

# VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

18 DE AGOSTO DE 2020

PLENARIO DE LAS COMISIONES DE  
ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE  
JUSTICIA Y ASUNTOS PENALES

REUNIÓN VIRTUAL

---

Tal vez, lo que me parece es que ese cambio no está bien encarado en este proyecto, pero obviamente que todos queremos cambiar para tener una mejor Justicia.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Gracias, doctor.

Tiene la palabra la senadora Rodríguez Machado.

**Sra. Rodríguez Machado.**- Gracias, presidenta. Hice la pregunta al inicio. Se ve que todavía quedó registrada la mano levantada en el sistema informático. Gracias.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Muy bien. Le agradecemos su participación, doctor. Muchas gracias.

**Sr. Rojas.**- Muchas gracias. Buenas tardes a todos.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Adelante, secretaria.

**Sra. Secretaria (Ocariz).**- Sí, senadora.

El próximo expositor es el doctor Máximo Julio Fonrouge, es abogado y procurador de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y es presidente del Directorio del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires en los períodos 2012-2015 y 2019 a la fecha; expresidente de la Agrupación de Abogados Será Justicia. Es profesor de Derecho Administrativo en la UBA; en la especialización de Derecho Administrativo de la UCA; en la Maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Austral; y en la Universidad de Belgrano. Es miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales; miembro fundador; disertante y autor de distintos artículos en la materia de su especialidad. Muchas gracias, doctor Fonrouge.

**Sr. Fonrouge.**- Buenas tardes. Muchísimas gracias a este notable cuerpo por recibirme para dar la opinión de nuestro colegio frente a este proyecto de reforma de la Justicia.

En primer término, me quiero referir brevemente al contexto. Creo que ya se ha hablado de esto. Si bien nosotros, desde un principio, sostuvimos que el Congreso debía funcionar en la pandemia, no podemos dejar de decir que nos parece que por la seriedad que requiere la discusión, el debate de una modificación como la que se está proponiendo, hubiese sido aconsejable hacerlo en otro momento. Con esto no quiero decir que no haya que hacerlo, sino, reitero, realizarlo en un momento en el que el debate resultase más fácil por la importancia que esto tiene.

Y esto también guarda relación con lo que, entiendo, es el consenso necesario que debe existir para llevar a cabo una reforma tan importante en la Justicia Federal. Digo esto, porque una reforma que, en definitiva, se apruebe por unos pocos votos en el Congreso, podrá ser legal –obviamente–, pero carecerá de legitimidad. Será la reforma de un gobierno para que, después, venga otro gobierno que alcance otra mayoría circunstancial y quiera imponer la suya.

Todos estamos de acuerdo con que la Justicia necesita reformas, pero es necesario que perduren en el tiempo; y para que perduren en el tiempo, me parece que el consenso es fundamental.

Obviamente, el Congreso tiene una innegable competencia para tratar esta cuestión, pero nos parece que, en virtud de diversos tratados internacionales de los cuales la República Argentina es parte, resulta importantísimo que exista este suficiente debate y consenso de los representantes del pueblo, a fin de aventar cualquier sospecha futura de parcialidad; y me remito al caso "Reverón Trujillo c/ Venezuela", sobre el que algo se dijo al respecto.

Por otro lado, de alguna manera, la falta de un debate –como lo estoy proponiendo– y la rápida aprobación de un proyecto. se contradicen con lo que dice

el propio mensaje de la ley, que habla de restituir la confianza en la Justicia Federal, para que desarrolle su tarea conforme a la manda constitucional, tan necesaria para la vida en democracia. Y, por esto, es que entendemos que debe haber un debate amplio.

Ahora bien, por otro lado, no se puede descontextualizar este proyecto con este decreto que dispone la creación de un consejo consultivo. No voy a entrar en ningún detalle al respecto, simplemente quiero decir que las dos cosas al mismo tiempo no contribuyen a generar estos consensos, por las controversias que todos saben que ha suscitado su creación e integración.

