

Reforma judicial federal. Lo bueno, lo malo y lo feo*

Por Juan F. Armagnague

1. Introducción

En la década de 1970, un western se intituló “El bueno, el malo y el feo”. Haciendo una analogía entre el mencionado filme y la actualidad judicial federal argentina, nos proponemos señalar qué es lo bueno, qué es lo malo y qué es lo feo en la reforma judicial federal de nuestro país.

2. Lo bueno en las reformas judiciales

El 30 de octubre de 1983 los argentinos votaron en favor del candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín. De este modo, la ciudadanía marcó el límite con la anterior dictadura militar, reclamaron que se aclare el tema de los desaparecidos y exigieron el cumplimiento de la ley.

Ya como presidente de la Nación, el doctor Raúl Alfonsín ordenó la investigación de los líderes de la guerrilla, de los integrantes de las tres primeras juntas militares a las que consideraba como responsables de crímenes masivos y creó la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (Conadep) para recibir denuncias y esclarecer el pasado reciente.

A la vez, ofreció la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a su circunstancial adversario en las elecciones del 30 de octubre, Ítalo Luder, quien declinó a tan alto cargo.

Como integrantes del alto tribunal, fueron designados jueces de elevada conducta moral y de prestigio intelectual que le otorgaron a la Corte, un prestigio que trascendió las fronteras del país.

Cumpliendo con su promesa electoral, Raúl Alfonsín remitió al Congreso de la Nación un proyecto de ley para declarar nula la “autoamnistía”, la que fue declarada el día 22 de diciembre de 1983.

Por su parte, la Conadep el 20 de septiembre de 1984 hizo entrega a Raúl Alfonsín y que tuvo como frontispicio la frase, atribuida al escritor Ernesto Sábato que “Durante la década del 70, la Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto de la extrema derecha como la extrema izquierda, fenómeno que ha ocurrido en muchos otros países”. Agregaba el informe que, en el caso de Italia, azotada por el secuestro de Aldo Moro, en esa oportunidad un jefe militar italiano le propuso al general Della Chiesa, torturar a un detenido que parecía saber mucho, le respondió con memorables palabras: “Italia puede permitirse perder a Aldo Moro. No, en cambio, implantar la tortura”.

* [Bibliografía recomendada.](#)

Esto no ocurrió en nuestro país. A los delitos de los terroristas, las Fuerzas Armadas respondieron con un terrorismo a partir de fines de 1975 y que contaron con la impunidad del Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos, provocando la más grande tragedia de nuestra historia, y la más salvaje.

El 27 de diciembre de 1984, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió que la Cámara Federal tenía competencia para realizar el juicio a las Juntas Militares. Entre abril y septiembre de 1985 más de 800 personas declararon ante seis jueces, con fiscales y defensores que repreguntaban, que se probó que las víctimas habían sido parte de un plan ordenado por las Juntas que concluyó el 9 de diciembre de 1985, cuando la Cámara Federal dictó su sentencia, describiendo en detalle el plan criminal aprobado por los comandantes. Dicha sentencia fue confirmada por la Corte Suprema el 30 de diciembre de 1986.

Con relación a la reforma procesal penal, el entonces presidente Alfonsín convocó a un jurista de gran jerarquía académica e idoneidad profesional para que redactara un Código Procesal Penal Federal adecuado a las instancias republicanas y se terminara con el sistema inquisitivo propio de regímenes autoritarios que imperaba desde fines del siglo XIX (Código Obarrio, ley 2373).

Pero, las circunstancias políticas de fines del ochenta, hicieron que el país se inclinara hacia lo malo primero y más tarde hacia lo feo en materia de reformas procesales.

3. Lo malo en las reformas procesales

Advenido el período de Carlos Menem en 1989, se amplió a nueve los integrantes de la Corte Suprema a través de la ley 23.774 que vendría a convalidar, nada más y nada menos que el régimen privatizador de empresas y sociedades del Estado, convirtiéndose en un apéndice del Poder Ejecutivo Nacional. La justicia se ponía al servicio del presidente de la Nación, convirtiéndose en refrendataria de sus designios autoritarios.

