



**PONE EN CONOCIMIENTO
PRESENTACIÓN ANTE EL CONSEJO
CONSULTIVO - DECRETO 635/2020**

**Trámite Electrónico
Administrativo: A-01-00016208-2/2020**

Fecha de creación: 28 de Septiembre de 2020

Año: 2020





Presentación ante el Consejo Consultivo para el Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público en el Ámbito de la Presidencia de la Nación– Decreto 635/2020

Exposición del Dr. Gonzalo Rua

Juez Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas de la CABA

Consejero del Consejo de la Magistratura de la CABA

Presidente de la Comisión de Transferencia del Poder Judicial de la Nación y Ministerio Público de la Nación a la C.A.B.A

25 de agosto de 2020

I.

Distinguidos y Distinguidas miembros del Consejo Consultivo.

Los problemas de seguridad y de falta de credibilidad de la Justicia Federal exigen acciones concretas que no admiten más demora.

Yo no vengo a aburrirlos con conceptos teóricos que todos ustedes manejan. Pretendo advertir sobre líneas de acción muy concretas que debieran adoptarse en forma inmediata para que la Justicia Federal empiece a dar respuestas de una buena vez sobre los graves casos de criminalidad que allí se procesan de manera insatisfactoria y que, como consecuencia de su ineficacia, provoca el aumento de la criminalidad y de la inseguridad. Y estas acciones que pretendo remarcar van más allá de la aprobación o no del proyecto presentado recientemente sobre la reorganización de la Justicia Federal.

Hablar de reformar la Justicia Federal es hablar de la necesidad de transformar un modelo de justicia cuya fuente normativa arrastra más de 200 años. Efectivamente ese diseño se basa en el Código Procesal Penal francés de 1808, elaborado para otro escenario político e institucional, y pensado para combatir otro tipo de criminalidad. Precisamente por ello, cuando el actual Código Procesal Penal que



rige en la justicia federal fue aprobado en el año 1992, parte de la doctrina mencionó que “el código nació viejo y caduco”. Y no se equivocaron con esa calificación.

Hablar de reformar la Justicia Federal es hablar de la imperiosa necesidad de repensar una justicia que demora más de quince años en tramitar los casos de corrupción. Es hablar de una justicia con una absoluta falta de visibilidad y de transparencia en su actuación, falta de evaluación y de rendición de cuentas, con resultados realmente magros. Estas parecen ser las características de una Justicia Federal que nos acostumbró a índices muy bajos de productividad. Esas características no están en discusión, saltan a la vista de cualquier lego en derecho y nos obligan a tomar acciones concretas, motivo por el cual fue creado el Consejo Consultivo que ustedes tienen el honor de integrar.

Si uno compara la Justicia Federal con el resto de la Justicias provinciales y con los sistemas judiciales de toda Latinoamérica se va a dar cuenta prontamente que es un sistema de justicia totalmente arcaico y que nada tiene que ver con el resto de los diseños normativos existentes actualmente en la región. El motivo de ello es que, con la vuelta a la democracia en América latina, hubo una idea muy clara, una visión desde el gobierno de Alfonsín, con grandes juristas de la talla de Julio Maier, Carlos Nino y Alberto Binder, que pensaron y diseñaron cómo tenía que conformarse la justicia para las nuevas democracias. La pregunta que se hacían por aquél entonces, y que continuamos buscando respuestas, es cómo conformar una justicia democrática y republicana. Ese mismo debate se suscitó en todos los países de la región a medida que fueron recuperando su sistema democrático. Es por ello que de la década del 80 hasta la fecha, todos los países de la región, con excepción de Brasil, han transformado sus sistemas de justicia y adoptando sistemas orales y más transparentes, abandonando el viejo molde inquisitivo que aún rige en nuestra Justicia Federal. Claramente la Justicia Federal no conforma un sistema democrático y republicano, sino todo lo contrario. Es un fiel reflejo de un sistema oscuro, confuso, donde las causas se mueven al son del poder político.



Es por ello que, más allá del éxito o el fracaso legislativo del proyecto presentado por el Presidente Alberto Fernández, el objetivo de mi presentación es brindar al Consejo Consultivo que Uds. integran, herramientas que sirvan de insumo para poder presentar acciones bien concretas que fortalezcan los valores democráticos y republicanos de todo sistema judicial.