Por otra parte –y también en relación con esta comisión o consejo que se creó–, paradójicamente, todas las críticas que hemos venido escuchando relativas al proyecto y a la forma en que fue presentado, creo que justamente nos lleva a considerar por qué, en todo caso, no se creó una comisión para estudiar esta reforma.

Digo esto, porque por todas las cuestiones que se han venido planteando en las objeciones, no se trata de pequeños retoques que haya que hacerle sino, más bien, una reconsideración integral de todo el proyecto. Entonces, me parece que acá no se trata solamente de hacer retoques cosméticos –como puede ser natural en cualquier proyecto de ley–, sino que se ha demostrado que las objeciones son tales que no se escuchó lo suficiente.

Si no se creaba una comisión, en su caso, se debería haber escuchado a los actores que iban a ser beneficiarios de este sistema. A título de ejemplo –sin que agote con esto–, ustedes conocen la acordada de la Cámara Criminal en lo Correccional que planteó una serie de objeciones. Bueno, quizás se pudo haber convocado antes de presentar este proyecto a estos magistrados, para que hagan oír su opinión –no para recibirlas a pie juntillas–, sino solamente para escucharlos previamente y evitar que tengan que hacer las manifestaciones que se han venido haciendo.

Comentario puntual: para nosotros no se trata de una reforma judicial del Fuero, como se debe hacer, sino casi de un aumento de organismos. Un análisis del proyecto claramente muestra que solamente consiste en un aumento de órganos judiciales, junto a la creación de estos fueros especializados que se están refundiendo como en el caso del Civil y Comercial Federal y Contencioso.

Entonces, diría que se está haciendo una reforma –y conforme se lo puso acá de manifiesto–, considerando, porque allí lo dice en el mensaje, la forma en que ha venido funcionando la Justicia Penal Federal. Afortunadamente, de la Justicia Penal Federal se han ido varios jueces que, a mí criterio, en los últimos años no honraban la tarea de la Magistratura. Pero no podemos hacer leyes, porque haya personas que influyan de una manera sobre la Justicia, si no, caemos en hacer leyes por cuestiones personales; y la ley tiene que ir más allá.

En realidad, lo que verdaderamente nos debería preocupar es cómo se eligen los mejores jueces y cómo se remueven los malos jueces. Y ahí caemos en el Consejo de la Magistratura de la Nación, donde ciertamente hay que reestablecer el equilibrio estamentario que fue, en su momento, alterado por la ley 26.080. En este caso, nuestro colegio interpuso una acción en la cual obtuvo una sentencia de la Sala N°2 en lo Contencioso Administrativo que declaró la inconstitucionalidad y que está pendiente de la resolución de recursos en la Corte.

Este equilibrio estamentario es el que debería permitir al Consejo de la Magistratura que elija o seleccione los mejores jueces y pueda remover los que no merecen ser tales, llevando a cabo el procedimiento de enjuiciamiento de

magistrados.

Un tema particularmente grave es este de las subrogancias que establece el proyecto. Crea veintitrés nuevos juzgados en lo Penal Federal y dispone en el artículo 14 que mientras se llevan adelante los correspondientes concursos van a ser ocupados por jueces subrogantes.

Ya se ha dicho varias veces que esto va en contra de lo que ha dicho a Corte en el fallo "Uriarte", va en contra de la propia ley. Pero, además, por una cuestión elemental –como también se ha dicho–, no puede haber jueces subrogando juzgados que no existen. En este caso, se debió haber esperado...

**Sra. Secretaria (Ocariz).**- Doctor, ya pasaron los siete minutos.

**Sr. Fonrouge.**- Ya termino.

Me parece que se debió haber esperado a que terminen los concursos respectivos, que además llevan su tiempo.

El proyecto me parece que, en ese sentido, básicamente carece de una base empírica. Y esto es lo más importante. No se ha demostrado por qué son veintitrés juzgados y no pudieron haber sido doce, cinco o cuatro. Esto sin entrar a considerar este tema del régimen acusatorio, que bien se ha puesto de manifiesto que, en realidad, debería tender a que se designen más fiscales que jueces.

En definitiva, creemos que el proyecto merece ser reconsiderado en su totalidad, porque nos parece que no puede ser sujeto de meros parches en función de todo lo que se ha desarrollado a lo largo de estas sesiones. Muchas gracias.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Gracias, doctor.

