



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: LEY DE ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA DE LA JUSTICIA FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y EN LAS PROVINCIAS

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a Su Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración el proyecto de **LEY DE ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA DE LA JUSTICIA FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y EN LAS PROVINCIAS**.

A. LOS ANTECEDENTES

1.- Luego de la recuperación de la democracia, la tarea que unió a la inmensa mayoría de argentinos y argentinas estuvo dirigida a consolidar tres objetivos fundamentales: el primero, que el orden constitucional nunca más fuera interrumpido por regímenes de facto; el segundo, que los crímenes de lesa humanidad que habían sido perpetrados por la última dictadura no quedaran impunes. La histórica frase “Nunca Más” resumía ambos objetivos. El tercero fue la recuperación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

El entonces Presidente de la Nación, Dr. Raúl Ricardo ALFONSÍN, cumpliendo con el mandato popular, dio en esa dirección los pasos iniciales.

En primer lugar, fueron designados al frente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cinco juristas de reconocido prestigio profesional y altos valores democráticos, que le dieron al Alto Tribunal el reconocimiento que había perdido en las últimas décadas, iniciando así el proceso de recuperación de la Justicia, una de las instituciones centrales del estado de derecho.

Luego, en el ámbito de la justicia penal federal se llevó a cabo un proceso de selección de magistrados y magistradas también caracterizado por criterios de objetividad. De este modo, al frente de la Cámara Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, fueron designados seis jueces a quienes les cupo la responsabilidad de llevar a cabo el histórico juicio a los miembros de las ex Juntas Militares, quienes dictaron una sentencia que ha merecido reconocimiento mundial.

De manera paralela, el ex Presidente ALFONSÍN convocó al Dr. Julio B. J. MAIER, el jurista más reconocido de la Argentina en materia procesal penal, para que elaborara un nuevo código de procedimientos compatible con el sistema de enjuiciamiento fijado por la CONSTITUCIÓN NACIONAL y saldara así la centenaria deuda por la ausencia de juicios orales en materia criminal federal.

Si bien por circunstancias políticas el llamado “Proyecto Maier” no llegó a tener consagración legislativa, generó los consensos básicos para llevar a cabo una reforma que puso término a la vigencia del denominado “Código Obarrio” (ley 2373), cuya sanción se remontaba al año 1888 y que seguía un modelo de enjuiciamiento de corte netamente inquisitivo, perimido desde hacía ya muchísimos años. Asimismo, también se consiguió instalar la idea de adoptar el principio acusatorio, por el cual los roles del juez y del fiscal quedan debidamente delimitados, para lograr así un mayor resguardo de las garantías que hacen al debido proceso legal. Hace muy pocos días hemos despedido con profundo dolor al Dr. MAIER, pero su legado permanece y abona las mejores tradiciones en materia procesal penal.

A inicios de la década del 90´, durante el primer mandato presidencial del Dr. Carlos Saúl MENEM, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 23.984 que, por primera vez en el orden federal, instituyó el sistema de juicios orales en materia penal.

Sin embargo, a pesar de este significativo avance normativo, se dieron otras situaciones que importaban un retroceso en el camino iniciado en el año 1983. En este sentido cabe recordar que fue sancionada la Ley N° 23.774, que dispuso la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y como consecuencia de ello ese Alto Tribunal tuvo una nueva integración y muy pronto comenzó a funcionar con la llamada “mayoría automática”.

Por otro lado, comenzaron a efectuarse designaciones de magistrados y magistradas al frente de importantes tribunales de justicia que merecieron severos cuestionamientos desde distintos ámbitos profesionales y académicos. Cabe recordar, primero, la manera en que se integró la Cámara Nacional de Casación Penal y, luego, el nombramiento de varios de los titulares de los Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, los cuales pasaron a ser conocidos como “los jueces de la servilleta” y luego, de manera más amplia, como “los jueces de Comodoro Py”.

Este cuadro de situación, que se extendió durante toda la década del 90´, comenzó a revertirse a comienzos de la Presidencia del Dr. Néstor Carlos KIRCHNER. Una de las primeras medidas de su gobierno, a raíz de los problemas que se venían suscitando en torno al funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fue la de promover juicios políticos contra varios de sus miembros, algunos de los cuales terminaron renunciando a sus cargos.

Ante tal situación se envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley que reducía de NUEVE (9) a CINCO (5) el número de miembros del Máximo Tribunal (luego sancionado como Ley N°26.183) y se dictó el Decreto N° 222/03, por el cual el ex Presidente de la Nación se autolimitaba la facultad acordada por el artículo 99 inciso 4 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL de proponer candidatos para dicho tribunal, dando transparencia a esa selección de una manera que no había existido anteriormente.

En el marco de este procedimiento se elevaron las propuestas para la designación como Ministros y Ministras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de juristas de prestigio internacional tales como los doctores Raúl Eugenio ZAFFARONI y Carmen María ARGIBAY, quienes junto con los magistrados de excelencia que aún permanecían en el Tribunal y habían resistido los embates de lo que se había denominado la “mayoría

automática” de la Corte en su anterior integración, volvieron a darle al Tribunal el brillo que había conseguido al inicio del proceso de recuperación democrática.

A ello se sumó el nombramiento como Procurador General de la Nación del Dr. Esteban J. A. RIGHI, quien, de manera coherente con su impecable trayectoria, llevó adelante como jefe de todos los fiscales federales del país una destacada labor, siempre en resguardo de valores esenciales del Estado de Derecho.

También el ex Presidente Dr. Néstor KIRCHNER dictó el Decreto N° 115/07 a través del cual se constituyó una comisión integrada por expertos y expertas procesalistas, representantes de la magistratura, del Ministerio Público Fiscal, del Ministerio Público de la Defensa y miembros del Congreso de la Nación, quienes tomaron a su cargo la elaboración de un proyecto de reforma del Código Procesal Penal de la Nación, introduciendo los avances que se habían consolidado a nivel doctrinario y legislativo en distintos países del continente, así como también en varias provincias argentinas, en materia de oralidad, publicidad y eficiencia del servicio de administración de justicia.

En la segunda Presidencia de la Dra. Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER se adoptaron una serie de iniciativas que quedaron cristalizadas con la sanción de un nuevo Código Procesal Penal Federal (Ley N° 27.063) y de un plexo de leyes que daban a los Tribunales Federales y Nacionales (Ley N° 27.146), al Ministerio Público Fiscal (Ley N° 27.148) y al Ministerio Público de la Defensa (Ley N° 27.149) una conformación mucho más moderna y acorde con los estándares que fija la ley suprema.

También se llevaron adelante reformas en materia de conformación y funcionamiento de los organismos de inteligencia y sobre los sistemas utilizados en torno a interceptaciones de comunicaciones telefónicas (Ley N° 27.126). Tales medidas buscaron eliminar los efectos nocivos que las referidas estructuras venían produciendo sobre el funcionamiento de los tribunales federales.

A partir del 10 de diciembre de 2015 la mirada respecto de la justicia fue muy distinta y las reformas encaradas significaron un retroceso significativo en materia de transparencia en la actividad de inteligencia.

Así, una de las primeras medidas del gobierno que había asumido sus funciones en aquella fecha fue el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 257/15, que suspendió la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal Federal y del plexo normativo que lo rodeaba. Asimismo, el funcionamiento del organismo de inteligencia que había sido anteriormente creado (la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA) volvió a quedar bajo un manto de sospecha al permitirse, una vez más, el manejo de fondos reservados y la posibilidad de participar, sin un marco normativo claro, en el curso de algunas investigaciones judiciales.

Por otra parte, organismos técnicos como la Unidad de Información Financiera y la Oficina Anticorrupción privilegiaron el impulso de las causas penales en contra de opositores y opositoras al gobierno, obteniendo así que, en muchos casos, se dispusieran graves medidas cautelares, personales y reales, en violación de los principios de inocencia y de defensa en juicio.

