

LA REFORMA JUDICIAL

Introducción

El pasado miércoles 29 de julio, el presidente Alberto Fernández anunció un proyecto de ley de reforma judicial. La propuesta consta de cuatro ejes centrales: fortalecimiento de la Justicia Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, traspaso de la competencia penal no federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fusión de los fueros Civil y Comercial Federal y Contencioso Administrativo Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y fortalecimiento de la Justicia Federal en las provincias. Asimismo, se presentó a los integrantes de un Consejo Consultivo que se expedirá acerca de eventuales reformas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Consejo de la Magistratura, al Ministerio Público y a la posibilidad de introducir el juicio por jurados en el ámbito federal.

La oportunidad elegida para lanzar estos proyectos resulta al menos llamativa. Nos encontramos atravesando un delicado momento sanitario producido por la pandemia del COVID-19, el propio Poder Ejecutivo ha decretado la emergencia sanitaria y económica y se avecina una crisis social y económica sin precedentes. En este contexto, el Gobierno Nacional decide otorgar prioridad en su agenda a la reforma de un poder del Estado, asignando tiempo y recursos estatales a un tema que, si bien es necesario, carece de urgencia en este momento y dificulta la posibilidad de arribar al consenso necesario para afrontar complejas modificaciones a las estructuras judiciales.

En efecto, las reformas judiciales no pueden ser diseñadas a las apuradas ni impuestas por la fuerza de mayorías legislativas circunstanciales. Este tipo de modificaciones institucionales deben ser discutidas a través de un amplio y generoso diálogo que

incluya la participación de los actores intervinientes (jueces, fiscales, defensores, abogados, sindicatos y facultades de derecho, entre otros), de especialistas en la materia y de representantes de la sociedad civil.

A su vez, debido a la trascendencia y posible impacto de los cambios impulsados, también resulta esencial que sea parte de un acuerdo programático acordado con las distintas fuerzas políticas, para otorgarle la legitimidad que requieren reformas de esta naturaleza.

En el presente informe se efectuará un análisis del proyecto de ley anunciado, adelantando que no se trata de un plan orgánico de reformas, sino de una creación desmesurada y costosa de cargos judiciales, que presenta serias inconsistencias y algunos reparos de índole constitucional.

Creación del Fuero Penal Federal

Se propone unificar el fuero Criminal y Correccional Federal con el Penal Económico y crear 23 nuevos juzgados, logrando así un total de 46 juzgados penales federales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada uno de los juzgados tendría una sola secretaría, por lo que se desdoblarían las dos con las que cuentan actualmente ambos fueros.

En primer lugar, cabe señalar que resulta totalmente irrazonable crear más juzgados penales federales con el diseño actual cuando el artículo 26 del mismo proyecto establece que el sistema acusatorio previsto en la Ley 27.150 comenzará a regir en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el plazo máximo de dos años. Seguramente la implementación del sistema acusatorio requiera una organización judicial diferente, entonces habrá que modificar otra vez la cantidad y modalidad de los tribunales.

Además, el número de 23 nuevos juzgados carece de todo fundamento empírico¹ ya que la carga de trabajo de ninguno de los dos fueros justifica la creación de esa gran cantidad de juzgados². No hay ninguna explicación plausible de por qué es adecuada esa cifra y no otra diferente.

Tampoco se brinda el más mínimo argumento acerca de la necesidad de poner en marcha de inmediato el nuevo fuero, lo que acarrea como consecuencia la designación interina de 23 nuevos jueces por el período máximo de un año y medio. Estos jueces estarán a cargo de todas las causas que ingresen al fuero durante el primer año, quedando las causas en trámite bajo la órbita de los juzgados existentes, pero con solo una secretaría de actuación. Esta regla, pensada para tratar de equilibrar la carga de trabajo ocasionará, por el contrario, graves problemas de funcionamiento. El no ingreso de nuevas causas no compensará a los tribunales preexistentes del esfuerzo de administrar las causas en trámite, algunas de ellas de gran complejidad, con la mitad de su personal y recursos. Necesariamente ello ocasionará que muchas causas en las que se investigan delitos de corrupción estatal se paralicen, se retrasen o incluso que pueda operarse la prescripción de la acción penal.

Con relación a la creación de cinco nuevos Tribunales Orales previstos en el artículo 5, debe recordarse que la Ley N° 27.307 de Fortalecimiento de Tribunales Orales Federales y Penal Económico que traspasa Tribunales Orales en lo Criminal de la Justicia Penal Ordinaria resulta una solución más adecuada y eficiente. Se trata de una ley en vigencia y con principio de ejecución, por lo que no parece razonable crear nuevos tribunales, salvo que la finalidad sea designar nuevos magistrados.

