se subdivide en otros cuatro Capítulos: el Capítulo segundo, (artículos 27 y 28), hace referencia a la implementación del nuevo Código Procesal Penal dentro del plazo máximo de dos (2) años conforme la ley 27150<sup>2</sup>.

Para ello, se encomienda a la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código de Procedimiento Penal Federal su ejecución en dicho plazo.

El Capítulo tercero (artículos 29 al 34) se refiere a la Transferencia de la totalidad de la Competencia Penal no Federal a la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, in infra, expondré mi opinión sobre este acápite.

El Capítulo cuarto (artículos 35 a 42) reseña las normas complementarias relacionados con aspectos generales de implementación: sorteos de expedientes con control de partes y medios audiovisuales, creación de cargos funcionales, convocatoria a concursos e integración del jurado, procedimientos de los exámenes escritos mediante ejercicios de casos, porcentaje total de puntajes en la entrevista (no superior al 15% del total obtenido), y un nuevo acierto legislativo cuál es la perspectiva de género para los aspirantes a la magistratura.

---

<sup>2</sup> Ley 27150 Ley de Implementación del CPPN (BO 18/06/15), art. 1, Implementación progresiva- El CPPN aprobada por ley 27063 (BO 10/12/14), entrará en vigor a partir del 1/3/16 para la justicia nacional y para la Justicia Federal conforme cronograma de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del nuevo CPPN. Por ley 27146 se estableció y renovó la Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal. Posteriormente, por ley 27482 (BO 07/01/19) se modificó la ley 27150, cuyo artículo 51 determina su vigencia según el régimen progresivo de la Ley de implementación del CPPF.

En otro orden, el proyecto legislativo conocido como de Reforma Judicial contiene otros cinco Títulos, cuya importancia práctica se orienta a simplificar o suprimir controversias, pérdidas de tiempo y acumulación de tareas judiciales superpuestas.

En efecto, el Título II, aborda la creación de un Tribunal de Resolución de Conflictos de competencia entre la justicia contencioso-administrativa y el fuero civil y comercial federal, que hasta ahora resuelve la Corte Suprema de Justicia y en adelante estará a cargo de un nuevo órgano especializado.

El Título III, está dirigido exclusivamente a la organización de la justicia federal en las provincias argentinas donde se acumulan expedientes diversos por superposición de materias, dispersiones geográficas de las Cámara de Apelaciones y que, de sancionarse la ley, habrá una desconcentración a través de la creación de nuevos órganos jurisdiccionales y ministeriales.

Además, el proyecto legal prevé que para acceder a cargos letrados y designaciones de empleados judiciales o de los ministerios fiscales o defensorías habrá de respetarse el ingreso democrático para estimular el mérito y el mayor esfuerzo.

El Título IV se denomina “Reglas de Actuación” (artículos 72, 73,74), cuya finalidad consiste en intentar recuperar el prestigio de la justicia argentina.

Cabe recordar que el grado de responsabilidad judicial en el ejercicio de la magistratura había sido establecido por el artículo dos (2) de la ley 27146, actualmente suspendida por el artículo 51 de la ley 27482.<sup>3</sup>

Es sabido, que durante el período 2015-2019, con la administración del presidente Macri hubo un fuerte retroceso institucional.

Aquel período comenzó con la designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia por decreto, continuó con persecuciones ideológicas y se agregó un nuevo fenómeno denominado “Lawfare”. Para finalizar la decadencia institucional se consagraron traslados irregulares de magistrados en violación al artículo 99 inciso 4, de la Constitución Nacional.

En homenaje a la brevedad, la reforma legal intenta prohibir la judicialización de la política, las arbitrariedades judiciales impunes y reestablecer el imperio de la ley.

Así, el artículo 72 enumera de forma no taxativa algunos supuestos de mal desempeño en la magistratura. La norma establece la garantía del trato igualitario y digno para las personas (aún aquellas sometidas a proceso), el ejercicio de funciones jurisdiccionales libres de interferencias, el abandono a la ostentación popular o notoriedades mediáticas y hasta la obtención de pruebas obtenidas legalmente.

A mi entender, la síntesis lo constituye el artículo 74 cuyo acierto legislativo servirá para rescatar la autoridad perdida de los magistrados federales de cualquier competencia y jurisdicción. La norma exhorta la sanción de Códigos de Ética para la Corte Suprema y sus tribunales inferiores y al Consejo de la Magistratura.

---

<sup>3</sup> Ley 27482 BO 07/01/19, modifica leyes 27063 (CPPF). BO 10/12/14; 27146 (Organización y Competencia de la justicia Federal y Nacional Penal) BO 18/6/15; 27150 (CPPF, ley de implementación); en correlación con decretos 118/19 (BO 8/2/19) aprobación texto ordenado CPPF. Resol 1/19 y Resol. 2/19 (Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación CPPF y diversos artículos).

