



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Binder, Alberto. M

La Política Judicial de la Democracia Argentina -Vaivenes de la Reforma Judicial-  
URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 3, enero, 2008, pp. 48-  
66

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656563004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# La Política Judicial de la Democracia Argentina

## -Vaivenes de la Reforma Judicial-

### *Judicial Policies in Argentinian Democracy*

### *-Ups and downs of Judicial Reform-*

■ Alberto. M Binder<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** febrero de 2008.

**Fecha de aprobación y versión final:** marzo de 2008.

#### **Resumen**

La política judicial en Argentina ha fluctuado entre los programas de reforma y el mantenimiento de las antiguas estructuras, fundado más en razones inmediatistas de no irritar al poder judicial y continuar con su colaboración “sumisa”. La reforma judicial es así un campo de negociación con la burocracia judicial. Por otra parte, tampoco se consolidó una orientación clara entre las visiones de recambio de plantel, gerenciales-administrativas y estructurales políticas, de modo que tampoco ha tenido en el aspecto metodológico un rumbo preciso. No obstante, la estructura federal de la Argentina—la cual entrega la gran mayoría de las competencias del poder judicial a los estados provinciales en lugar de al sistema federal—requiere una mirada compleja, ya que, siguiendo la vieja tradición, ha sido mucho más productiva la actividad de reforma judicial en dichos estados que a nivel federal.

**Palabras clave:** Argentina, poder judicial, democracia, jueces, reforma judicial, política judicial, Corte Suprema, justicia federal, Consejo de la Magistratura, reforma justicia penal.

#### **Abstract**

Judicial politics in Argentina have fluctuated between reform programs and the conservation of old structures. This fluctuation is based on the attempt of preventing judicial operators from becoming upset rather than confronting them and losing their political submission. Judicial reform is, in other words, a ground for negotiation with the judicial bureaucracy. On the other hand, a clear orientation was not consolidated between visions of changing the institution, and transforming managerial and structural policies; neither was it precise on which methodological

course to follow. Nonetheless, the federal structure in Argentina—which places most of the competencies of judicial power in the provincial states rather than in the federal system—requires to be seen from a complex perspective given that history shows that judicial reform has been more productive in provincial states than in the federal state.

**Key Words:** *Argentina, judicial power, democracy, judges, judicial reform, judicial policy, Supreme Court, federal justice, Judiciary Council, criminal justice reform.*

.....

## Algunas precisiones iniciales

a República Argentina es un país federal. Su sistema institucional, en términos generales, es similar al de Estados Unidos de Norteamérica y ello se refleja de una manera todavía más clara en el diseño de su régimen de administración de justicia. Esta aclaración es importante ya que cualquier análisis sobre el proceso de reforma judicial o el desarrollo de la administración de justicia debe tener en cuenta aquéllos que es competencia de los Estados (y que influye de un modo directo en la vida de los ciudadanos) de lo que es específicamente federal –de mayor trascendencia institucional- y que impacta sobre la vida cotidiana (también de un modo significativo) pero de manera diferente. También es relevante esta aclaración porque es bastante usual en los trabajos comparativos hacer referencia exclusiva al problema de la justicia federal lo que brinda no sólo una visión parcializada y distorsionada del problema judicial en la Argentina sino que oculta los importantes procesos de cambio que suelen darse a nivel estadual.<sup>2</sup>

Por otra parte, si bien existen problemas en la administración de justicia que hunden sus raíces en la historia y en la herencia del

2 Para ampliar sobre la estructura judicial Argentina ver, Bielsa y Graña (1999: 75 y ss). El mismo tema en perspectiva histórica y siguiendo más de cerca las similitudes con el modelo norteamericano en Gonzalez Calderón (1931: 415 y ss).

modelo judicial heredado de la época colonial y cuyo peso es determinante para juzgar tanto el funcionamiento judicial como los intentos de reforma (Binder, 2003: 231 y ss) lo cierto es que tomaremos como punto de partida el año 1983, momento en el cual se restituye el sistema democrático después de un largo período de inestabilidad institucional marcados por las dictaduras militares que desembocan en el Terrorismo de Estado del período 1976-1982.<sup>3</sup> La brutalidad y violencia de ese último período condicionan todo el proceso democrático hasta nuestros días con una especial incidencia en el área judicial encargada de juzgar hasta el presente