El atentado a la Embajada de Israel a inicios de la década del noventa; la trágica masacre de la AMIA, en julio de 1994, por citar dos ejemplos, a lo que deben agregarse numerosos delitos gravísimos de corrupción, como la venta de armas al Ecuador, a Croacia y Bosnia; o la explosión de una fábrica militar de Río Tercero, Provincia de Córdoba en 1995, y otros cometidos por altos funcionarios del gobierno de aquel entonces, convirtieron a la justicia en un tribunal alejado de la sociedad.

A esto, debía agregarse la designación de fiscales, como el hijo de una clarividente cercana al presidente de la Nación que incluso carecía de título habilitante de abogado, y de otros jueces denominados “de la servilleta” y, por ende, se asociaba a una justicia complaciente y corrupta.

Por su parte, la ley 23.984 instituía los juicios orales en el ámbito de la justicia federal. Finalizada la época menemista, el presidente Néstor Kirchner redujo la denominada “mayoría automática” de la Corte de nueve a cinco miembros, mediante la ley 26.183.

Por intermedio del decreto 115/07 y durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se constituyó una comisión integrada por representantes de la magistratura; por fiscales, académicos procesalistas y miembros del Congreso Nacional, cuyas iniciativas se cristalizaron por la ley 27.063; la ley 27.146 que organizaba los Tribunales Federales; la ley 27.148 y al Ministerio Público de la Defensa por intermedio de la ley 27.149, todo para compatibilizarlos a la reforma de la Constitución de la Nación operada en 1994.

Mediante la presidencia de Mauricio Macri se suspendió la entrada en vigencia del mencionado Código Procesal Penal Federal, mediante el inconstitucional decreto de necesidad y urgencia 257/15, a la vez que se designaba a dos integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación obviando el trámite que regula la Constitución Nacional en su art. 99, inc. 4, esto es, la nominación por el Poder Ejecutivo Nacional y el acuerdo del Senado mediante dos tercios de los miembros presentes, en una sesión convocada al efecto.

Estas idas y vueltas en materia procesal penal federal concluyen con la asunción del nuevo gobierno nacional, cuyo presidente es Alberto Fernández, quien asumió el poder el 10 de diciembre de 2020.

Comienza lo feo en materia de reformas procesales penales federales.

4. Lo feo en materia procesal penal

El Poder Ejecutivo Nacional ha enviado a consideración del H. Senado de la Nación un proyecto de ley, denominado “Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las Provincias”, el cual consta de cuatro títulos, a saber: Título I “Justicia Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”; Título II “Justicia Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (ahora suprimido según el dictamen de las Comisiones de Justicia y Asuntos Penales del H. Senado de la Nación de fecha 18 de agosto de 2020); Título III “Justicia Penal Federal con asiento en las Provincias”; Título IV “Reglas de actuación”; Título V y VI “Modificaciones normativas y disposiciones finales”.

Examinemos los títulos más significativos.

Título I “Justicia Penal Federal con asiento en la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires”

Como cuestión previa, en la actualidad debemos distinguir el fuero ordinario nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del fuero federal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

a) El fuero ordinario nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El Poder Judicial de la Nación que funciona en CABA, está integrada por tribunales nacionales y tribunales federales, conforme lo establece el art. 32 del decr. ley 1285/58.

Coexisten asimismo, en CABA, tribunales nacionales y locales. Estos últimos tienen competencia restringida en áreas contencioso-administrativo, tributario, contravencional y faltas, para aplicar leyes dictadas por el Poder Legislativo local.

Es así, pues la reforma Constitucional Nacional de 1994 por el art. 129 de la actual Constitución, estableció un gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, lo que indica que posee tribunales locales para el juzgamiento de cuestiones propias.