Tiene la palabra la senadora Giacoppo.

**Sra. Giacoppo.**- Gracias, señora presidenta. Doctor Máximo, gracias por estar acá y por su tiempo.

Quiero preguntarle puntualmente sobre el régimen especial de las pseudo subrogancias que establece este proyecto de ley. ¿Cuál es su opinión? Y si eso afecta a los estándares internacionales de independencia y de garantía en el servicio de Justicia.

**Sr. Fonrouge.**- Sí, senadora, lo afecta. Lo afecta porque hay un principio, como comentaba antes, en base al cual no se puede designar subrogantes. ¿Para qué existe el subrogante? El subrogante es para ocupar un lugar de un juzgado que está funcionando y que, al quedarse sin juez transitoria o definitivamente, va a tener un gran atraso, no va a poder funcionar y eso implicaría una negación de justicia para los justiciables. Ese es el concepto de subrogante.

Pero en este caso, además de haberse establecido estos veintitrés jueces, se discriminan a unos jueces de otros –porque resulta que algunos que dieron un consentimiento, que les era exigido para el juramento, que no era voluntario y ciertamente no pueden ser parte de los elegidos–, pero dejando de lado eso, la circunstancia de que estos jueces elegidos vayan a estar –además de que no se cumpla el procedimiento para su designación– un año y medio casi esperando –que sabemos que en la práctica o por experiencia los concursos se han extendido mucho más que eso–, ese juez va a estar, por un lado, concursando para eventualmente quedarse como titular de ese juzgado y, a su vez va, va estar subrogando en uno de esos juzgados. Con lo cual, ciertamente, no va a tener el libre discernimiento, porque se lo va a juzgar, ciertamente, por lo que ha hecho mientras fue subrogante. Entonces, esto no es bueno y no habría ningún motivo para hacerlo ya.

Sin entrar a criticar esto de que no hay evidencia empírica de cuántos juzgados deban o cuántos no deban ser, sobre todo teniendo en cuenta el sistema

acusatorio, esto podría haber esperado. Mientras tanto podría haber seguido funcionando como está funcionando la Justicia o bien haber acudido al proyecto original Béliz, que significaba unificar la Justicia Criminal y Correccional y transferir competencias que, como se dijo acá, no son sagradas y se pueden transferir a la jurisdicción federal, porque hay muchos delitos que se juzgan en la Ciudad de Buenos Aires por distintas razones, pero que tienen efectos interjurisdiccionales.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Tiene la palabra la senadora Rodríguez Machado.

**Sra. Rodríguez Machado.**- Gracias, presidenta.

Doctor Fonrouge, la pregunta es la siguiente: ya está claro que el sistema de subrogancias en juzgados inexistentes –y además es un sistema de subrogancias que se establece no para vacantes, sino para juzgados que no tienen un antecesor– no corresponde.

Pero suponiendo que se modifique eso en un despacho –porque todos han criticado unánimemente el tema de las subrogancias–, quedaría ver otras formas de designación para las vacantes y, a su vez, para esos nuevos cargos.

Este proyecto en tratamiento establece una nueva modalidad de cómo se tomarían esos exámenes para designar estos nuevos jueces. Como usted sabe, es el Consejo de la Magistratura el que establece, por mayoría simple, un procedimiento nuevo o el procedimiento de cómo son los concursos. El único requerimiento que se establece en el proyecto de ley que ahora estamos tratando está entre los artículos 37 y 40, y elimina el examen escrito –no lo pone como requisito–; tampoco prevé evaluar los antecedentes de los candidatos –es decir que tampoco sabemos cuál es el *background* que tengan cada uno de los candidatos que lleguen a determinados cargos–; no prevé posibilidades de impugnación, y tampoco establece si van a ser las mismas reglas para todos los cargos.

Con lo cual, lo único que quedaría vigente, eliminando los criterios objetivos e impersonales como requisitos para designar a nuevos jueces y magistrados, es un examen público. A su criterio, esta modalidad de elección de futuros jueces y magistrados, ¿es un criterio objetivo? ¿Es un criterio que deja entrever que puede haber algún favoritismo y elimina también la impersonalidad de los concursos?