Además de recordar los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial” y el “Código Iberoamericano de Ética Judicial”, cuyas reglas se basan en el debido proceso, la defensa en juicio, y la independencia judicial se propone las audiencias públicas para su cumplimiento.

Por último, los Títulos V, están vinculados a las modificaciones ordenadoras de competencias federales y la enumeración de los órganos jurisdiccionales (artículos 75 y 76), y el mapa judicial (artículo 78); mientras que el Título VI (artículos 80 al 84), se refiere a disposiciones finales y las autoridades de aplicación de esta ley.

Por consiguiente, este proyecto de ley constituye un eslabón importante para acelerar la puesta en marcha de la ley 27063 (BO 10/12/14), aunque reformada por diversas leyes y la actual la ley 27482 (BO 07/01/19), de reorganización e implementación del sistema penal acusatorio sobre la base del Código de Procedimiento Penal Federal.

### **Justicia Plena de la Ciudad de Buenos Aires y los desaciertos del proyecto de ley.**

He señalado, brevemente, los aspectos centrales del proyecto legislativo que se encuentra en estudio al mes de octubre de 2020 en la Cámara de Diputados.

Una de las secciones más importantes del Título Uno denominado “Justicia Penal Federal con Asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, es el Capítulo tercero que se denomina “Transferencia de la Totalidad de la Competencia Penal no Federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

El proyecto legislativo lo trata en los artículos 29 a 34 donde se fijan las bases para las transferencias de las competencias de investigación y juzgamiento de la totalidad de los delitos comunes cometidos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

La iniciativa legal consiste en facultar al Poder Ejecutivo en un plazo máximo de tres años la firma de los acuerdos y convenios con las autoridades de la Ciudad Autónoma. Para ello, el Estado Nacional se compromete a transferir a Buenos Aires los cargos, atribución de competencias según las leyes locales, como también los magistrados, funcionarios y los recursos humanos de los distintos órganos jurisdiccionales “nacionales”.

Para cumplir con ese propósito, la ley garantiza categorías, intangibilidad salarial, antigüedad, obra social, derechos previsionales y recursos presupuestarios (artículo 75 inciso 2 CN).

Sin embargo, la ley tiene un déficit sustancial que la convierte en una norma declamatoria y abstracta. En concreto, más allá de los convenios que puedan realizarse con las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires, la realidad es que la totalidad de miembros del Poder Judicial denominado erróneamente “nacional”, deberán prestar su consentimiento para el cambio de jurisdicción.

Esta redacción no condice con la voluntad del constituyente en la reforma de la Constitución Nacional de 1994. El texto del artículo 129 de la Constitución Nacional decretó que la ciudad de Buenos Aires tenga facultades de legislación y jurisdicción y, lo más importante, que mediante la voluntad popular sancione su propia Constitución.

Hoy no es posible sostener, con fuerza de argumentos, que los ciudadanos de todo el país contribuyan con sus esfuerzos impositivos a solventar los sueldos y gastos corrientes de la mal llamada justicia nacional que no resguarda intereses de la Nación en materias de derecho común: penal, civil, comercial, laboral, de familia o de menores.

Aunque la ley 24588 sancionada por el Congreso para preservar los intereses del Estado Nacional limitaba en aquel momento la actividad de la policía federal para cuestiones de la ciudad, la creación de la policía local y el traspaso de los recursos humanos del ámbito federal a la ciudad subsanó aquella restricción.

La Constitución de la Ciudad, en el Título Quinto, en relación con el Poder Judicial, en su artículo instituyó que: “Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca”.

Por ende, la vigencia de aquella ley ha perdido eficacia y presenta vicios constitucionales no por la voluntad de los jueces que eluden su declaración de inconstitucionalidad, sino porque todavía y hasta el presente predomina la superioridad normativa emanada de la legitimidad popular ante el ejercicio del poder constituyente originario y, sobre todo, la sanción de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires en 1996.

Por otra parte, es menester recordar que el comienzo del proceso de transferencia de competencias penales radicadas en la justicia nacional hacia la administración jurisdiccional local se inició mediante las leyes 25752<sup>4</sup> y aceptada por la ley 597 de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, se ampliaron la extensión de las transferencias de otros tipos penales mediante las leyes 26357<sup>5</sup> y 26702<sup>6</sup>.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia también, en diversos precedentes, ha sostenido la distinción entre la materia federal y la competencia local. Se inició en “Corrales Guillermo”<sup>7</sup>, “Nisman”<sup>8</sup>, “Mármol”<sup>9</sup>, “Bazán”<sup>10</sup>, “GCBA c/p. Córdoba”<sup>11</sup> y culmina en “Ferrari

---

<sup>4</sup> Ley 25752. BO 28/7/03

<sup>5</sup> Ley 26357. BO 31/3/08

<sup>6</sup> Ley 26702. BO 06/10/11

<sup>7</sup> Fallos 338:1517 (12/2015) Dado el carácter local que comparten los dos tribunales involucrados en este pleito, es claro que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad resulta ser el ‘órgano superior jerárquico común’, y sólo a él corresponde dirimir conflictos de competencia como el examinado en este interlocutorio”.