Me voy a referir en estos breves minutos que me han otorgado, a los dos grandes escenarios de trabajo que tiene, creo yo, el Consejo Consultivo; me refiero concretamente a la reforma de la justicia federal y al traspaso de la justicia nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

II.

En lo que respecta al ámbito federal entiendo que es preciso avanzar rápidamente en cuatro grandes acciones que, entiendo, hay que tomar sin demora. Dejaré para otra oportunidad, y quedo a disposición de Uds. para desarrollar con mayor extensión y amplitud cada una de estas ideas, ya que el tiempo de diez minutos otorgado para esta exposición es demasiado breve para poder explayarme.

La primera acción que tenemos que adoptar es poner inmediatamente en vigencia el Código Procesal Penal Federal de corte adversarial, el que permitirá dejar en manos del Ministerio Público Fiscal el ejercicio de la acción penal y el diseño de una persecución penal estratégica, dejando a los Jueces en su rol de garantías. El Código Procesal Penal Federal, cuya puesta en vigencia fue suspendida a través del decreto 257/15 del por entonces presidente Mauricio Macri, sigue sin tener fecha cierta de entrada en vigencia en todo el territorio nacional. La Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Nuevo Código es la autoridad que tiene la facultad de establecer las fechas de vigencia en un diseño progresivo y escalonado, debiendo realizar evaluaciones sobre el funcionamiento del sistema en las jurisdicciones donde comience su implementación. El diseño progresivo de implementación no es algo novedoso. Su razón de ser apunta a evitar un ingreso masivo de un nuevo ordenamiento procesal e ir haciendo evaluaciones y ajustes a



medida que se va avanzando en la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia. También permite escalonar los costos presupuestarios que implicará su vigencia. Muchas justicias Latinoamericanas han elegido el modelo de progresividad para implementar un código procesal penal que salga de ese modelo inquisitivo e ingrese en un sistema adversarial. Por citar algunos ejemplos en la región, Chile tardó cinco años en implementarlo (2000/2005), Panamá demoró cuatro años (2011/2015), y Perú aproximadamente diez años (2004/2014, aunque el plan inicial fue luego demorado).

Ahora lo que uno advierte es que Argentina, luego de cinco años de sancionado el nuevo Código Procesal Penal, sigue sin tener fechas concretas de evaluación de la única jurisdicción donde el sistema se puso en marcha. El resultado de la implementación del sistema adversarial en Salta y Jujuy sigue siendo una incógnita, más allá de los contactos informales e información que cada uno pueda obtener a través de los operadores del sistema. No hay evaluaciones claras, concretas y bien elaboradas para poder tener una respuesta y para poder ir mejorando la implementación. Sin evaluaciones el régimen progresivo se vuelve una quimera y pierde sentido ese formato de implementación. Pero lo que es más grave aún, no hay fechas de cómo continúa el régimen progresivo. No ha habido ninguna implementación progresiva de un código procesal penal que no tenga fechas ciertas de entrada en vigencia para cada una de las jurisdicciones. Una implementación de ese estilo no solo es absolutamente irresponsable sino que atenta contra la igualdad ante la ley, ya que se aplica a una misma materia federal distintos ordenamientos procesales sin una razón valedera más que la desidia política. Por eso creo que esta es una acción concreta e inmediata que es necesario adoptar; es preciso poner fechas claras de entrada en vigencia del nuevo procesal penal federal y realizar evaluaciones responsables.

En segundo lugar, la nueva ley del Ministerio Público Fiscal se encuentra vigente (ley 27.148). Más allá de los planos cuya vigencia fue suspendida, hay aspectos sustanciales de dicha ley que son realmente novedosos y que se constituyen en



verdaderas herramientas e insumos para una mejora en la investigación que podría permitir al Ministerio Público trazar una política criminal estratégica mucho más efectiva.