El descrédito y la falta de confianza en la justicia por parte de la ciudadanía exige a los gobernantes asumir el desafío de encarar un proceso de reforma de la justicia, en particular de la Justicia Federal, para restituir esa confianza y para que desarrolle su tarea conforme a la manda constitucional, tan necesaria para la vida en democracia. El proceso de reforma no se agota con la sanción de una ley, o con la sanción de algunas leyes, sino que, junto con las modificaciones legislativas necesarias que se adopten, también debe recorrerse un camino que garantice la real independencia de los jueces y las juezas del poder político, de los poderes económicos y de la actividad de inteligencia. Es deber del Estado de Derecho y de los funcionarios y las funcionarias que ocupan por

mandato popular responsabilidades de gobierno, coadyuvar a la construcción de un Poder Judicial que garantice a los ciudadanos y las ciudadanas el efectivo goce de sus derechos reconocidos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL e impida el avasallamiento de la ley.

Se pretende consolidar una Justicia Federal que abandone el movimiento pendular conforme se producen los cambios de gobierno, que se aleje definitivamente de las conductas que corrompen la función pública y saquean los recursos de los argentinos y las argentinas y que cuente con las herramientas necesarias para enfrentar el gran desafío de nuestra época, que es la investigación y enjuiciamiento del crimen organizado y complejo.

2.- En razón de lo expuesto, uno de los puntos centrales del mensaje presidencial pronunciado ante la Asamblea Legislativa el 10 de diciembre de 2019 fue, precisamente, la decisión de mejorar la situación de la justicia de la manera más urgente posible. Así, se señaló:

“Mejorar la calidad de los derechos humanos y cívicos implica, también, superar esta pobre calidad institucional en la que vivimos. Es tiempo de ciudadanizar la democracia. Tenemos una democracia con cuentas pendientes y siento que expreso a una generación, que llega en esta hora al poder para tomar la decisión de saldarlas.

En democracia, sin justicia realmente independiente, no hay democracia.

Supo decir un penalista clásico, que cuando la política ingresa a los Tribunales, la justicia escapa por la ventana.

Sin una justicia independiente del poder político, no hay República ni democracia. Sólo existe una corporación de jueces atentos a satisfacer el deseo del poderoso y a castigar sin razón a quienes lo enfrenten.

Hemos visto el deterioro judicial en los últimos años; hemos visto persecuciones indebidas y detenciones arbitrarias inducidas por quienes gobiernan y silenciadas por cierta complacencia mediática.

Por eso, hoy, vengo a manifestar – frente a esta Asamblea y frente a todo el Pueblo Argentino - un contundente Nunca Más. Nunca Más a una justicia contaminada por servicios de inteligencia, “operadores judiciales”, por procedimientos oscuros y linchamientos mediáticos. Nunca Más a una justicia que decide y persigue, según los vientos políticos del poder de turno. Nunca Más a una justicia, que es utilizada para saldar discusiones políticas, ni una política, que judicializa los disensos para eliminar al adversario de turno.

Lo digo con la firmeza de una decisión profunda: Nunca Más es nunca más. Porque una justicia demorada y manipulada significa una democracia acosada y denegada.

Queremos una Argentina donde se respeten a rajatabla la Constitución y las leyes. Queremos que no haya impunidad, ni para un funcionario corrupto, ni para quien lo corrompe, ni para cualquiera que viola las leyes. Ningún ciudadano - por más poderoso que sea - está exento de la igualdad ante la ley. Y ningún ciudadano – por más poderoso que sea - puede establecer que otro es culpable si no existe debido proceso y condena judicial firme.

Cuando se presupone la culpabilidad de una persona, sin condena judicial, se está violentando no sólo la Constitución, sino los principios más elementales del Estado de Derecho. Para superar este muro que lo único que ha garantizado en la Argentina es la impunidad estructural, en los próximos días vamos a enviar al Parlamento un conjunto de leyes que consagren una integral reforma del sistema federal de justicia. Al mismo tiempo, estaremos reorganizando y concentrando los esfuerzos de la justicia, de modo que se pueda enfatizar con

eficacia y transparencia la investigación del crimen organizado; el crimen complejo y el narcotráfico y la droga, que son flagelos que debemos abordar con carácter sistémico.

Se trata de aprovechar valiosos y mayoritarios recursos, que hoy existen en nuestro sistema de Justicia, de modo de terminar con la mancha ominosa, que un sector minoritario, le provoca a la credibilidad de la institución judicial...”

B. LA PROPUESTA

La reforma normativa que se somete a su consideración es una herramienta para comenzar a superar la crisis que desde hace bastante tiempo afecta al funcionamiento de la justicia federal con competencia en materia penal y con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y también en las provincias. También se destina un Título de la ley para la unificación de dos fueros: el Contencioso Administrativo Federal y el Civil y Comercial Federal, ambos con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En atención a las temáticas que se abordan, la presente iniciativa contiene un Título I destinado a la unificación del fuero Nacional en lo Criminal y Correccional Federal con el fuero Nacional en lo Penal Económico, ambos con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el Título II se propone la unificación del fuero Nacional en lo Civil y Comercial Federal y el fuero Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, ambos con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y luego, en el Título III se hace un abordaje integral del fuero penal federal con asiento en las provincias de nuestro país. Posteriormente se incluyen otros tres títulos: el Título IV, donde se proponen reglas de actuación que serán de aplicación para todos estos fueros; el Título V en el cual se realizan las modificaciones normativas pertinentes y luego el Título VI que contiene las disposiciones finales.

A fin de sistematizar los fundamentos de esta iniciativa, este mensaje se ordenará en forma similar y la propuesta abordará por separado las explicaciones relativas a cada Título de la norma.

C. TÍTULO I

JUSTICIA PENAL FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

1.- Esta propuesta propone una herramienta para comenzar a superar la crisis de credibilidad y de funcionamiento de los tribunales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con competencia en lo Criminal y Correccional Federal y, al propio tiempo, cumplir con dos asignaturas pendientes: a) completar el proceso de transferencia de competencias penales desde la Nación hacia la Ciudad antes mencionada y b) implementar en este ámbito geográfico el modelo de enjuiciamiento que regula el nuevo Código Procesal Penal Federal (Ley N° 27.063), todo ello en un plazo de tiempo apropiado.

De manera particular y desde una perspectiva sistémica resulta necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones:

a) La circunstancia de que se haya concentrado en un reducido número de magistrados y magistradas el conocimiento y decisión de casi la totalidad de las causas con relevancia institucional y, por ende, mediática, determinó que este fuero se politizara de una manera totalmente indebida.

Más allá del comportamiento individual que pudiesen haber observado cada uno de los magistrados o magistradas, funcionarios o funcionarias que lo integran -tema que le corresponde evaluar, en su caso, al Consejo de la Magistratura de la Nación y al Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa-, lo cierto es que este modelo de actuación no puede continuar.

b) El nivel de concentración de investigaciones apuntado tampoco determinó que el ejercicio del poder jurisdiccional se desarrollara de una manera eficaz. Por el contrario, estudios elaborados desde diversos ámbitos públicos y privados ilustran sobre las demoras que, por largos períodos de tiempo, registran gran parte de las investigaciones judiciales en los casos relevantes, letargo que recién suele ser interrumpido cuando se producen los cambios de gobierno. A este fenómeno se hace referencia cuando se habla de “justicia pendular”.

c) Los fenómenos delictivos hoy en día cada vez más complejos suelen extenderse a una serie de tipologías penales que aparecen conectadas entre sí y que pasan por una variedad de delitos que discurren por el narcotráfico, el lavado de activos, la trata de personas, el contrabando, la defraudación o malversación de caudales públicos y los delitos tributarios.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a diferencia de la justicia federal del resto del país, la competencia para investigar y sancionar este conjunto de delitos se encuentra dividida entre los fueros Criminal y Correccional Federal y Nacional en lo Penal Económico. Si bien este último fuero en sus orígenes fue colocado como integrante de la justicia “nacional” (así surge de la Ley N° 14.831) lo cierto es que su naturaleza federal no puede ser discutida, tal como lo ha reconocido la pacífica jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 295:394; 303:226, entre muchos otros).

Por ende, con el propósito de fortalecer la estructura de investigación de los delitos complejos y el crimen organizado, la actual división de competencias no debe mantenerse.

2.- El proyecto estructura las medidas concretas dirigidas a resolver los problemas planteados y fija un plan de implementación en el cual participan, de manera coordinada, pública y transparente, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ello, a efectos de que todo el proceso concluya en un tiempo oportuno.