<sup>8</sup> Fallos 339:1342 Revoca la decisión de la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional que había determinado que sea la justicia ordinaria la que entienda en la causa por la cual se investiga la muerte del ex Fiscal Alberto Nisman y, en consecuencia, declara la competencia federal en los términos del art. 3, inciso 3, de la ley 48, a fin de que sea la justicia federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la que asuma el conocimiento de la investigación.

<sup>9</sup> Fallos 341:611 La Corte Suprema alertó sin embargo que desde entonces -y por más de dos décadas- resultaba “casi nulo” el avance de la transferencia de la justicia nacional; y que por esa razón debía seguir resolviendo -hasta el dictado de esta sentencia- los conflictos entre jueces que tenían jurisdicción local en la Ciudad de Buenos Aires. Ello a pesar de que desde 1996 la Ciudad contaba con una Constitución propia, que establecía la obligación de organizar sus instituciones judiciales. Precisó que -aun frente a estas claras mandas constitucionales- el Estado Nacional y la Ciudad sólo habían avanzado en el traspaso de ciertas y limitadas competencias penales.

El Tribunal seguidamente advirtió que la omisión en realizar el traspaso de la justicia nacional al ámbito de la Ciudad había sido ya advertida en sus precedentes “Corrales” (Fallos: 338:1517) y “Nisman” (Fallos: 339: 1342). Así, en 2015 había solicitado que ambos estados lograsen los acuerdos para garantizar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una justicia plenamente local en materia civil, comercial, laboral y penal (caso “Corrales”, Fallos: 338:1517).

Sostuvo que, a 4 años de ese pedido, a 23 años de la sanción de la Constitución porteña y a 25 años de la reforma de la Constitución Nacional, el Estado Nacional y la Ciudad habían avanzado mínimamente en

c/Levinas”, mediante el cual el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad, se arrogó la calidad de tribunal de alzada de la Cámara Nacional en lo Civil. (exp. QTS 16374/2019-0).

Anteriormente, en “GCBA c/Córdoba”, la Corte Suprema ha considerado que la “Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el mismo puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”.

Por consiguiente, los argumentos que sostienen que los jueces nacionales perderían la estabilidad de sus cargos o debilitarían su independencia carecen de fundamentos ante la superioridad normativa que se expresa a través de la voluntad popular y no de las vocaciones corporativas.

Tampoco puede admitirse algunas cuestiones relacionadas con el sistema acusatorio mixto que impera en la justicia nacional con el sistema procesal acusatorio pleno de la ciudad sobre la base de las investigaciones penales a cargo de las fiscalías.

La ley que acepte las competencias de delitos comunes y que, como en casos anteriores, se instrumente por diversos convenios (hasta ahora delitos correccionales en general o de penas menores a tres años), es una facultad propia del legislador de la Ciudad que puede ratificar o modificar en mérito y conveniencia la oportunidad y realización del derecho penal común.

Por estos motivos, este proyecto legal debe reformarse en la Cámara de Diputados y suprimirse la aquiescencia de la corporación judicial con sede en la Ciudad de Buenos Aires para transferir sus cargos y juzgar los delitos comunes.

Es inaceptable que los miembros del poder judicial distorsionen la interpretación de la Constitución Nacional. Se sostiene que las transferencias de competencias de los órganos judiciales actuales a la justicia de la Ciudad pueden afectar los principios de inamovilidad de los jueces, situación errónea pues se mantienen derechos y estabilidades.

Por otra parte, la reestructuración de la justicia federal no implica generar la superposición con la creación de nuevos órganos pues lo que se trata es facilitar la optimización de recursos humanos y el servicio de justicia para sus únicos destinatarios: los justiciables.

La discusión republicana en el Congreso dirá la última palabra.

---

la transferencia de la justicia nacional ordinaria. En consecuencia, a raíz de este “inmovilismo” injustificado, observó que la Ciudad permanecía con sus instituciones inconclusas; detentaba un poder ejecutivo y una legislatura, pero no tenía un poder judicial completo propio

<sup>10</sup> Fallos 4652/15 de ahora en más, será el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el órgano encargado de conocer en los conflictos de competencia que se susciten —como en el caso— entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esa ciudad”.

<sup>11</sup> Fallos 2084/17. 04/04/2019