Por ello, actualmente en CABA, además de los tribunales locales, funcionan tribunales nacionales, que tienen competencia ordinaria, es decir que aplican el denominado derecho que es “común” a la Nación y a las provincias, esto es, los códigos de fondo (art. 75, inc. 12, Const. nacional), con excepción de la legislación local.

A su vez, los tribunales nacionales tienen una competencia especializada por la materia civil, comercial, trabajo, penal-criminal, correccional de menores, penal económico, mediante juzgados de primera instancia y cámaras de apelación.

En el fuero penal nacional que funciona en CABA, en grandes rasgos, hay dos fases jurisdiccionales para el juzgamiento de los delitos. Uno es la instrucción penal, a cargo de los juzgados de primera instancia y el juicio plenario oral, cumplido por ante los tribunales orales competentes. Estos son órganos colegiados de única instancia, especializados en materia criminal, penal-económico, de menores y criminal federal.

Dentro del fuero penal nacional, se encuentra la Cámara Nacional de Casación Penal, que es el tribunal de alzada de las Cámaras nacionales y federales y tribunales orales de todo el país, a través de recursos de casación penal, inconstitucionalidad y otros previstos por el Código Procesal Penal de la Nación.

b) El fuero federal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En CABA, el fuero federal está compuesto por Juzgados Federales de primera instancia; Cámaras Federales de Apelación, Tribunales Orales Federal, quienes se encuentran especializados por la materia civil y comercial, contenciosa-administrativa, seguridad social, criminal y correccional y penal económico.

c) El proyecto de ley a consideración del H. Senado de la Nación

El art. 1 del proyecto unifica los fueros Criminal y Correccional Federal y Nacional en lo Penal Económico, ambos de la Capital Federal, bajo la denominación de fuero Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se rompe una regla de oro pues las competencias que tenían los fueros Criminal y Correccional Federal se fusionarán con el Nacional en lo Penal Económico, produciéndose una confusión que redundará en perjuicio de las partes, defensores, peritos y demás auxiliares de la justicia.

En síntesis, se deteriora el acceso a la jurisdicción, principio liminar del art. 18 de la Const. nacional y de los tratados internacionales sobre derechos humanos recepcionados en el art. 75, inc. 22 de la carta magna federal.

Por su parte, el art. 2 del proyecto, informa que el fuero Penal Federal quedará integrado con los Tribunales Orales, las Cámaras de Apelaciones y los Juzgados ya existentes.

Se produce una “absorción” del fuero Penal Federal con una manifiesta centralización, contrariando el principio de descentralización de los juzgados.

1) Tribunales Orales: El art. 3 prescribe que los Tribunales Orales en lo Criminal Federal y los Nacionales en lo Penal Económico se denominarán Tribunales Orales en lo Penal Federal con asiento en CABA.

¿Cuál es el motivo de esta grosera modificación? ¿Cuáles han sido los estudios efectuados para esta nueva denominación? ¿Es útil la fusión? ¿Esta Comisión que se crea por esta ley, no debió constituirse con anterioridad para estudiar estos sustanciales cambios en la justicia federal?

¿Nadie ha previsto que la reforma rompe el federalismo y las provincias tendrán que pagar estos tribunales que antes se encontraban en jurisdicción de la CABA?

Ahora, se, “desliga” a la CABA, del pago de los sueldos, y ahora las sufridas provincias tendrán que hacerse cargo de los gastos que irrogue la implementación de estos tribunales.

A los actuales ocho Tribunales Orales en lo Criminal Federal que da cuenta el art. 4 de la iniciativa legislativa, se le suman otros cinco que son creados por el art. 5.

2) Las Cámaras Nacionales de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico de CABA, se denominarán Cámara de Apelaciones en lo Penal Federal, con asiento en la CABA, señala el art. 6 del proyecto.