A continuación se describen los lineamientos del plan diseñado:

a) Se propone unificar los fueros Criminal y Correccional Federal y Nacional en lo Penal Económico, ambos con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales pasarán a integrar el fuero Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De tal manera, se asigna a un mismo conjunto de jueces y juezas la competencia para entender en todos los delitos de naturaleza federal que tienen lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros lugares sometidos a su jurisdicción.

Como se explicó, esta fusión de competencias servirá para investigar y sancionar de una manera mucho más eficaz los fenómenos delictivos cada vez más complejos y, de manera particular, aquellos que desarrollan las organizaciones criminales.

b) La medida indicada en el punto anterior entrará en funcionamiento a partir de los TREINTA (30) días de la entrada en vigencia de la ley, fecha a partir de la cual las nuevas denuncias, las querrelas o las promociones de acciones relativas a todo delito federal que tenga lugar en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los lugares sometidos a su jurisdicción se agrupen y sorteen bajo un único fuero Penal Federal en el cual actuarán los Tribunales, las Cámaras y los Juzgados ya existentes en forma unificada.

De tal manera, en una primera etapa el nuevo fuero Penal Federal quedará constituido por DOCE (12) Tribunales Orales, UNA (1) Cámara de Apelaciones con CUATRO (4) Salas, y VEINTITRÉS (23) Juzgados. Ello de acuerdo a la conformación actual de los fueros que se unifican, los cuales, en el caso del fuero Criminal y Correccional Federal posee OCHO (8) Tribunales Orales, UNA (1) Cámara de Apelaciones con DOS (2) Salas y DOCE (12) Juzgados de Instrucción, mientras que el fuero Nacional en lo Penal Económico contiene CUATRO (4) Tribunales Orales, UNA (1) Cámara de Apelaciones con DOS (2) Salas y ONCE (11) Juzgados de Instrucción.

c) Para fortalecer aún más la capacidad del nuevo fuero se propone la creación de CINCO (5) Tribunales Orales, que serán integrados por TRES (3) miembros y UNA (1) Secretaría cada uno, los cuales pasarán a identificarse con los números TRECE (13) a DIECISIETE (17).

Con idéntica finalidad se propone duplicar el número de los Juzgados, de VEINTITRÉS (23) a CUARENTA Y SEIS (46).

Esta última medida no habrá de demandar erogaciones extraordinarias ni problemas graves de implementación, ya que para su puesta en funcionamiento se habrá de utilizar UNA (1) de las DOS (2) Secretarías que tiene cada uno de los Juzgados ya existentes.

Aquí es necesario tener en cuenta que la incorporación de más jueces y juezas sin lugar a dudas permitirá no solo agilizar los trámites sino también evitar fenómenos de delegación que suelen conspirar contra la calidad del servicio de justicia.

También debe tenerse en cuenta que cuando se ponga en funcionamiento el Código Procesal Penal Federal, su modelo de gestión basado en la organización de audiencias desde los inicios de la investigación requerirá una mayor cantidad de magistrados y magistradas que puedan dirigir el desarrollo de aquellas. Por tal razón, su incorporación temprana al sistema resultará altamente positiva.

d) La Cámara de Apelaciones en lo Penal Federal, teniendo en cuenta el criterio de los y las titulares de los Juzgados, determinará las Secretarías que se trasladen para conformar los nuevos Juzgados a crearse, debiendo comunicar tal circunstancia al Consejo de la Magistratura en el plazo de TREINTA (30) días desde la entrada en vigencia de la presente ley, haciéndose saber la nómina completa de los funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas que integran sus respectivas dotaciones.

e) La conformación del fuero unificado y, de manera particular, los nuevos Tribunales y Juzgados que se crean, no generan riesgo alguno para la garantía del juez natural. Concretamente, se prevé en forma expresa que las causas en trámite ante los distintos Tribunales y Juzgados preexistentes a la unificación, continuarán su desarrollo ante esos mismos órganos, según las competencias que establece la ley procesal vigente.

Asimismo, por razones de distribución del trabajo, una vez que se pongan en funcionamiento los nuevos VEINTITRÉS (23) Juzgados en lo Penal Federal, ellos habrán de intervenir exclusivamente durante el plazo de UN (1) año en las causas que se inicien a partir de ese momento.

Estas medidas garantizan tanto el respeto al principio constitucional de juez natural como el logro de una mayor eficiencia y celeridad en el trabajo al distribuir las nuevas causas que ingresen en los juzgados a crearse, los cuales contarán con recursos humanos con amplia experiencia y no tendrán la carga de las causas que ya se encuentran en trámite, las que continuarán su sustanciación hasta la finalización del proceso con su juez natural.

f) Con el propósito de que los Juzgados que son creados puedan entrar en funcionamiento de la manera más rápida, una vez que se cuente con el crédito presupuestario necesario para su habilitación y se encontraren en trámite los concursos para cubrir las vacantes respectivas, se podrá designar jueces y juezas subrogantes según el procedimiento siguiente:

- Solo podrán ejercer este rol, los magistrados y las magistradas de las distintas instancias que actualmente se desempeñan en el fuero Nacional en lo Criminal y Correccional con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- A tal efecto la Cámara de Casación de ese fuero confeccionará una lista con todos los magistrados y las magistradas que estén interesados e interesadas en cumplir dicho rol. No podrán ser inscriptos e inscriptas los jueces y las juezas que registren atrasos significativos en el desarrollo de las causas a su conocimiento o incumplimientos de los plazos procesales, ni aquellos o aquellas que presten o hayan prestado conformidad para ser transferidos o transferidas a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- La nómina de potenciales subrogantes será remitida por la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional al Consejo de la Magistratura de la Nación. A continuación dicho órgano, en el plazo de TREINTA (30) días de su recepción deberá seleccionar de la lista remitida los y las VEINTITRÉS (23) jueces o juezas subrogantes.
- La decisión deberá ser adoptada en sesión pública por DOS TERCIOS de los y las miembros presentes del Consejo y deberá tomar como criterio de selección los antecedentes curriculares de los postulados y las postuladas que acrediten su versación en el conocimiento de la competencia del fuero penal federal, respetando la diversidad de géneros en la selección.
- Una vez aprobada la nómina de jueces y juezas subrogantes, esta será remitida al PODER EJECUTIVO quien los designará, previo acuerdo del HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN.
- El plazo máximo de duración establecido para las subrogancias será de UN (1) año desde la designación, prorrogable por SEIS (6) meses más, siempre que medie causa justificada.

g) De manera concordante con la ampliación de cargos que se da a nivel de los Juzgados en lo Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se contempla la creación de VEINTITRÉS (23) Fiscalías de Primera Instancia, cada una con UNA (1) Secretaría y de OCHO (8) Defensorías Oficiales, también con UNA (1) Secretaría. Las nuevas dependencias intervendrán en el fuero penal federal junto a los representantes del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, que con carácter previo a la unificación ya cumplían funciones ante los fueros Criminal y Correccional Federal y Penal Económico.

Asimismo, se crean CINCO (5) Fiscalías y TRES (3) Defensorías para actuar ante los Tribunales Orales en lo Penal Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También aquí se contempla que el o la titular del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, respectivamente, puedan cubrir los cargos creados, con carácter transitorio, redistribuyendo los recursos humanos ya existentes con miras a su organización definitiva cuando se ponga en funcionamiento el Código Procesal Penal Federal.

Todo lo hasta aquí expuesto confluirá con la puesta en funcionamiento del Código Procesal Penal Federal cuya implementación y puesta en funcionamiento en el ámbito de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES se fija en un plazo máximo de DOS (2) años, desde la entrada en vigencia de la ley que se propicia.

De esta manera, las medidas que se proponen tienen como horizonte la adecuada implementación y puesta en funcionamiento del Código Procesal Penal Federal sancionado el 4 de diciembre de 2014, herramienta fundamental para mejorar el sistema de administración de justicia en materia penal.

h) En otro orden de ideas, el proyecto propone transferir a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES la competencia para investigar y juzgar la totalidad de los delitos no federales cometidos en su territorio, completando de este modo el proceso de transferencia de competencias penales que todavía se encuentra pendiente.

En este sentido, la CONSTITUCIÓN NACIONAL reformada en el año 1994 reconoció a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “un régimen de gobierno autónomo” con facultades propias de jurisdicción y legislación (artículo 129).

Como derivación de ello la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que “el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es meramente transitorio” y que “las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Fallos 338:1517 y 339:1342).