La creación de cargos de fiscalías y defensorías como espejo de los órganos judiciales contradice la esencia misma del sistema acusatorio, que requiere una organización del

¹ En el año 2019 ingresaron al fuero Penal Federal 156 causas nuevas, de las cuales 115 se resolvieron durante el mismo año y 41 continuaron en trámite. En promedio, cada juzgado recibió 13 causas de corrupción en 2019. Fuente: <https://www.cij.gov.ar/causas-de-corrupcion.html>

² En la actualidad, el fuero en lo Penal Económico se encuentra en una situación de equilibrio, pues ingresan tres mil (3.000) nuevos expedientes por año y se resuelve aproximadamente la misma cantidad. Fuente: www.pjn.gov.ar

Ministerio Público Fiscal y de los tribunales totalmente distinta. Es un sinsentido la creación de una enorme cantidad de cargos diseñados conforme la ley de enjuiciamiento vigente y, a la vez, pretender poner en vigencia un sistema acusatorio.

Subrogancias

El proyecto prevé un mecanismo especial de designación de jueces interinos que desplaza la ley de subrogancias vigente, según la cual es preciso contar con criterios objetivos para la cobertura en casos de licencia, suspensión, vacancia, remoción u otro impedimento de sus jueces titulares³.

En este sentido, cabe destacar que en los artículos 15 y 16 del proyecto se propone una forma diferente de designación de jueces subrogantes que deja de lado la prohibición expresa de cubrir juzgados que no hayan tenido magistrado designado mediante proceso constitucional⁴ (Ley 27.439 aprobada en el año 2018). Además, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, seguida en los casos Rosza, Aparicio y Uriarte, el nuevo sistema propuesto resulta inconstitucional⁵.

Los jueces interinos no poseen estabilidad en el cargo debido justamente a que su designación es temporaria, por lo que carecen de las garantías necesarias para desempeñar sus funciones libres de presiones e injerencias, lo que afecta su independencia e imparcialidad.

Sumado a ello, se excluye a los magistrados designados en el fuero en lo Criminal y Correccional so pretexto de haber manifestado no oponerse a una posible transferencia a la justicia local. Tales magistrados fueron designados por concurso público de oposición y antecedentes, y manifestaron su voluntad en un contexto en el

³ Artículo 1, Ley 27.439

⁴ Artículo 14, Ley 27.439: “Será nula, de nulidad absoluta, la designación de un juez subrogante para desempeñar funciones en un juzgado o tribunal que no hubiese contado previamente con magistrados titulares designados conforme al procedimiento constitucional ordinario”.

⁵ Fundación Pensar, DPP “Designaciones judiciales”, 22/05/2012

que no existía la opción que ahora se les habilitaría, generando una situación de desigualdad que no encuentra justificación alguna más allá de la discriminación de quienes han accedido a sus cargos durante los últimos 4 años.

A su vez, en el artículo 15 del proyecto se establece que la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional elaborará y remitirá al Consejo de la Magistratura de la Nación una lista con todos los magistrados de dicho fuero que deseen subrogar. No se entiende cuál es el criterio utilizado para elegir a dicha Cámara, ya que debiera ser la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional que es quien posee la superintendencia sobre los magistrados a ser traspasados, e inclusive dar intervención a la Cámara Federal que será la que los reciba.

Traspaso de las competencias penales no federales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Se propone el traspaso de la totalidad de la competencia penal no federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para investigar y juzgar todos los delitos cometidos en este territorio. El proyecto establece el plazo máximo de 3 años, desde la entrada en vigencia de la ley, para que el Poder Ejecutivo Nacional firme los acuerdos y convenios necesarios para la implementación de la transferencia.

Este es un aspecto positivo del proyecto, si bien resulta incompleto. Ello así, pues la Constitución Nacional manda el traspaso de todas las competencias no federales y la presente propuesta solo hace referencia a la transferencia de competencias penales. Asimismo, el traspaso también debe incluir a organismos que por la naturaleza de las tareas que realizan deberían ser locales, como el Registro de Propiedad Inmueble, el Registro de Propiedad Automotor y la Inspección General de Justicia, entre otros.

Resultaría provechoso comenzar por la aprobación de los cuatro Convenios de Transferencia, suscriptos por el Presidente y el Jefe de Gobierno de la Ciudad en el año 2016 que fueron ingresados al Congreso⁶.

Finalmente, en todo proceso de traspaso de competencias, estructuras, personal y organismos se debe destacar la importancia de una transferencia ordenada y con los recursos presupuestarios necesarios.