3) Los Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal y los Juzgados Nacionales en lo Penal, se denominarán Juzgados en lo Penal Federal, con asiento en CABA, prescribe el art. 8 de la iniciativa parlamentaria.

En la actualidad, existen 12 juzgados en lo Criminal y Correccional (art. 9) a los que se suman la creación de 23 nuevos juzgados (art. 10).

Aquí reiteramos nuestra preocupación en cuanto al número que determina la creación de 23 nuevos juzgados.

¿Nos preguntamos cuáles fueron los estudios se realizaron? ¿A cargo de qué autoridades? ¿Por qué dicha cantidad y no diez o treinta juzgados? ¿Qué criterios se utilizaron para determinar los nuevos 23 juzgados? Ni siquiera los fundamentos del proyecto ayudan a esclarecer este tema.

Nadie puede revelar este “agujero negro de la galaxia judicial”.

Estas preguntas no tienen respuesta. Es lógico. Carece de toda racionalidad el proyecto ya que, si se va a adoptar el sistema acusatorio en materia procesal penal, no advertimos la creación de tantos Juzgados Federales.

Y ahora, nos preguntamos por qué se han creado esta excesiva cantidad de Juzgados Federales, cuando la Justicia Federal es de excepción y de carácter restringido, ya que sólo tiene la competencia que le otorgan los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y de la regulación que establezca el Congreso de la Nación.

En tal sentido, la Corte desde antiguos pronunciamientos ha dicho que “La Constitución y las leyes del Congreso, son las fuentes de donde emana la jurisdicción de los tribunales nacionales” (*Fallos*, 12:26).

La respuesta a este proyecto de ley surge prístina. De transformarse en ley la presente iniciativa, todas las causas sobre narcotráfico, delitos contra la Administración pública, contrabando, comercio interprovincial, etc., se constituirán en un verdadero fuero de atracción de estos juzgados.

Veamos la Sección Tercera del Título I denominado “Subrogancias”.

El art. 14 condiciona la designación de jueces subrogantes, “una vez que se cuente el crédito presupuestario necesarios para la habilitación de los juzgados cuya creación dispone el presente Título y se encuentren en trámite los concursos para cubrir las vacantes correspondientes, se procederá a designar jueces subrogantes, conforme a los arts. 15 y 16 de esta ley”.

El proyecto originario en este art. 14, se modificó en las Comisiones de Justicia y Asuntos Penales del H. Senado en fecha 19 de agosto de 2020, lo que se agregó las audiencias públicas y exámenes por escrito, con la finalidad de dar más “transparencia” a las designaciones.

¿Me pregunto por qué se buscan los jueces subrogantes? ¿No es más límpido el procedimiento que si se cuenta con el crédito presupuestario y se realizan los concursos, para qué se busca el atajo corto de las subrogancias? ¿Por qué no se designa directamente a jueces que ganaron los concursos para aspirar a ser magistrados permanentes y luego se legisla sobre las subrogancias? ¿Por qué tanta meticulosidad en la designación de los subrogantes si esta clase de jueces permanecerán sólo un término perentorio de un año desde la fecha de su designación, con una prórroga de seis meses cuando mediere una causa justificada, conforme lo determina el art. 18 del proyecto?

Es tal la gravedad que la mitad de los 46 jueces son subrogantes, esto es, 23 magistrados.

Recuérdese que, en el mes de febrero de 2020, el Senado le devolvió al Poder Ejecutivo para que proceda a revisar a 131 magistrados. Nadie se ha manifestado por ese irregular procedimiento. Al menos no tengo conocimiento que ello haya ocurrido.

Adviértase que el art. 16 ordena al Consejo de la Magistratura que debe elegir a los 23 jueces subrogantes de la lista que establece el art. 15 en un plazo perentorio de 30 días de la recepción de la lista.

Aquí, en nuestro criterio, está una de las trampas de esta ley: en las subrogancias. Máxime que en la Justicia Federal lo transitorio de las subrogancias, éstas se convertirán en la designación de jueces permanentes, a pesar del año de duración que ordena el art. 18.