Sin desconocer que se trata de un proceso complejo que requiere acuerdos políticos entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cierto es que, al menos en el ámbito de las competencias penales, están dadas todas las condiciones para que este proceso, que es una manda constitucional, finalmente concluya.

Esta propuesta, que viene a completar y complementar lo dispuesto por las Leyes Nros. 25.752, 26.357 y 26.702, prevé que la transferencia total de la competencia penal no federal debe estar concluida en un plazo máximo de TRES (3) años. A tal efecto se faculta al PODER EJECUTIVO NACIONAL a celebrar los acuerdos y convenios que resulten necesarios para la implementación de la transferencia dispuesta, la cual se perfeccionará con la entrada en vigencia de la ley de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES que apruebe los respectivos instrumentos.

i) Conjuntamente con el proceso de transferencia de competencia serán trasladados los magistrados y magistradas, funcionarios y funcionarias, empleados y empleadas de los Tribunales Orales, Juzgados y del Ministerio Público del fuero Nacional en lo Criminal y Correccional que expresen su consentimiento para ser transferidos o transferidas al Poder Judicial de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES o que hubieren manifestado tal conformidad con anterioridad.

j) Esta situación tampoco habrá de ocasionar ningún tipo de lesión o menoscabo a la garantía del juez natural, toda vez que el fuero Nacional en lo Criminal y Correccional mantendrá su competencia para las causas que se encuentran en trámite ante los mismos, según las reglas que establece la ley procesal.

En este orden de ideas, el Estado Nacional se compromete a transferir a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES los cargos, sujetos a la denominación y atribución de competencias que su legislatura establezca, de los magistrados, magistradas, funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas que integran el fuero Nacional en lo Criminal y Correccional que manifiesten o hayan manifestado en forma expresa su consentimiento para ser transferidos o transferidas al Poder Judicial de dicha jurisdicción.

Esta decisión de cada uno de los magistrados y de cada de las magistradas, cuando no hubiera sido ya expresado con anterioridad, deberá ser comunicada por los interesados e interesadas en el plazo de CUATRO (4) meses, ante los órganos competentes.

Esta medida alcanzará a los magistrados y magistradas que integran el fuero Nacional en lo Criminal y Correccional así como a los magistrados, magistradas, funcionarios, funcionarias, empleadas y empleados del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa que presten funciones ante el fuero penal

nacional antes indicado.

En todos los casos conservarán su categoría, la intangibilidad de sus remuneraciones, su antigüedad, obra social y derechos previsionales.

k) Finalmente, se autoriza al PODER EJECUTIVO NACIONAL para reasignar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las partidas presupuestarias que resulten necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 inciso 2 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por último se contemplan una serie de disposiciones que le dan coherencia al proceso de reforma descripto, a saber:

- Se adoptan las medidas necesarias para dejar a salvo los derechos de los magistrados, magistradas, funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas judiciales que intervienen en todo este proceso de transformación.
- Se encomienda a la Comisión Bicameral Ciudad de Buenos Aires del Honorable Congreso de la Nación el seguimiento del proceso de transferencia de competencias de Nación a Ciudad.
- Se establecen reglas sobre cuándo y cómo empezarán a efectuarse los sorteos de asignación de causas a partir de la unificación del fuero Penal Federal entre la totalidad de los órganos judiciales que lo integran.
- Se encomienda a la Cámara Federal de Casación Penal y a la Cámara de Apelaciones en lo Penal Federal para que, en respectivas sesiones plenarias, adecuen las disposiciones y reglamentos que regulen su funcionamiento de conformidad con las previsiones de la ley que se propone.
- Se establecen plazos máximos para que el Consejo de la Magistratura lleve a cabo el concurso para elegir las ternas de candidatos y candidatas para cubrir los VEINTITRÉS (23) Juzgados que se crean en la ley propuesta. Además, se establece que todo el proceso de selección deberá tener carácter público y se indican expresas previsiones acerca de la transparencia de los mismos.

En línea con lo expuesto se prevé un plazo máximo para que el PODER EJECUTIVO NACIONAL remita los pliegos correspondientes al Honorable Senado de la Nación.

La iniciativa que se propone en el Título I de la presente ley constituye una herramienta eficaz para fortalecer la justicia en materia penal federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ha demostrado graves problemas de funcionamiento para cumplir con su función. Será más eficaz para investigar delitos complejos y avanzará en el demorado camino de contar con la implementación del Código Procesal Penal Federal. A su vez, permitirá cerrar el proceso de transferencia de competencias penales no federales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como ordena la CONSTITUCIÓN NACIONAL y ha referenciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosas oportunidades.

D. TÍTULO II

JUSTICIA CIVIL, COMERCIAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

En este Título se propone la unificación de los actuales fueros Nacional en lo Civil y Comercial Federal y Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, ambos con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La propuesta de que ambos fueros se fusionen no es una situación que resulte novedosa, ya que en la mayoría de las provincias argentinas la jurisdicción federal recae en un mismo juzgado, y en especial aquella ajena a la materia penal.

También en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante muchos años, un mismo fuero se encargaba de solucionar los conflictos que hoy tramitan en fueros separados.

La Ley N° 4055 del 8 de enero de 1902 creó cuatro Cámaras Federales de Apelación, una de las cuales tendría su asiento en la Capital de la República (artículo 12).

Posteriormente, la Ley N° 13.998 sancionada el 6 de octubre de 1950 dispuso que los tribunales nacionales de la Capital Federal estarían integrados por Cámaras Nacionales de Apelaciones de la Capital Federal en lo Civil, Comercial y Penal Especial y en lo Contencioso administrativo (artículo 32, punto 1°, apartado a) y por jueces y juezas nacionales de primera instancia de la Capital Federal en lo “Civil y Comercial Especial, en lo Penal especial y en lo Contencioso administrativo” (artículo 32, punto 2°, apartado a). A su turno, la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital existente a la fecha de la sanción de dicha ley se designó como “Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Penal Especial y en lo Contencioso Administrativo” y fue establecida como tribunal de alzada respecto de los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Especial, en lo Penal Especial y en lo Contencioso Administrativo (artículo 33).

La referida Ley N° 13.998 fue derogada por el Decreto-Ley N° 1285/58 en todo cuanto se opusiese a él (artículo 67 del Decreto-Ley). Este último cuerpo normativo dispuso que los tribunales nacionales de la Capital Federal estarían integrados por Cámaras Nacionales de Apelaciones de la Capital Federal en lo Federal y Contencioso-Administrativo (artículo 32, punto 1°, apartado a) y por Juzgados Nacionales de primera instancia de la Capital Federal en lo Civil y Comercial Federal, en lo Criminal y Correccional Federal; y en lo Contencioso-Administrativo (artículo 32, punto 2°, apartados a, b y c), en lo que aquí interesa.

Dispuso asimismo que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Penal Especial y en lo Contencioso-Administrativo de la Capital Federal, existente a la fecha de la sanción del citado Decreto-Ley, se denominaba “Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contencioso-Administrativo” y sería tribunal de alzada respecto de los jueces y las juezas nacionales de primera instancia en lo civil y comercial federal, en lo criminal y correccional federal y en lo contencioso-administrativo (artículo 33, primer párrafo); debiendo actuar dividida en salas por especialidades dentro de su competencia, según las disposiciones que adopte la misma Cámara (artículo 34).

Finalmente, la Ley N° 21.628 del 26 de agosto de 1977 creó la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal de la Capital Federal (artículo 1°) y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal (artículo 3°), derogando como lógico corolario los artículos 33 y 34 del Decreto-Ley N° 1285/58 referidos a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Penal Especial y en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal, existente hasta ese momento.

Lo que este Título del proyecto de ley que se remite a consideración de Su Honorabilidad propone es volver al modelo de organización judicial anterior, creando un fuero con competencia en materia civil y comercial federal y contencioso administrativo. Esta decisión encuentra especial fundamento en las dificultades que se presentan actualmente para definir el fuero competente para entender en cada caso, y en las cuestiones que de tal situación se derivan. Se pretende de esta manera evitar numerosos conflictos de competencia que suscitan un constante flujo de casos existentes en ambos fueros, lo que atenta contra la celeridad, eficiencia y eficacia tan reclamada a

los distintos poderes del Estado.