Fortalecimiento de la Justicia Federal en las provincias

A primera vista la propuesta resulta similar al proyecto N° 1940/18 que fuera oportunamente presentado en el Senado, dado que mantiene igual cantidad y jurisdicción de cargos creados. No obstante, analizando con más detalle surgen una serie de circunstancias que lo diferencian claramente.

El proyecto enviado por la administración anterior tenía en cuenta la puesta en marcha del sistema acusatorio e iba acompañado por el del Código Procesal Civil y Comercial que instaura la oralidad efectiva, que ha dado extraordinarios resultados en las jurisdicciones en las que se ha puesto en práctica. Estas eran las razones sustanciales por las que se escindían y especializaban los juzgados.

Ahora, la propuesta presentada por el Gobierno establece un sistema específico de concursos con menores estándares de publicidad, que podría generar una nueva forma de evaluar y ponderar a los candidatos para los cargos que crea.

Además, en los hechos el artículo 60 consagra una seria dificultad para el avance de las causas penales. Mantiene la radicación de los expedientes de las secretarías penales transferidas en los respectivos juzgados de origen, siempre que los jueces no elijan la competencia penal. Así se establece que si el juez titular del juzgado federal multifueros decide quedarse con la competencia no penal, se quedará también con las

⁶ Proyectos PE 47/2016, PE 1/2017, PE 2/2017 y PE 14/2017.

causas penales que tenía en trámite, pero sin las secretarías penales donde tramitaban. Es decir que se queda con todas las investigaciones penales en curso pero sin ningún empleado que las pueda llevar adelante. Se trata de la misma mecánica que en el fuero Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero con el agravante de que los empleados y funcionarios que se quedarían con esas causas no se desempeñan en una secretaría penal.

Los costos presupuestarios

En cuanto al **impacto presupuestario** del proyecto, se crean 323 cargos (jueces, fiscales, defensores y funcionarios). Solo de sueldos de los mencionados cargos, el costo anual aproximado es de \$1.703 millones. A ello se debe agregar la inversión necesaria en infraestructura estimando un costo aproximado de \$1.211 millones⁷; más un aproximado de tecnología de \$122 millones⁸. Esto arroja como resultado un monto mínimo de \$3.037 millones, cifra necesaria para poder implementar el proyecto.

Realizar un gasto de esta magnitud en épocas de fuertes carencias económicas y sociales no parece una política razonable. Asimismo, tampoco se advierte cuál puede ser la fuente de financiamiento cuando el presupuesto del Poder Judicial de la Nación solo alcanza actualmente a cubrir los sueldos del mes de agosto.

Conclusiones y propuestas

Después del análisis realizado a la llamada reforma judicial, queda claro que no satisface los propósitos que se dicen buscar. Se trata de una reforma inoportuna, innecesaria, mal estructurada, altamente costosa y con aspectos de dudosa constitucionalidad.

⁷ Conforme los metros y exigencias de espacio requeridas en el Manual de Estándares de Espacios de Trabajo del Estado Nacional. Fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/aabe_manualdeestandares_0.pdf

⁸ Según proyección de lo invertido para implementar el sistema acusatorio en Salta y Jujuy.

La ampliación desmesurada de los juzgados federales penales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sin un sustento lógico en la cantidad de causas que lo justifique, la inexplicable puesta en funcionamiento de inmediato del sistema a través de jueces interinos contra lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la transferencia parcial de competencias a la Ciudad sin precisar el modo y los recursos que demandará y la creación de cargos de juez federal en las provincias sin el apoyo de los recursos humanos necesarios, no resuelven los problemas que sufre la Justicia, ni generan un beneficio concreto para la sociedad.

No se tendrán procesos y sentencias más rápidas, ni tampoco habrá una Justicia más independiente y blindada de presiones del poder político, económico o del crimen organizado.

Si realmente se quiere avanzar en mejorar el sistema judicial, se deberían remitir al Congreso los pliegos de magistrados que ganaron sus concursos y que luego fueron retirados del Senado, iniciar el tratamiento del proyecto de Código Penal de la Nación⁹, impulsar la sanción del Código Procesal Federal Civil y Comercial¹⁰ y continuar la implementación progresiva del sistema acusatorio actualmente en funcionamiento en Salta y Jujuy.

Lilia Puig

Presidente de la Fundación Alem

Franco Moccia

Presidente de la Fundación Pensar

Juan Manuel López

Presidente del Instituto Hannah Arendt

Ricardo Gil Lavedra

Referente de Justicia

Germán Garavano

Referente de Justicia

Paula Oliveto

Referente de Justicia

⁹ Proyecto PE 52/19

¹⁰ Proyecto PE 258/19