No podemos pretender seguir persiguiendo delitos que responden a un mercado ilegal, organizaciones criminales con sólidas estructuras, a través de un diseño normativo y una matriz organizacional como lo es la actual conformación del Ministerio Público Fiscal, la que está organizada bajo fiscalías compartimentadas, que funcionan como pequeñas celdas, casi sin contactos entre sí y sin que traspasen ningún tipo de información hacia el interior de la institución. A pesar de que la nueva ley del Ministerio Público, actualmente vigente, regula fiscales de distrito que pueden reorganizar los equipos fiscales actuales para tener una mayor eficacia, traspaso de información y diseño de una persecución penal estratégica más efectiva, aún la institución no ha avanzado ni un solo paso en esa línea. Para que quede claro, los fiscales de distrito están diseñados para grandes ciudades y como una forma de poder tener control territorial sobre los delitos con una mayor eficacia. Por citar uno de los tantos ejemplos, El Ministerio Público en Santiago de Chile ha dividido la ciudad en cuatro grandes jurisdicciones, donde un fiscal general (fiscal de distrito) tiene a su cargo la persecución penal de un modo estratégico. No hay ningún impedimento para comenzar a implementar estas herramientas y proceder de manera inmediata a designar fiscales de distrito en cada una de las jurisdicciones federales del país, como una herramienta vital para fortalecer el trabajo articulado de fiscales y tener una mayor visión y eficacia en la persecución de los hechos más graves que afectan la seguridad de la ciudadanía.

En tercer lugar, establecer en forma inmediata el juicio por jurados. Todos nosotros sabemos que la imagen, confianza y percepción que la ciudadanía tiene sobre las organizaciones que conforman el sistema judicial es realmente muy baja, es francamente alarmante. Por más buenas respuestas que un sistema de justicia pueda brindar, si el sistema judicial carece de legitimidad, ninguna decisión que se adopte va a lograr modificar esa imagen negativa. Y esto es realmente grave. La



única razón por la que el Estado aplica eventualmente violencia para resolver un conflicto es precisamente en que se encuentra legitimado. Si esa legitimidad está puesta en duda, entonces el camino debe ser construir legitimidad.

El sistema de justicia federal tiene un gran déficit en valores republicanos y democráticos y tiene una falta de transparencia que es necesario trabajarla para construir legitimidad. El juicio por jurados es la llave para comenzar ese camino de construcción de legitimidad a través de valores democráticos y republicanos. Ello sin contar que es una manda constitucional históricamente incumplida y del reciente reconocimiento de su valor a través del fallo “Canales” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana a través de sendos fallos contra el estado de Nicaragua.

El juicio por jurados en este momento es vital. Muchos de ustedes conocen las ricas experiencias en esta materia por pertenecer a provincias donde se ha implementado. Ya sabemos de su implementación y éxito en Neuquén, Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Chaco, entre otras. No los quiero a aburrir con experiencias comparadas, pero lo cierto es que un estado de derecho requiere una justicia que sea legítima, que haya construido legitimidad. Si debemos trabajar en construir la legitimidad que la Justicia Federal supo dilapidar, entonces el juicio por jurados es la llave maestra.

En cuarto lugar, y acá sí sobre el proyecto de Ley de reforma de la justicia federal que se está debatiendo en el Congreso de la Nación, creo que es preciso realizar algunos ajustes sobre dicho texto. Entiendo que el proyecto de Ley que se está debatiendo no supo de alguna manera aprovechar los recursos humanos vinculados a los fiscales y defensores de la Justicia Nacional. Esta justicia definida por la CSJN como residual y que tiende a desaparecer debería aprovechar de mejor manera sus recursos humanos. Si el proyecto de ley avanza, en tres años vamos a contar con una Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional sin nuevas competencias, trabajando solamente sobre los casos residuales, donde van a sobrar fiscales y defensores, sobre todo si éstos no aceptan el traspaso voluntario



a la Justicia de la CABA. Este es un recurso muy costoso para la Nación. Sin embargo, advertimos que en el ámbito del AMBA, más precisamente en todo el primero y segundo cordón del conurbano bonaerense tenemos graves problemas vinculados al narcotráfico con una escasa cantidad de fiscales y defensores. Entiendo que establecer un mecanismo para que esos fiscales y defensores nacionales puedan ser traspasados voluntariamente a la justicia federal con sede en el primero y segundo cordón bonaerense sería muy productivo para investigar delitos vinculados al narcotráfico.

III.

El segundo plano en el que quiero trazar algunas líneas de acción está referido al traspaso de la Justicia Nacional al ámbito de la Ciudad. Además de trabajar como Juez Penal en la CABA, me desempeño en la actualidad como Presidente de la Comisión de Transferencia de la Justicia Nacional al ámbito de la Ciudad del Consejo de la Magistratura de la CABA. Y quiero hablar desde ese enfoque, del conocimiento y experiencia que me da el cargo actual y los más de quince años de cumplir la función de Juez en la Ciudad.