Existen en la actualidad numerosos y diversos conflictos de competencia entre el fuero civil y comercial federal y el contencioso administrativo federal: estos se centran en temas vinculados a los servicios de comunicación audiovisual e internet; a acciones de daños y perjuicios contra el Estado Nacional; defensa de los consumidores y las consumidoras y servicios públicos, entre otros, lo que revela que una gran parte de la litigiosidad que se debate en estos fueros insume innumerables recursos judiciales y el tiempo de los y las justiciables en problemas de competencia. Esto genera demoras y afecta la garantía judicial de la tutela judicial efectiva (artículo 18 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Con el actual sistema de asignación de causas, el criterio principal para distribuir la competencia reside en determinar si el conflicto debe ser resuelto recurriendo a las normas y principios del derecho administrativo, o del derecho civil y comercial. En muchos casos, se requiere la aplicación de ambas normas y principios y el criterio de distribución depende de qué tipo de normas “prevalecen”.

A la vez, se observa una gran cantidad de conflictos en los cuales se entrelazan cuestiones del derecho privado -o, más específicamente, el derecho civil y comercial- y del derecho público -o administrativo-.

En el caso de los servicios públicos esa interrelación es muy recurrente. Ello ha llevado al establecimiento de criterios de distribución de competencia que no logran una precisión suficiente, por ejemplo, determinar cuándo en un caso prevalece la aplicación de las normas y principios del derecho público por sobre la aplicación del derecho privado, y viceversa. Esta situación también dificulta la correcta aplicación de las normas vigentes.

Esa interrelación entre lo público y lo privado no se da únicamente en los conflictos de competencia actuales, típicos entre ambos fueros, sino también en otras áreas. Por ejemplo, las controversias que se suscitan en el mercado de capitales involucran tanto aspectos propios del derecho comercial como el funcionamiento de las sociedades y de la oferta de sus acciones, como del derecho público, esto es, el ejercicio del poder de policía a fin de proteger el ahorro público. Esa interrelación explica que las normas de atribución de competencia hayan sido modificadas en diversas oportunidades y que los legisladores y las legisladoras hayan atribuido la competencia para resolver esas cuestiones al fuero comercial nacional, luego al fuero contencioso administrativo federal, y en la actualidad al fuero civil y comercial federal. La distribución de la competencia en favor de un fuero u otro puede implicar dejar de lado los intereses protegidos por las normas y principios del derecho privado o del público. Por el contrario, la resolución de ese tipo de conflictos por jueces y juezas con especialidad en ambas materias asegura que tanto las normas de derecho privado como público que confluyen en esas controversias serán ponderadas adecuadamente.

Esta interrelación se observa también en gran parte de las materias que son competencia de los fueros en cuestión. En efecto, los conflictos vinculados a la ley de defensa de la competencia, que en la actualidad son resueltos por la justicia civil y comercial federal, no involucran solamente conflictos entre intereses privados, sino que está en juego el poder de policía del Estado en el adecuado funcionamiento de la competencia en el mercado en protección de los consumidores y las consumidoras; ello explica que en general se encuentran controvertidos actos administrativos ordenados por el Estado. Esta circunstancia, en otros temas como servicios públicos, justifica la intervención del fuero contencioso. La misma situación se observa con relación a la ley de lealtad comercial, patentes y marcas, navegación y aeronavegación y ciudadanía. Inclusive, las acciones de habeas data, cuando la obtención y tratamiento de datos proviene del Estado, involucra temas de derecho público, más aún considerando que la base legal para el procesamiento de datos en esos casos suele ser su vinculación con el cumplimiento de una función pública (artículos 5 y 7 de la Ley N° 25.326).

Por otro lado, en cuestiones que son típicamente atribuidas al fuero contencioso, como la materia tributaria, también se presentan asiduamente cuestiones propias del derecho privado. A modo de ejemplo, para resolver si una operación económica está sujeta o no al Impuesto a las Ganancias o al Impuesto al Valor Agregado, hay que comprender los aspectos comerciales de la operación. En los conflictos suscitados por el empleo público, los contratos del Estado y los juicios de responsabilidad contra el Estado, también hay cuestiones que se vinculan con el derecho privado.

Los supuestos reseñados muestran que, más allá de distribuciones “formales” de competencia, los hechos exigen ser resueltos por jueces y juezas que tengan conocimiento tanto del derecho civil y comercial como del derecho administrativo.

Por último, en los conflictos que emergen de la protección del derecho a la salud, la jurisprudencia actual afirma que deben ser decididos por la justicia civil y comercial federal siempre que esté en juego directa o indirectamente el sistema nacional de salud regulado por las Leyes Nros. 23.660 y 23.661, y no meramente una cuestión contractual, en cuyo caso corresponde su tratamiento a la justicia civil. Sin embargo, en esos casos, la cuestión en juego es el poder de policía del Estado en materia de salud, lo que no es ajeno al derecho administrativo, sino todo lo contrario. Cuando los individuos exigen al Estado el cumplimiento de otros derechos económicos, sociales y culturales, como vivienda o educación, los conflictos suelen ser enviados a la justicia contencioso administrativa, por entenderse que se encuentra en juego el cumplimiento de una obligación del Estado. Del mismo modo, las obligaciones centrales en materia de salud recaen en el Estado, aun cuando en la actualidad esas prestaciones se realizan a través de subsistemas de salud.

Por ello, el Título II de este proyecto pone fin a la traba de competencias de competencia entre los fueros cuya unificación se propicia y de ese modo se pretende agilizar la resolución de los conflictos.

Además, las disputas de competencia traen aparejadas otras consecuencias que también perjudican la correcta administración de justicia. Cuando se determina a través de la jurisprudencia que a determinado fuero le corresponde una competencia específica que estaba en disputa, los Tribunales de este fuero pasan a tener un mayor volumen de asuntos que tratar y muchas veces se sobrecarga de tareas, con las dificultades que ello conlleva para los y las justiciables.

Esta situación, sin lugar a dudas, repercute de manera negativa en los ciudadanos y las ciudadanas que se acercan a la Justicia a obtener una respuesta a su conflicto pues la celeridad y eficiencia en la respuesta dependerá de que el fuero en el que le toca litigar tenga un mayor o menor flujo de casos.

En definitiva, se tiende a evitar en el futuro las consecuencias negativas que para la Administración de Justicia supone, por períodos, un fuero recargado y otro aliviado.

La propuesta que se eleva crea el fuero en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tan solo unifica las estructuras judiciales existentes. De esta manera, se entiende que existe un número de jueces y juezas suficientes para afrontar los casos que se inicien y su distribución será más equitativa.

Asimismo, como se trata de fueros que están funcionando –sin perjuicio de la actual Sala especializada en Defensa de la Competencia creada por el artículo 68 de la Ley N° 27.442 que no se encuentra habilitada- no se prevé una mayor erogación presupuestaria. En este sentido, los tribunales se encuentran funcionando, con el personal designado -o con las partidas presupuestarias disponibles en el caso de los cargos vacantes- y cuentan con espacio físico propio. Tampoco es necesario, con la excepción mencionada de los cargos vacantes, realizar

concursos para designar a los magistrados y las magistradas que se desempeñarán en el nuevo fuero unificado.

Por lo expuesto, se dan las condiciones necesarias para que el nuevo fuero unificado pueda comenzar a funcionar sin mayores inconvenientes.

La nueva estructura propuesta quedará conformada, de aprobarse la iniciativa, de la siguiente manera:

1) UNA (1) Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, compuesta por NUEVE (9) Salas.

Estas Salas contemplarán a las actuales TRES (3) Salas del fuero Civil y Comercial Federal, las CINCO (5) Salas Contencioso Administrativas y la novena Sala será la especializada en Defensa de la Competencia creada por el artículo 68 de la Ley N° 27.442.

2) VEINTITRÉS (23) Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con DOS (2) Secretarías cada uno tal como ocurre en la actualidad, de los cuales ONCE (11) provienen del actual fuero Civil y Comercial Federal y DOCE (12) de los Juzgados en lo Contencioso Administrativo Federal.

3) SEIS (6) Juzgados Federales de Ejecuciones Fiscales y Tributarios.