3 El período de inestabilidad institucional comienza en la Argentina del siglo XX con el golpe de Estado de 1930 contra el Presidente Irigoyen. En la década siguiente se suceden gobiernos fundados en el fraude hasta un nuevo golpe militar de corte nacionalista en 1943. En 1945 inicia una nueva etapa constitucional (Perón) que es nuevamente interrumpida por un golpe militar en 1955. Desde entonces hasta 1973 se suceden gobiernos votados en elecciones con fuertes proscripciones y golpes militares hasta el año 1973 en el que nuevamente asume un gobierno democrático que sólo dura dos años. El golpe militar de 1976 si bien se inscribe en la tradición golpista de ese siglo, se caracteriza por un tipo de violencia y represión generalizada conforme los métodos y criterios de la Doctrina de la Seguridad nacional, entonces en boga a nivel regional. En el año 1983 reinicia el sistema democrático con el gobierno de Raúl Alfonsín y si bien tuve que resistir varias asonadas militares en los primeros años, desde entonces gozamos de gobiernos electos democráticamente y con recambio de partidos en el gobierno.

los graves casos de violaciones a los derechos humanos de esa época (Sancinetti, 1988; Malamud Goti, 1996).

Finalmente, la reforma constitucional del año 1994 crea un estatuto especial para la ciudad de Buenos Aires -centro político y cultural del país- que prevé su autonomía jurisdiccional. Esta decisión –que impacta sobre el diseño del sistema judicial federal, ya que significa el abandono de la jurisdicción federal sobre los casos ordinarios en esa ciudad- desencadena un proceso de tensiones y cambios aún en ciernes cuya evolución todavía no es clara.<sup>4</sup>

Estas aclaraciones iniciales son imprescindibles ya que es imposible en unas pocas páginas describir todos los elementos vinculados a la reforma judicial que se dan en los distintos niveles. Como hemos dicho, circunscribirse al tema en el ámbito federal no daría una idea certera del estado de la cuestión en la Argentina. Por otra parte, tampoco sería un enfoque adecuado analizar todo el problema judicial desde la perspectiva de la respuesta al Terrorismo de Estado porque más allá de su indudable importancia, dejaría por fuera una innumerable cantidad de temas no directamente vinculados a esa cuestión. No obstante, siempre estará presente –porque así lo ha estado- en el diseño de la política judicial de estos años. Finalmente, la creación de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires genera un período de turbulencias que ha impactado sobre el desarrollo de la reforma federal. Buscaré en consecuencia construir un marco analítico que permita ordenar la información y darnos pistas sobre lo que sucede en nuestro país sin renunciar a dejar traslucir la complejidad de escenarios dispares que también constituye un factor de riqueza del proceso de reforma judicial en nuestro país.

4 Bielsa y Graña (1995); ver un resumen de posiciones en Marcela Micieli :“De la transferencia de las facultades jurisdiccionales” en [www.buenosairesciudad.pais-global.com.ar](http://www.buenosairesciudad.pais-global.com.ar)

## **El punto de partida. Democracia y cuestión judicial en la transición democrática**

Un punto todavía no suficientemente estudiado en nuestro país es la emergencia, de un modo relativamente inédito en el debate político, de un verdadero programa de transformación judicial en los inicios de la transición democrática.<sup>5</sup> Sin duda por el grave impacto de la complicidad judicial en el Terrorismo de Estado pero también influido por la maduración del propio programa democrático después de varias décadas de inestabilidad política, el programa del nuevo gobierno incluye de un modo novedoso el enfoque sobre la cuestión judicial.

Nos lo señala con claridad uno de los principales propulsores de esa visión: “La democracia requiere la observancia de las normas que han sido sancionadas por la regla de la mayoría luego de un proceso de discusión. En definitiva, la anomia que marca nuestra vida social y en parte nuestro subdesarrollo es una deficiencia en la materialización de la democracia”<sup>6</sup>. Por eso, nos señala el mismo autor, el primer gobierno de la transición democrática “expuso como la principal bandera de su campaña y como objetivo prioritario de su gobierno e restablecer el estado de derecho y la conciencia de juridicidad en la Argentina” (Nino, 1992).