Es claro que estos jueces subrogantes carecerán de la necesaria imparcialidad ya que sufrirán la presión de quiénes tienen a su cargo sus futuras o presuntas designaciones.

Creemos que aquí está el cuento del “tío”. Esta trampa está consolidada en el art. 15 que ordena a la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, en los 15 días posteriores a la entrada en vigencia de esta ley que deseen subrogar los Juzgados 24 a 46 del Fuero Penal Federal.

El proyecto le otorga facultades a la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, sorteando los claros términos de la ley 27.439 (del 6 de junio de 2018) que el proyecto no ha contemplado expresamente su derogación y rompe el principio establecido en el caso “Rossat”.

Y continúa la trampa: establece la iniciativa en el art. 15 in fine que “no podrán ser inscriptos los magistrados que registraren atrasos significativos en sus causas o incumplimientos reiterados de los plazos para el dictado de autos o resoluciones, ni aquellos que hubieren prestado su consentimiento para ser transferidos al Poder Judicial de la CABA”.

Nos seguimos preguntando: ¿por qué no se les ha iniciado a estos jueces morosos el procedimiento que ordena el Consejo de la Magistratura como órgano impulsor del Jurado de Enjuiciamiento a aquellos jueces que se le hubieren vencidos los plazos o se encontraren atrasos significativos en sus causas sometidas a su consideración? Y nos seguimos preguntando: ¿cuáles son los atrasos significativos en sus causas? ¿Son 30, 40, 100 o 200 procesos que se encuentran los jueces en mora en el cumplimiento de su obligación de resolver? No hay un parámetro cierto. “Atrasos significativos” constituye un término muy amplio y genérico, impropio de una ley de carácter procesal penal.

Lo mismo ocurre con los “incumplimientos reiterados de los plazos”, y reiteramos la pregunta: ¿cuántos incumplimientos de plazos? 10, 30, 40, otra vez la generalidad, la amplitud que no constituye una ley que debió ser precisa, concreta, y no con vaguedades que permiten pensar que existen varios “gatos encerrados”.

Reiteramos nuestras dudas: ¿Por qué se designan semejante cantidad de jueces si el procedimiento es acusatorio y por ello, los fiscales serán los titulares de la acción penal, limitándose el juez a ser un juez de garantías?

La sociedad pide justicia. Pero la justicia ordinaria para que garantice la seguridad de los habitantes. La materia federal es la más alejada del ciudadano de a pie, por las materias de competencia sometidas a su consideración.

Pero allí está la continuidad de la trampa. Se busca la impunidad de todos aquellos que se encuentran procesados y/o procesadas. Aquí se encuentra la vicepresidenta de la Nación y otros altos funcionarios del kirchnerismo. No tiene otra explicación.

4) Por el art. 54 del proyecto se crearán 94 Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal con asiento en las Provincias. A su vez, el art. 64 se crearán dentro de la esfera del Ministerio Público, 23 cargos de defensores ante los Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal y 85 Fiscales ante los mismos Juzgados mencionados anteriormente.

La crítica que le formulamos a estas disposiciones es que, si bien se prevén la creación de jueces y fiscales, se ha omitido la creación de Cámaras Federales de Apelación en lo Penal que se verán atiborrados de un excesivo trabajo. Máxime en un país demasiado extenso se priva, de ostensible manera, el acceso a la jurisdicción, principio elemental del derecho de defensa y debido proceso legal.

5) Párrafo aparte nos merece la Comisión de “once notables”, comisión que, valga la redundancia, es parcial, sectaria, que carece de consensos para buscar

personas idóneas en la materia o miembros de las Academias de Derecho, Facultades de Derecho y pertenecen, salvo una o dos excepciones, pertenecen claramente a la ideología de la “justicia legítima” que tiene una concepción parcial y reduccionista en la Administración de justicia.