La iniciativa también propone, en la línea histórica descripta, que se mantengan las numeraciones de la actual Justicia Civil y Comercial Federal y que la Nacional en lo Contencioso Administrativo se sumen a continuación, tanto en los Juzgados como en la Cámara de Apelaciones. A su vez, la Sala Especial en Defensa de la Competencia, se incorporará en el último lugar y con una competencia integral.

Por su parte, los Juzgados Federales de Ejecuciones Fiscales y Tributarios conservarán su numeración y denominación.

Otro aspecto central de la propuesta se vincula a la garantía del Juez natural. Respecto de las causas en trámite se contempla que aquellas que se estén tramitando en la actualidad en un Juzgado, mantengan esa radicación hasta su finalización.

Un criterio similar se mantiene para los casos en los que la causa ha sido analizada por una determinada Sala de la Cámara. En este sentido, si una Sala ya intervino en un expediente, lo seguirá haciendo hasta que culmine el proceso.

En cambio, en aquellos procesos en los que no hubiera intervenido ninguna Sala, aun cuando el expediente sea anterior a la unificación de los fueros, será sorteada entre las NUEVE (9) Salas existentes.

A partir de los TREINTA (30) días posteriores a la entrada en vigencia de la ley que se propicia, las nuevas causas que se inicien comenzarán a ser sorteadas entre todos los órganos jurisdiccionales del nuevo fuero.

Por último, el proyecto encomienda a la nueva Cámara unificada que establezca cómo se organizarán las áreas administrativas que prestan apoyo a las actuales Cámaras. Cada una de ellas cuenta con áreas como Secretarías generales, de jurisprudencia, de asignación de causas, biblioteca y oficinas de habilitaciones que, al unificarse, se duplicarían. El nuevo esquema deberá ser elevado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación dentro del plazo de TREINTA (30) días. El Alto Tribunal podrá homologarlo o modificarlo. En este último supuesto, también se dispone un plazo similar para definir el organigrama.

También se prevé que, en el Acuerdo General, los jueces y las juezas de la Cámara dispondrán quiénes serán sus autoridades y cuál será el Reglamento para la jurisdicción. Con estas últimas disposiciones, se generan todas las condiciones para que el nuevo fuero pueda comenzar a funcionar de manera adecuada.

E. TÍTULO III

JUSTICIA PENAL FEDERAL CON ASIENTO EN LAS PROVINCIAS

Finalmente, con el objeto de fortalecer y especializar a la Justicia Penal Federal con asiento en las Provincias así como lograr una mayor eficiencia y celeridad en la dinámica de trabajo de estos tribunales, se propone en el Título III una iniciativa que ya tuvo trámite parlamentario en el Congreso, como Expediente N° 1940-S-2018, y que por las normas reglamentarias vigentes, al no haber obtenido sanción en el año de su presentación ni en el siguiente, ha caducado. En efecto, salvo pequeñas adecuaciones de relevancia menor, la iniciativa que se propone recoge el texto de un proyecto de ley impulsado por la anterior gestión de gobierno en el marco del programa “Justicia 2020”. El proyecto citado fue presentado ante el Senado de la Nación por los senadores Humberto L.A. Schiavoni, Federico Pinedo, Ernesto F. Martínez, Rodolfo J. Urtubey y Luis C. Petcoff Naidenoff y por la senadora Silvia B. Elías de Pérez. Posteriormente solicitó la incorporación de su firma la senadora Olga Inés Brizuela y Doria.

La iniciativa mencionada explica que el objetivo principal de la propuesta es el fortalecimiento de la justicia federal con asiento en las provincias y que, para su formulación, se tomaron en consideración los 114 proyectos de ley presentados desde el año 2008 sobre creación de juzgados federales. También se indica que el proyecto tiene por objetivo, además de fortalecer la justicia federal con asiento en las provincias, la especialización por materia y por competencia de los órganos que se crean, evitando con ello el establecimiento de competencias múltiples y estructuras reflejas de los Ministerios Públicos.

En los fundamentos de dicho proyecto de ley se afirma:

“La situación que atraviesa la justicia federal en todo el país, en lo relativo a su estructura, es altamente preocupante por su limitado alcance, por lo que hoy resulta imperioso dotarla de más juzgados federales. Actualmente existen jurisdicciones que por sus dimensiones y complejidad hacen necesario fortalecer las estructuras de la justicia federal, debido a que fue concebida para una situación político criminal diferente a la actual. La densidad demográfica, la circulación de personas y mercaderías, el tráfico fluvial, la radicación de industrias y el flujo comercial propio de cada economía regional, generan una mayor complejidad a la hora de encarar tareas de investigación de delitos complejos, indispensables para desarrollar cualquier política criminal sostenible.

Otro de los objetivos de esta iniciativa consiste en facilitar la investigación, juzgamiento y sanción de la delincuencia organizada y de los delitos vinculados. El segundo de los objetivos es lograr la adecuación progresiva de las actuales estructuras judiciales al CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN, aprobado por la Ley N° 27.063, pendiente de implementación de acuerdo a lo establecido por el artículo 2° de la Ley N° 27.150, modificado por el Decreto N° 257 del 24 de diciembre de 2015.

Asimismo, el presente proyecto de ley guarda coherencia con el Plan Justicia 2020 que se encuentra en ejecución por el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, cuyo objetivo es que la justicia se transforme en un actor principal en la vida de los argentinos y permita la resolución de conflictos en forma independiente,

rápida y segura mediante el fortalecimiento integral del sistema judicial.

La iniciativa que se propicia dispone la necesaria creación de JUZGADOS FEDERALES DE PRIMERA INSTANCIA EN LO PENAL con asiento en numerosas localidades del territorio nacional a fin de complementar y descomprimir en forma inmediata las tareas de los actuales Juzgados Federales de Primera Instancia con asiento en las Provincias a cargo de competencia en lo penal y en otras materias.

Además de ello, se logrará brindar un mejor servicio y acceso a la justicia. El acceso a la justicia, consagrado constitucionalmente, es uno de los pilares básicos de nuestra organización republicana, y la inevitable evolución de las estructuras sociales torna imperiosa la modificación y adaptación de los distintos órganos del Estado para velar por los derechos y garantías de cada uno de los ciudadanos.

En este marco, este proyecto de ley extiende la clásica jurisdicción territorial de algunos de los nuevos juzgados, permitiéndoles abarcar áreas más necesitadas del país, donde la criminalidad tiene niveles elevados. Siguiendo la línea del proyecto de ley ingresado en el HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN, bajo el Expediente N° 422-S-2017, firmado por los senadores Rodolfo J. URTUBEY, Cristina FIORE VIÑUALES y Juan C. ROMERO, se busca que los juzgados federales de estas zonas tengan las mismas jurisdicciones territoriales, para disponer de la posibilidad de actuar de manera sistematizada entre los diferentes magistrados, en miras a agilizar y profundizar la lucha contra la trata de personas, el narcotráfico, el contrabando y los demás delitos federales. Además, ante la licencia o ausencia de alguno de los jueces federales, ya sea por excusación, recusación, vacancia, licencia por enfermedad u otras causas establecidas por ley, puede otro juez subrogar el tribunal respectivo en los términos de la Ley N° 26.376, aplicable de acuerdo a lo resuelto el 4 de noviembre de 2015 por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en la causa ‘URIARTE, Rodolfo Marcelo y otro c. Consejo de la Magistratura de la Nación s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad’, Fallos: 338:1216, en el cual declaró la inconstitucionalidad de la Ley N° 27.145, como así también de otras normas; de este modo se evitarán demoras o interrupciones en el avance de las causas.

Por otra parte, se ha tomado en cuenta que la UNIDAD DE ASISTENCIA A LA REFORMA PROCESAL PENAL creada en el ámbito de la Subsecretaría de Justicia y Política Criminal de la Secretaría de Justicia del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS por Resolución ministerial N° 794 del 10 de junio de 2011, modificada por su similar RESOL-2017-42-APN-MJ del 25 de enero de 2017, analizó las variables que justifican la creación de Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal.