No tengo dudas que en este debate, en esta discusión que se ha dado de cara a la aprobación o no del proyecto presentado, se carece de argumentos jurídicos sólidos para sostener que la denominada Justicia Nacional no deba ser traspasada. Pocas veces he visto una discusión tan hipócrita y carente de argumentos. Claro que puede haber intereses muy claros, y hasta quizás comprensibles, por los que los trabajadores del Poder Judicial de la Nación no quieran ser traspasados; falta de conocimiento sobre el Poder Judicial de la CABA, haber trabajado toda una vida en la justicia nacional, acostumbramiento, dudas, etc. Pero esos intereses carecen de argumentos jurídicos sólidos para sostener que no deben ser traspasados. Es por ello que la discusión se vuelve una hipocresía. En síntesis, no hay argumentos jurídicos para que se pueda sostener que la Justicia Nacional no debe traspasarse.



Más allá de lo que estableció con claridad la Constitución Nacional luego de su última reforma, han pasado más de 26 años y aún los porteños seguimos esperando la transferencia total de la justicia nacional con las respectivas partidas presupuestarias. La CSJN también ha sido clara al respecto. Desde el año 2015 hasta la actualidad, se ha expresado en seis oportunidades sosteniendo que la denominada Justicia Nacional tiene carácter transitorio. Y tan es así que ha determinado que el Tribunal Superior de Justicia de la CABA es el superior para resolver los conflictos de competencia negativa que se susciten entre Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional y los Juzgados Penales de la CABA, reconociendo de ese modo al TSJ como superior de ambos, dejando incluso así abierta la puerta para que ese Tribunal pueda ser una instancia previa al ingreso de la CSJN de todo caso que tramite ante cualquier fuero de la Justicia Nacional.

Desde el punto de vista de la argumentación jurídica no hay espacio para discusión, creo que en ese sentido sería una discusión poco sensata. Lo que hay que establecer es cuál es el estado de la justicia actual de la CABA y cuáles son las acciones que se pueden tomar para acelerar el traspaso de la Justicia Nacional.

La justicia penal de la CABA es un sistema que de a poco se ha ido construyendo y hoy es una justicia especializada que brinda respuestas satisfactorias sobre un sinnúmero de conflictos muy complejos, tales como delitos vinculados al cybercrimen, al ámbito del derecho ambiental, a la tenencia y comercialización de imágenes de abuso sexual infantil, violencia de género, delitos vinculados a la comercialización de estupefacientes, etc.

Es un sistema de justicia moderno, adversarial y oral que tiene como meta la búsqueda de la solución del conflicto, escuchando a las víctimas y resolviendo todo en audiencias orales, brindando así un servicio de justicia más republicano y con mayor acceso y control. En el año 2019 recibió y procesó más de 95.000 casos penales anuales y más de 75.000 contravenciones. Según los informes estadísticos del año 2019 que hemos verificado, la materia penal que resta ser



transferida es de tan solo 27.000 casos penales anuales con autor identificado y 140.000 casos penales con autor ignorado.

En el proyecto de reforma se hace referencia a que el traspaso de magistrados/as, funcionarios/as y empleados/as será voluntario, asegurándoseles la categoría, situación de revista, aportes previsionales y derechos laborales que gozan actualmente. Queda en ellos/as aceptar la decisión de ser traspasados, volver a concursar por otros cargos o convertirse en residuales hasta tanto culminen los casos que aún se están tramitando en la justicia nacional.

Sin embargo, hasta tanto opere el traspaso total de las competencias penales, que según el proyecto que se está debatiendo será en un plazo máximo de tres años, hay acciones muy concretas por realizar, y que creo que deben ser así aconsejadas en el ámbito nacional.