A ello debe agregarse que uno de sus integrantes es el defensor penal de la vicepresidenta de la Nación. Este no es un tema menor. Esta Comisión será la encargada prácticamente de “auditar”, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a su Procurador y al Consejo de la Magistratura.

De este modo, es un claro mensaje de presión para los magistrados que tienen a su cargo el tratamiento de las causas de la vicepresidenta de la Nación y otros altos funcionarios por presuntos delitos de corrupción. En una palabra, reviste Beraldi el carácter de juez y parte.

En síntesis, se rompe con el proyecto en consideración el principio constitucional y liminar de la independencia del Poder Judicial de la Nación.

Esta independencia comprende los siguientes puntos, a saber: a) ejercicio de la función jurisdiccional sin interferencias de esta Comisión de “notables” ni tampoco de ningún grupo de carácter colectivo; b) ejercicio de la función jurisdiccional sin cortapisas de ningún otro poder estatal, c) el libre proceso de selección y nominación de magistrados y la estabilidad en sus cargos mientras dure su buena conducta.

Todos estos principios se ven vulnerados peligrosamente por esta iniciativa parlamentaria y por ello somos escépticos que sea una solución a una justicia que está llamada a emplazarse para responder a las demandas cotidianas.

Este proyecto carece de un consenso que es necesario, al contrario, es intolerante, máxime en estos tiempos de grave emergencia nacional no sólo en materia sanitaria, sino en temas socio-económicos, financieros, políticos y educativos.

A ello debe agregarse que la Oficina Anticorrupción ha retirado la apelación del sobreseimiento de Echeagaray y por ello, dicho sobreseimiento si ya no se encuentra firme, va camino de ello. No son buenas señales de una justicia que se encuentra teñida por la política agonal.

La política no es una imposición de un sector sobre otro. La política es la búsqueda de coincidencias, de obrar con amplitud y, por ende, no es una verdadera reforma judicial que solucionará la agenda diaria e institucional de los argentinos.

5. Lo absolutamente feo

En oportunidad de emitir dictamen las Comisiones de Acuerdos y de Justicia del H. Senado a instancias del senador Parrilli¹ se introdujo una norma que establece la obligación de los jueces de denunciar las presiones que, eventualmente, llegan a realizar los periodistas.

¹ *El kirchnerismo impuso en la reforma judicial una cláusula que controla la actuación de los medios*, “Infobae”, 20/8/20; *Reforma judicial: el kirchnerismo incluyó un artículo en contra de los medios*, “La Voz del Interior”, 20/8/20; *Reforma judicial: el kirchnerismo agregó una cláusula contra los “poderes mediáticos”*, “Perfil”, 21/8/20,

Entendemos que se trata de una norma por demás inconstitucional. En primer lugar, toda persona y máxime un juez tiene a su disposición el art. 149 bis del Código Penal que dispone la pena de prisión de 6 meses a 2 años el que hiciere uso de amenazas para alarmar o amedrentar a una o más personas, agravándose la pena de 1 a 3 años de prisión si se emplearen armas o si las amenazas fueren anónimas. Y la pena será de 2 a 4 años de prisión el que hiciere uso de amenazas con el propósito de obligar a otro a hacer, no hacer o tolerar algo contra su voluntad.

Es decir, que no hace falta que de “rondón” se intercale una disposición entre “gallos y medianoche” para enviar un claro mensaje a los jueces del poder para que denuncien a periodistas y por cierto a los periodistas que “amedrentaren” a magistrados.

En segundo lugar, se tipifica un nuevo delito, el delito de “opinión” pues se acerca a los periodistas a cumplir con sus tareas de divulgar la información por el sólo hecho de opinar. Esto revela una orientación totalitaria que está muy lejos del país que conocimos que era uno de los que contaba con las mejores tradiciones jurídicas.

© Editorial Astrea, 2020. Todos los derechos reservados.