La creación de Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal con asiento en las provincias se justifica por distintas variables, diferentes en cada región. Según las estadísticas poblacionales del 2011 del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) y los informes del año 2016 de la OFICINA DE ESTADÍSTICAS del PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, se obtienen los siguientes datos: En la región NEA, con una población de CUATRO MILLONES NOVECIENTOS QUINCE MIL SEISCIENTOS TRES (4.915.603) habitantes, las jurisdicciones de las Cámaras Federales de CORRIENTES, PARANÁ, POSADAS y RESISTENCIA llevan adelante una carga de trabajo penal total de CINCUENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS (56.986) causas. Los VEINTITRES (23) Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal creados para esta región responden a un criterio de alta conflictividad con las leyes penales, debido, en parte, a que esta es una amplia zona fronteriza. Mismos criterios –conflictividad y zona fronteriza– vienen a justificar la creación de DIECISIETE (17) Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal para la región NOA. Con una población de CUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA (4.577.770) habitantes, las jurisdicciones de las Cámaras Federales de SALTA y TUCUMÁN cuentan una carga de trabajo penal total de TREINTA Y OCHO MIL OCHOCIENTAS CINCUENTA Y OCHO (38.858) causas.

Distinta es la situación de la región CENTRO, en la que la creación de CATORCE (14) Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal responde especialmente a un criterio poblacional. La región tiene una población de SEIS MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CINCUENTA Y CINCO (6.837.055) habitantes, sumando las jurisdicciones de las Cámaras Federales de ROSARIO y CÓRDOBA una carga de trabajo penal total de DIECISEIS MIL SIETE (16.007) causas.

Las regiones PAMPEANA y METROPOLITANA son abordadas desde otras aristas. La enorme población de QUINCE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TREINTA Y CINCO (15.944.035) habitantes y la condición de que estas regiones cuenten con puertos justifican la creación de VEINTICUATRO (24) Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal. A su vez, las jurisdicciones de las Cámaras Federales de BAHÍA BLANCA, MAR DEL PLATA, LA PLATA y SAN MARTÍN cuentan con una carga de trabajo total de TRECE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS (13.376) causas. Todo esto responde, a su vez, en la búsqueda de un servicio de acceso a la justicia real y eficiente.

En la región CUYO, con una población de DOS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS (2.852.292) habitantes, la jurisdicción de la Cámara Federal de MENDOZA lleva adelante una carga de trabajo penal total de QUINCE MIL OCHOCIENTOS TREINTA (15.830) causas. Los SEIS (6) Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal creados para esta región responden, en parte, a que esta es una zona fronteriza.

En la región SUR, con una población de DOS MILLONES CIEN MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO (2.100.188) habitantes, las jurisdicciones de las Cámaras Federales de COMODORO RIVADAVIA y GENERAL ROCA llevan adelante una carga de trabajo penal total de NUEVE MIL CIEN (9.100) causas. La creación de DIEZ (10) Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal responde a que estas jurisdicciones recorren un gran alcance territorial, por lo que se necesita fortalecer el servicio de acceso a la justicia.

Otro parámetro que justifica la creación de Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal con asiento en las provincias es la escasa cantidad de sentencias en el ámbito federal. Los datos extraídos del INFORME ESTADÍSTICO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA DE 2017 – período 2016– del REGISTRO NACIONAL DE REINCIDENCIA muestran que la región NEA cuenta con CUATROCIENTAS CINCUENTA Y SIETE (457) sentencias; la región NOA registra TRESCIENTAS VEINTIUN (321) sentencias; la región CENTRO evidencia DOSCIENTAS ONCE (211) sentencias; las regiones PAMPEANA y METROPOLITANA cuentan con TRESCIENTAS VENTITRES (323) sentencias; la región CUYO registra TRESCIENTAS CUARENTA Y UN (341) sentencias; y la región SUR registra CIENTO SESENTA Y SEIS (166) sentencias.

Siguiendo con esta línea de análisis, según datos del REGISTRO NACIONAL DE REINCIDENCIA dependiente del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, los delitos cometidos en el marco de aplicación de la Ley de Estupefacientes N° 23.737 y sus modificatorias, entre los años 2003 y 2015 se ha duplicado, incrementándose de QUINCE MIL TRESCIENTAS SETENTA Y OCHO (15.378) a TREINTA Y UN MIL QUINIENTAS CUARENTA Y UN (31.541) infracciones, mientras que la cantidad de sentencias condenatorias ha experimentado una fuerte reducción de acuerdo a la proporcionalidad de infracciones por año de CATORCE COMA NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (14,95%) a NUEVE COMA VEINTE POR CIENTO (9,20%) en el mismo período.

Como resulta evidente, el abordaje de esta situación lleva años de postergación en algunos casos y de medidas inconsistentes en otros. De tal modo, resulta prioritario adoptar las medidas conducentes al ordenamiento en

función de la materia de los juzgados federales, como así también la puesta en funcionamiento de los juzgados ya creados y que aún no están habilitados.

Se prevé en este proyecto de ley la cobertura rápida y especializada de las vacantes de magistrados, multiplicando la existencia de órganos judiciales en aquellas regiones largamente postergadas que son, a la vez, las más golpeadas por la narco-criminalidad.

Además de la tendencia al alza en la carga de trabajo en juzgados del norte del país, se advierte que de los VEINTICUATRO (24) juzgados que tienen asiento en alguna provincia limítrofe del NORESTE ARGENTINO (NEA) y NOROESTE ARGENTINO (NOA), el CUARENTA Y SEIS POR CIENTO (46%) cuenta con UN (1) juez titular, es decir que el CINCUENTA Y CUATRO POR CIENTO (54%) de los juzgados de esas regiones tienen su actividad limitada por no contar con juez titular o por no encontrarse aquellos habilitados.

Es oportuno enfatizar las conclusiones de la 106ª Asamblea Plenaria de la CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA celebrada en el año 2013, en las que se señala que si ‘la dirigencia política y social no toma medidas urgentes, costará mucho tiempo y mucha sangre erradicar las mafias que han ido ganando cada vez más espacio (...). Por eso anhelamos una justicia más eficiente que erradique sin demoras la impunidad’. Similares conclusiones fueron plasmadas en la 110ª Asamblea Plenaria de la CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA celebrada en el año 2015. En dicha oportunidad se expresó que ‘en diversos lugares del país se vive en una gran indefensión institucional, que reclama la responsabilidad de quienes gobiernan y de todos los legisladores y miembros del Poder Judicial: se necesitan políticas de estado que sean adecuadas y explícitas, concretas y firmes, para eliminar el narcotráfico y el narcomenudeo’. Junto a lo expuesto, la creación de los Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Penal con asiento en las Provincias permitirá optimizar los recursos con los que ya se cuentan reorganizándolos para lograr mayor eficacia, en particular en lo referente a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Por otro lado, vale la pena mencionar que en los últimos años se han presentado varios proyectos relacionados a la necesidad de aumentar el número de juzgados especializados en el interior del país. Cabe citar a modo de ejemplo el proyecto de ley ingresado en el HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN bajo el Expediente N° 873-S2014 que propone ‘la creación de secretarías especiales de narcotráfico en cada uno de los Juzgados Federales con asiento en las provincias que sean limítrofes con países extranjeros’, presentado por los senadores Gerardo MORALES, Ernesto SANZ, Adolfo RODRÍGUEZ SAÁ y Mario CIMADEVILLA; así como otros tantos proyectos en los que se plantea la necesidad de contar con mayor dotación de Juzgados y/o Secretarías Federales en puntos estratégicos del territorio nacional.

En este sentido, las medidas propuestas han intentado abordar al narcotráfico y a la drogodependencia de forma integral, interviniendo tanto en la oferta como en la demanda de estupefacientes y psicotrópicos como así también en la estructura que posee el ESTADO NACIONAL para enfrentar el problema. Por ejemplo, se pueden citar algunos proyectos de ley tales como el tramitado en la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN bajo Expediente N° 4817-D-2013, de ‘Ley Integral de Lucha contra el Narcotráfico’, de autoría del diputado Mario FIAD, y el ingresado en el HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN bajo el Expediente N° 3813-S-2015, de ‘Creación de la Justicia Federal Especializada en Narcotráfico y Trata de Personas’ de autoría de la senadora Liliana Teresita NEGRE DE ALONSO, los que abordan estas temáticas.