En primer lugar, creo que es necesario suspender todos los concursos de la Justicia Nacional en materia penal. Esta circunstancia generará que las vacantes no cubiertas puedan ser traspasadas a la Justicia de la CABA con las respectivas partidas presupuestarias, evitando así en estos tres años seguir cubriendo vacantes que ningún sentido tiene para una justicia que ya fue declarada como transitoria. De ese modo, cuando se culmine el proceso de traspaso de todas las competencias penales, los cargos existentes en la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional serán menores y el traspaso se vuelve más sencillo. No hay que caer en el error de creer que la existencia de vacantes no cubiertas pueda devenir en un desmejoramiento de la justicia penal. La actual conformación de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional estaba pensada y diseñada para tramitar la totalidad de los hechos que se cometen en el ámbito de la CABA. Ya se han traspasado a los juzgados de la CABA 95.000 casos anuales que representa más de la mitad de los asuntos penales con autor identificado, y la Justicia Nacional mantuvo la misma estructura. De modo tal que las vacantes que se puedan generar durante estos años no impedirán que la justicia pueda seguir funcionando sin una merma en su efectividad. Si esta decisión de suspender concursos se



hubiese adoptado hace cuatro o cinco años, ¡qué favor le hubiésemos hecho a la Nación, evitando así que se sigan superponiendo y duplicando estructuras judiciales, con los consiguientes costos presupuestarios!

En segundo lugar, me parece que es necesario, más allá del éxito o fracaso del proyecto de ley, que se adopten muchas decisiones en paralelo. Es preciso conformar una mesa de diálogo entre Ministerio de Justicia y Ministerio de Economía Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires para definir muchos temas de debate: cómo va a ser el traspaso, cuál va a ser la progresividad, cuales son los recursos económicos necesarios, cuales son los convenios que se deben firmar para no duplicar plantas, etc. Es preciso trabajar en diseñar un sistema progresivo de transferencia de competencias penales, la elaboración de convenios gratuitos para el uso de servicios tales como Cuerpo Médico Forense, cuerpos de peritos, Morgue Judicial, etc.

Y por último, creo que es necesario desdoblar los dos debates que surgen del proyecto de ley. No se entiende por qué ambos debates han sido incluidos en una misma ley. Entiendo que la discusión sobre el funcionamiento de la Justicia Federal requiere de un debate propio y disímil al debate que tenemos que dar respecto de cómo cumplir con la manda constitucional de transferir toda la Justicia Nacional al ámbito de la CABA.

Señores miembros del Consejo Consultivo entiendo que el estado actual de la justicia federal, ineficaz, lenta y burocrática provoca que las organizaciones criminales aumenten las ganancias económicas del delito. En síntesis el mal funcionamiento de la justicia federal es una de las causas del aumento de los delitos y de la inseguridad.

La justicia bien entendida es aquella que aplica violencia a través del régimen de penas para lograr la reducción, disminución y/o desaparición de determinados fenómenos criminales y de ese modo reducir la violencia social. Nada de esto está



pasando a nivel federal. Tenemos una responsabilidad enorme en modificar un sistema de justicia que es, cuanto menos, ineficaz.

Estas son algunas de las acciones que creo que son necesarias para avanzar en pos de una mayor seguridad a través del sistema de justicia.

Muchas gracias por su atención. Quedo a disposición para eventuales sugerencias, solicitudes, ampliaciones o aclaraciones sobre estos puntos expresados.

Gonzalo RUA



MEMORANDUM

C.A.B.A., 28 de Septiembre de 2020

Remite a: MENDES, LORENA VANINA - COMISION DE TRANSFERENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA NACION Y M.P. DE LA NACION A LA C.A.B.A - SECRETARIO COMISION

Producido por: RUA, GONZALO SEGUNDO - UNIDAD CONSEJERO DR. RUA - CONSEJERO/A

Asunto: PONE EN CONOCIMIENTO PRESENTACIÓN ANTE EL CONSEJO CONSULTIVO – DECRETO 635/2020

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de Consejero del Consejo de la Magistratura de la CABA a fin de poner en conocimiento mi presentación ante el Consejo Consultivo para el Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público en el Ámbito de la Presidencia de la Nación, creado mediante Decreto 635/2020 del 29 de julio del año en curso.

Toda vez que fui invitado en momentos en que revisto el cargo de Presidente de la Comisión de Transferencia del Poder Judicial de la Nación y Ministerio Público de la Nación a la C.A.B.A, y teniendo en cuenta que allí mencioné determinadas líneas de acción que entiendo resultan útiles para el traspaso de las competencias penales al ámbito de CABA, considero oportuno que dichas manifestaciones sean conocidas y registradas para que puedan ser tomadas como un insumo más a tener en cuenta ante esta comisión.

Sin otro particular, saluda atte.

Gonzalo Rua