Ese proyecto inicial se materializó en varias vías de acción y líneas de reflexión. En primer

5 Es obvio que con anterioridad existen preocupaciones sobre el problema judicial. Pero han sido pocos los momentos en la historia de nuestro país en los que se desarrolla una visión completa del problema judicial y se plantea una política pública al respecto que forme parte importante de la agenda política de un gobierno. Encontramos ejemplos en el siglo XIX de la mano de la puesta en marcha del sistema constitucional a partir de 1853, pero este fenómeno es inexistente en el siglo XX hasta el momento que señalamos.

6 Nino (1992:272); para otras perspectivas ver: Waldmann (2003:214); Binder ( 2004).

lugar, si bien la renovación de planteles judiciales estuvo signada por el hecho de reinstalar a muchos de los jueces ilegalmente cesanteados por la dictadura y remover a aquellos nombrados por ella y que habían demostrado compromisos ideológicos (recambio realizado, por cierto, con muchas imperfecciones) quedó planteado, aunque no resuelto, el problema general de la racionalización de los nombramientos de los jueces y fiscales<sup>7</sup>. La rapidez con que era necesario estabilizar al nuevo sistema judicial –que pronto debería afrontar los casos de violaciones a los derechos humanos- impidió sentar las bases de un sistema más sólido pero dejó instalada una preocupación que luego se concretaría con la reforma constitucional de 1994 que crea el Consejo de la Magistratura y el Decreto 222/04 de impugnaciones públicas sobre el nombramiento de los magistrados de la Corte. Esta preocupación se compadece y está influida por una de las estrategias que se utilizaron para encarar la reforma judicial (estrategia dominante en esa época) según la

7 En el año 1984 se produce un debate entre los sectores que propugnaban un cambio total y completo de todos los jueces que habían sido nombrados o ratificados por la dictadura militar a quienes se les había impuesto el juramento sobre el Estatuto del Gobierno Militar por encima de la Constitución Nacional (la formula decía así: "¡juráis por Dios nuestro Señor y estos Santos Evangelios desempeñar las funciones para las que habéis sido designado, administrando justicia bien y legalmente de conformidad con los objetivos básicos fijados y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional y la Constitución Argentina!"). No fue esa la política que adoptó el gobierno que prefirió analizar caso por caso según el grado de compromiso con el gobierno militar y su pertenencia más o menos estable a los planteles judiciales. Muchos jueces fueron removidos (aunque no se formó ninguna causa penal contra ellos) y otros tantos fueron ratificados y nombrados según el sistema constitucional. Asimismo muchos funcionarios fiscales o defensores fueron promovidos a jueces. Salvo en los Tribunales Superiores –que al igual que la Corte fueron renovados completamente- los Estados provinciales siguieron esta misma política.

cual el cambio se produciría de una manera eminente si se lograba cambiar a los planteles judiciales antiguos por otros más profesionales y con compromisos claros con el sistema democrático.

Dentro de esa misma línea de acción se produjo la renovación de la Corte Suprema y también quedó planteada una visión del problema que continúa hasta hoy y que aún genera problemas. Era indudable que la Corte Suprema de la dictadura militar debía ser reemplazada en su totalidad y así se hizo nombrando a juristas no comprometidos con el régimen y de prestigio. Entre ellos, la presidencia en manos de Genaro Carrio era un signo de calidad intelectual y trayectoria. Sin embargo, si bien se realizaron algunos ajustes a la competencia de la Corte Suprema, y ella mismo dictó fallos que ordenaron su trabajo poco, se varió en su tradicional forma de funcionamiento, con elementos de delegación de funciones, falta de deliberación y transparencia que luego se agravaron en la medida que cambió su integración por juristas adictos al gobierno. A más de veinte años, estamos todavía enfrentando ese mismo problema.

En los primeros años del nuevo gobierno democrático se plantea ya un programa completo de reforma de la justicia penal cuyo eje consistirá en el cambio del viejo molde colonial de tipo inquisitorial por un nuevo sistema de tipo adversarial. Al mismo tiempo se propician fuertes cambios en la organización judicial, en la estructura de los fiscales y en la defensa pública. Se promueve la incorporación de jurados y en general, la modernización de todo el sistema penal, incluso en las leyes de fondo. Si bien este proyecto sólo se concreta parcialmente, deja marcado un rumbo que tendrá gran influencia en el resto de los Estados y luego también en otros países.