Si bien la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN realiza constantes esfuerzos por fortalecer los tribunales del interior del país, resulta necesario formalizar la creación de nuevos juzgados antes que continuar con la dotación de personal ad hoc. Al respecto, cabe señalar que en el año 2010 se llevaron una serie de

medidas con la finalidad de reforzar principalmente juzgados y tribunales radicados en jurisdicciones del interior del país con asiento en las localidades de CÓRDOBA, TUCUMÁN, RESISTENCIA, BAHÍA BLANCA, SALTA y POSADAS. Ello a raíz de una evaluación encarada por la Unidad de Superintendencia de Seguimiento de Causas de Lesa Humanidad de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, con relación a la complejidad de las causas en curso, la cantidad de procesos en trámite y el número de personal existente en cada dependencia.

Cabe resaltar que en la actualidad el SESENTA Y SEIS (66%) de los Juzgados Federales cuenta con un (1) Magistrado titular, el VEINTIUN (21%) cuenta con UN (1) subrogante a cargo y el DIECIOCHO (18%) de los Juzgados no está habilitado.

Así, se puede concluir que aproximadamente el TREINTA Y CUATRO (34%) de la Justicia Federal del interior del país no cuenta con las condiciones adecuadas para realizar su trabajo, independientemente del motivo que genere esa situación.

De los juzgados comprendidos en el párrafo anterior, el SESENTA POR CIENTO (60%) se localiza o tiene jurisdicción en zona de frontera terrestre o puerto marítimo, y más del VEINTE POR CIENTO (20%) se ubica en el área del conurbano bonaerense. Por lo tanto, la actual situación presenta un escenario en el que TRES (3) de cada CINCO (5) de los juzgados afectados se encuentran en lugares altamente sensibles, ya sea por la alta densidad demográfica que corresponde a su jurisdicción o por la proximidad a zonas de tránsito internacional de bienes y personas. En este sentido, se pone de relieve que la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS se ha pronunciado destacando que: “Los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación genera importantes obstáculos para la independencia judicial” (Corte IDH, ‘Apitz Barbera y otros vs. Venezuela’, 2008).

Los datos precedentemente mencionados ponen en evidencia la perentoriedad de encarar medidas que tiendan a lograr un fortalecimiento sustancial en la operatoria de la Justicia Federal que tiene asiento en las provincias argentinas.

Adicionalmente, la creación de los nuevos juzgados –junto al fortalecimiento de los MINISTERIOS PÚBLICOS– conforman la antesala para la implementación de la normativa acusatoria en el sistema procesal penal federal, permitiendo a través de aquellos contener apropiadamente los efectos de un cambio de paradigma, razón por la cual la especialización en la materia resulta de extrema importancia.

La situación de emergencia que vive la justicia federal exige políticas de estado adecuadas que estén a la altura de las circunstancias.

En este marco, surge la necesidad de dotar al proceso de selección de magistrados de estándares de transparencia y agilidad, para lo que se incorpora que la prueba de oposición consista en un examen oral y público videograbado con trasmisión en vivo referido a casos concretos para resolver exclusivamente de conformidad con Ley N° 27.063 y sus modificatorias. Así, se resalta que el concurso de oposición y antecedentes contenga un examen exclusivo sobre el nuevo CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN. Ello, porque en un sistema donde la oralidad abarca a todos los actos procesales, generando la desaparición del expediente en soporte papel, es clave que los actores del proceso sean capaces de desempeñarse en escenarios propios del sistema acusatorio. Asimismo, se requiere que aquellos magistrados que vayan a formar parte de la justicia federal estén preparados de forma idónea para afrontar la investigación, juzgamiento y sanción de la

delincuencia organizada y los delitos vinculados”.

La propuesta que aquí se explica ha sido recogida en su totalidad y solo se quitaron los plazos previstos para creación y designación de los nuevos magistrados y las nuevas magistradas que cubrirán los cargos a crearse, toda vez que la iniciativa original proponía un período de tiempo corto para cumplir con tales objetivos. En este caso, no se propone fijar un plazo específico, toda vez que el avance en materia de creación de Juzgados, Fiscalías y Defensorías se visualiza como un proceso a definir en el marco de las mayores necesidades de las provincias y la disponibilidad de los recursos presupuestarios. En efecto, la propuesta se realiza en el marco de un proyecto integral de reforma de la Justicia Penal Federal y se pretende que su consolidación se haga en forma conjunta con las definiciones que se establezcan por el Poder Legislativo y los órganos involucrados en la selección de los magistrados y las magistradas.

En lo que respecta a los ejes centrales de la iniciativa, solo se realizaron las adecuaciones normativas pertinentes para dar coherencia al proyecto de ley en su conjunto.

F. TÍTULO IV

REGLAS DE ACTUACIÓN

Además de las iniciativas ya detalladas, resulta de gran importancia fijar reglas claras de actuación para todos los magistrados y todas las magistradas en el desarrollo de las funciones que legalmente les fueron conferidas.

En este sentido cabe recordar que la Ley N° 27.146, cuya vigencia fuera suspendida por el anterior gobierno mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 257/15, establece una serie de pautas de actuación de la magistratura, a saber:

- a) Mantener un trato equivalente con las partes, sus representantes y abogados.
- b) Evitar comportamientos que indiquen favoritismo, predisposición o prejuicio respecto de cualquiera de las partes.
- c) Garantizar que las personas reciban un trato digno e igualitario.
- d) Ejercer sus funciones libres de interferencias.
- e) Comunicar al Consejo de la Magistratura de la Nación cualquier intento de influencia en sus decisiones por parte de poderes políticos o económicos, miembros del Poder Judicial, Ejecutivo o Legislativo, amistades o grupos de presión de cualquier índole, y solicitar las medidas necesarias para su resguardo.
- f) Evitar que el clamor público y el miedo a la crítica incidan en sus decisiones, y en ningún caso deberán actuar en base a consideraciones de popularidad, notoriedad u otras motivaciones impropias.
- g) Evitar valerse del cargo para promover o defender intereses privados, transmitir ni permitir que otros transmitan la impresión de que se hallan en una posición especial para influenciar.

El proyecto que se eleva a consideración del Congreso mantiene estas pautas de actuación -con algunos mínimos ajustes- y agrega que su incumplimiento constituirá una causa grave de mal desempeño. Ello, sin perjuicio de las

demás sanciones administrativas y penales que pudieren corresponder.

En línea con lo expuesto anteriormente se invita a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Consejo de la Magistratura para que en el marco de sus respectivas competencias cumplan con una asignatura que, inexplicablemente, se encuentra pendiente, esto es, el dictado de Códigos de Ética para el ejercicio de la función jurisdiccional.

En este sentido, respetando la independencia de tales órganos y en el marco de sus respectivas competencias, se los invita a dictar Códigos de Ética de conformidad con los lineamientos que se establecen en los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial” adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU) y en el Código Iberoamericano de Ética Judicial, así como también a establecer instancias que permitan evaluar su cumplimiento en el marco de audiencias públicas.

G. TÍTULOS V Y VI

MODIFICACIONES NORMATIVAS Y DISPOSICIONES FINALES.

En el Título V de la iniciativa que se pone a consideración del Congreso de la Nación se realizan las adecuaciones normativas correspondientes, en tanto que en el Título VI se establece al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación como autoridad de aplicación de la presente norma.

Asimismo se prevé que las erogaciones necesarias para la implementación de la ley que se propone, se imputen al presupuesto del PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, MINISTERIO PÚBLICO FISCAL y MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, según corresponda.

Finalmente se propone que la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA NACIÓN, la PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN y la DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en ejercicio de sus respectivas competencias, adopten las medidas administrativas y presupuestarias conducentes para la puesta en funcionamiento de los organismos conformados a partir de lo dispuesto en la iniciativa que se eleva a su consideración.

Esta propuesta, de manera coincidente al 30° aniversario de la fecha en que se implementó el juicio oral y público en materia penal de conformidad con la Ley N° 23.984, sienta las bases necesarias para poner en funcionamiento un nuevo sistema de enjuiciamiento que cierra el proceso de reforma y le da al servicio de administración de justicia penal federal una calidad equiparable a la que existe en las naciones que más avances realizaron en la materia.

En segundo término, cuando falta muy poco tiempo para celebrar el 40° aniversario de la recuperación de la democracia, al aprobarse el presente proyecto de ley, habremos dado pasos firmes para consolidar una institución judicial independiente e imparcial que sirva para la unidad de todos los argentinos y todas las argentinas.

Saludo a Su Honorabilidad con mi mayor consideración.