**Sr. Fonrouge.**- Creo que usted se está refiriendo al artículo 37 del proyecto. Primero, es un tema que para mí es competencia del Consejo de la Magistratura el establecer esta cuestión. Pero eliminar la prueba escrita, la verdad que es una macana y, además, me parece que no contribuye a designar los mejores jueces al hacerlo absolutamente todo oral.

Una cosa distinta es que para el sistema escrito de exámenes tome recaudos que, quizá, hoy puedan no tomarse y lo mejore. Todo sistema es ciertamente mejorable, pero es conocido que ha habido episodios o, por lo menos, denuncias de que había algún candidato que ya conocía el examen. Pero esto es sí es perfectible. Además, esto puede ser motivo para poder grabarse las pruebas escritas también. La prueba anónima escrita tiene una gran importancia inicial, que es permitir que no haya ya un direccionamiento hacia un determinado candidato.

Lo que pasa es que el tema de los concursos habría que complementarlo con otras cuestiones, como puede ser una cosa que venimos reclamando siempre y lo planteamos cuando propusimos reformas a la ley del Consejo de la Magistratura y al Reglamento de selección de magistrados. Me refiero a que exista una escuela judicial. Esto permitiría también que los abogados de afuera puedan entrar con mayor facilidad a la Justicia, que les resulta más difícil.

En definitiva, de lo que se trata acá es de crear mecanismos que siempre son mejorables. Pero reducirlo a una prueba escrita me parece ciertamente riesgoso

para obtener jueces independientes. Nosotros tenemos que hacer un proceso de selección que cumpla con todos los estándares, para que nos quedemos tranquilos de que los mejores jueces llegan a la magistratura.

Porque, lamentablemente, hoy se desacredita la Justicia quizá por la actuación de un puñado pequeño de jueces cuando hay un montón de jueces que a diario hacen muy bien su tarea y han sido correctamente seleccionados por el Consejo de la Magistratura; en donde además hoy hay más de cien pliegos esperando a que sean tratados y que habían sido fruto del consenso en el organismo o, por lo menos, de allí salieron las ternas.

Entonces, no se trata de ir cambiando los sistemas todo el tiempo, sino de ir perfeccionando sistemas que realmente garanticen que lleguen los mejores jueces. Pero la forma en que está planteado concretamente en este artículo, en el sentido de tratar de restringirlo a la prueba oral y pública, me parece que no es lo que satisface. Otra cosa es, sí, la publicidad y la transparencia del régimen de selección.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Tiene la palabra la senadora Elías de Perez.

**Sra. Elías de Perez.**- Gracias, presidenta. Gracias por su participación, doctor Fonrouge.

Yo quisiera preguntarle dos cosas. ¿Qué opina sobre el tema de la unificación del fuero Civil y Comercial con el fuero Contencioso Administrativo en cuanto a la afectación de la especialización; y también sobre los treinta días que pone el proyecto?

En segundo lugar, el proyecto mantiene la radicación de los expedientes de las secretarías penales transferidas en los respectivos juzgados de origen, siempre que los jueces no elijan la competencia Penal. Entonces, me gustaría saber qué piensa al respecto y si no cree usted que podría generarse algún tipo de problema.

**Sr. Fonrouge.**- Es cierto que se ha dicho que en muchos juzgados federales del interior la competencia de esos juzgados federales es –como se diría– multicompetencia, porque entiende de temas penales, contencioso administrativo y también civiles y comerciales.

Ahora bien, también hay que hacer una distinción y es que en esos juzgados federales tampoco tramitan la cantidad de pleitos y de expedientes que se tramitan en las justicias en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal. Me parece que esa es una cuestión que tiene que ver con la mejor técnica legislativa.