Si bien en las postrimerías del gobierno dictatorial se diseñan algunos programas de modernización administrativa y tecnológica, ellos van a tener un nuevo impulso en las nuevas gestiones democráticas. La necesidad de un cambio radical en el modo de organi-

zación judicial y en el uso de la tecnología para el trabajo de los tribunales es aceptado como una necesidad insoslayable. Allí nace otra línea de trabajo que aún ha cesado y que tampoco ha tenido un avance definitivo.

Estas características iniciales de una política judicial, mucho más explícita que en otras épocas, y que era presentada como un plan de gobierno influye y es seguida por muchos de los Estados con mayor o menor profundidad. Incluso, tal como veremos en el próximo punto, en muchos de ellos los avances fueron más profundos que en el nivel federal y algunos logros se consolidaron en estructuras más estables.

Finalmente, estas líneas de acción van acompañadas por un nivel de reflexión de política mayor. No en los ámbitos académicos, que en general han realizado en nuestro país un pobre acompañamiento de la política judicial, sino por la creación de una institución, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, que bajo la inspiración y dirección del mismo Carlos Nino, propuso crear un ámbito de reflexión colectiva sobre las nuevas necesidades de la democracia. Si bien la duración de esta institución fue efímera, muchas de las personas que hoy todavía se dedican a los temas judiciales o institucionales pasaron o tuvieron sus puntos de contacto con esa institución y con el pensamiento de su inspirador.<sup>8</sup>

---

8 “En 1985, auspiciado por el Poder Ejecutivo Nacional, se creó un organismo especial, el Consejo para La Consolidación de la Democracia (Decreto 2446/85). Este Consejo tenía como objetivo una reforma constitucional que fuera el eje de la reforma política destinada a reconstruir el sistema político y a dotar a la democracia de los mecanismos institucionales que favorecieran a una política de cooperación entre oficialismo y oposición. El propósito de ello, era poner fin a la inestabilidad política y dar respuesta a la crisis socioeconómica que se vivía. En esta idea, se da cuenta del déficit de las instituciones para afrontar la crisis económica y la crisis del Estado, que no había sido reformado desde la Segunda Guerra Mundial” (ver [www.politicayactualidad.com](http://www.politicayactualidad.com) ).

Existe, en consecuencia, un planteo novedoso de la política judicial en los albores de la transición democrática que si bien no ha dado los frutos deseables, en especial en el sistema federal, logró establecer el horizonte de trabajo para las dos décadas posteriores.

### **El desarrollo de la política judicial: entre la reforma y la manipulación del poder judicial**

La multiplicidad de acciones, proyectos, debates, instituciones y cambios producidos en los últimos veinticinco años en la totalidad de los estados y el sistema federal impiden un desarrollo lineal que de cuenta de ellos<sup>9</sup> y, como ya anticipamos, reducir el problema a los movimientos realizados en el ámbito de la administración de justicia federal daría una visión empobrecida y distorsionada de la cuestión judicial en la Argentina. Por tal motivo nos vemos obligados a ordenar la información desde alguna de las perspectivas posibles.

Con ese mismo propósito, podemos señalar que también ha existido desde el inicio un doble juego de visiones en el campo judicial. Por un lado, los intentos de reforma, fundadas en tres visiones diferentes que a continuación explicaremos y que permiten ordenar los logros y frustraciones de cada una de ellas. Por otra parte, muy pronto la dirigencia democrática también asumió que la manipulación directa del Poder Judicial o el mantenimiento de una situación de debilidad en la administración de justicia era algo muy funcional para el ejercicio de un poder que de un modo creciente usa instrumentos informales o ilegales. La creciente debilidad del sistema democrático, la concentración del poder político y económico, el aumento en la calidad y cantidad de formas de corrupción y las sucesivas crisis económicas fueron generando un clima en

---

9 Sobre la amplitud del concepto de reforma judicial ver (Binder y Obando 2004, en especial páginas 50 y ss.)

el cual, los poderes ejecutivos -federal y estatales- necesitaban evitar todo tipo de control de legalidad, ya sea fundados en razones de “gobernabilidad” o en simples conveniencias sectoriales, intereses espurios, tradición caudillista o pura corrupción.