Pero, reitero, aquí me parece que falta –como decía al principio– experiencia empírica, porque por ejemplo se ha mencionado como motivo principal para esta fusión las discusiones sobre cada competencia. Yo trabajé en el Fuero Contencioso Administrativo y es cierto que había numerosas cuestiones de competencia –hace quince o veinte años; o más atrás–, pero se fueron solucionando con el tiempo. Hoy la verdad es que no son tantas las cuestiones de competencia que sí se suscitaban en ese momento.

Entonces, por lo menos, con todo lo que se ha analizado en sede de nuestro colegio, en las comisiones respectivas, postulamos que la especialidad es importante y, sobre todo, esto que comentaba usted acerca del exigüísimo plazo de los treinta días para adaptarse a una serie de... Es cierto que el Derecho es el Derecho para todos. Todos podemos manejar el Derecho...

**Sra. Secretaria (Ocariz).**- Doctor, le pedimos que redondee. Disculpe la interrupción.

**Sr. Fonrouge.**- Cómo no.

La especialidad no se adquiere en treinta días. No quiere decir que no se

pueda hacer, pero me parece que acá hay una cuestión de –vuelvo a decir– falta de análisis adecuado por parte del proyecto acerca de cómo se debería llevar esto cabo si es que se lo quiere llevar a cabo.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Muchas gracias, doctor. Gracias por su participación. Le agradecemos. Ha sido muy amable.

**Sr. Fonrouge.**- Muchas gracias.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Adelante, secretaria, por favor.

**Sra. Secretaria (Ocariz).**- Sí, senadora.

Queríamos dejar en claro que iba a presentarse el doctor Peirano, quien no pudo hacerlo, y por eso agradecemos muchísimo la presencia del doctor Ernesto Marcer, quien va a referirse justamente a la fusión de los fueros de la Justicia nacional en lo Civil y Comercial Federal y de la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal. Muchas gracias, doctor Marcer.

Paso a hacer su presentación. El doctor Marcer es abogado de la UBA, doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Museo Social Argentino. Tiene título de posgrado de abogado especializado en Derecho Administrativo y Administración Pública de la UBA. Es exsubsecretario en lo Administrativo y Contencioso de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires; exasesor jurídico de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA; exasesor de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de 1988 a 1996; exprocurador General de la ciudad de Buenos Aires; exprocurador del Tesoro de la Nación; profesor titular regular en la asignatura Derecho Administrativo del Departamento Derecho Público II, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; consejero por el claustro de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, por el periodo 2014-2018; conjuez de diversos tribunales. Gracias, doctor Marcer.

**Sra. Presidenta (Sacnun).**- Doctor, muchas gracias por su presencia. Bienvenido.

Adelante, por favor.

**Sr. Marcer.**- Buenas tardes, senadoras, senadores, disertantes.

Voy a tratar de resumir en siete minutos la opinión jurídica que he remitido vía *mail* y vía WhatsApp, vinculada exclusivamente a lo que es de mi incumbencia profesional; y se refiere a la parte del proyecto que propone la unificación de los fueros Contencioso Administrativo y Civil y Comercial Federal.

Si uno analizara cuáles son las razones y los fundamentos del proyecto, uno que está en la práctica constante en ambos fueros, tendría que decir que realmente son los conflictos de competencia. Yo tengo que disentir con mi colega preopinante, porque la verdad es que hay innumerables conflictos de competencia y que, además, tardan muchísimo en resolverse.

Para mí, el propósito principal del proyecto precisamente es ese; y es un propósito loable y valioso, pues realmente yo no le encuentro desde el punto de vista constitucional ninguna objeción a esa unificación. Pero fijémonos una cosa. Estos conflictos de competencia trataron de ser evitados a través del artículo 20 de la ley 26.854, de medidas cautelares, asignándole la decisión de estos conflictos de competencia en forma exclusiva al Fuero Contencioso Administrativo, cambiando en esto lo que establece el artículo 24, inciso f), del decreto 1.285/58.

No obstante este intento, hay dos salas de la Cámara Civil y Comercial Federal que tienen una interpretación, a mi juicio, contraria a lo que dispone esta norma. ¿Por qué? Porque solo lo admite en algunas cuestiones de inhibitorias y no lo admite como practica general; y se ha llegado al caso, incluso, de que la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal termine de alguna forma dejando sin