Existe un juego permanente entre políticas de reforma y manipulación, que no siempre se han presentado como meras antagonistas, ya que muchas veces los intentos de reformas fueron el canal más adecuado para la manipulación (como de un modo claro lo muestra la reforma del número de miembros de la Corte Suprema durante el segundo gobierno democrático)<sup>10</sup>. Podría parecer que este doble juego entre las políticas de reforma y el mantenimiento de la política tradicional de manipulación deja de ser claro cuando uno afirma que también su utilizaron proyectos de reforma para encubrir nuevas formas de la vieja política de manipulación; sin embargo, esa ambigüedad nos sirve para comprender con mucha claridad el estado de la situación en nuestro país donde el discernimiento del verdadero sentido de las políticas judiciales se ha vuelto un problema complejo, incluso para los analistas más expertos.

Hecha esta aclaración podemos señalar que en la Argentina, al igual que en los restantes países de la región, es posible ordenar los intentos de reforma judicial desde la perspectiva del entrecruzamiento o competencia de

10 “Por iniciativa de Carlos Menem, desde el 5 de abril de 1990, la Corte Suprema de Justicia de la Nación pasó de 5 a 9 miembros. El 19 de abril, el Senado aprobó los pliegos de Ricardo Levêne (h), Mariano Cavagna Martínez, Rodolfo Barra, Julio Nazareno, Eduardo Moliné O’Connor y Antonio Boggiano. La sesión fue secreta y duró apenas siete minutos. El informe menciona que los nuevos ministros tenían vínculos históricos con el Partido Justicialista o con Carlos Menem y formaron la primera mayoría automática menemista.” [www.abogadosvoluntarios.net](http://www.abogadosvoluntarios.net) . Allí se accede al primer diagnóstico sobre la independencia judicial realizado por Poder Ciudadano bajo la coordinación de María Julia Pérez Tort, donde se analiza los casos de manipulación más evidente tanto a nivel nacional como estadual.

tres visiones básicas sobre la estrategia más conveniente para desencadenar o llevar adelante los procesos de cambio.

Según una primera visión, la falla principal de la administración de justicia -y por lo tanto el principal remedio que necesita- proviene de las deficiencias profesionales y humanas de los jueces y funcionarios judiciales. Ya sea que se trate de problemas de formación profesional e intelectual, de falta de compromiso con los valores democráticos, de fallas éticas en su desempeño o de una débil conciencia moral; lo cierto es que los jueces no están a la altura de sus cargos. Se debe, en consecuencia, provocar remociones de esos jueces y, para el futuro, mejorar el sistema de nombramiento, control y remoción. Cuando esto ocurra mejorará el desempeño del sistema judicial en su conjunto y renacerá la confianza ciudadana.<sup>11</sup>

Para una segunda visión, el problema principal consiste en la deficiente administración de los recursos humanos y materiales que mueven la maquinaria judicial. Todos los procesos de trabajo que se desarrollan, desde la atención al público hasta la realización de audiencias o el dictado de sentencias, se han vuelto obsoletos y la incorporación de la ayuda tecnológica es débil, caótica e inadecuada. Por más que los jueces y funcionarios trabajen mucho y con dedicación, todo su esfuerzo se ve diluido por los defectos de la organización y la administración de los tribunales que no responden a los parámetros más elementales de la administración moderna.<sup>12</sup>

Una tercera visión señala que el problema fundamental reside en un problema más profundo que se relaciona con la pervivencia de estructuras de trabajo regidas por normas antiguas y por modelos de organización y gobierno judicial rígido, vertical y burocrático.

11 Esta visión influyó en toda la región latinoamericana sobre la base de muchos de los ejemplos del tratamiento que tuve el tema en la transición española. Para ver el tema en una versión periodística y amena: Bonnin, Pere (1985).

12 Ver (Binder y Obando, 2004: 257 y ss). Capítulo dedicado a los problemas de Administración de los Tribunales.

Esta visión destaca que ellos no son “defectos” de la administración de justicia, sino la pervivencia de un modelo judicial autoritario, proveniente de la tradición inquisitorial propia de la Colonia que genera una matriz político-estructural que es necesario revertir para adecuarla a los modelos judiciales de tipo republicano-liberal.<sup>13</sup>

Cualquier lector avezado pronto se dará cuenta que en realidad estas tres visiones no son incompatibles y que con gran seguridad uno podría afirmar que cada visión destaca una parte importante del problema. Como esa observación es totalmente cierta, de lo que se trataría es de construir una visión más comprensiva de tipo “integral” con capacidad de abarcar todos los problemas y de proponer soluciones en todas las dimensiones. Así nace una cuarta visión, aparentemente superadora, que ha nutrido y sigue nutriendo los sucesivos planes integrales de la reforma judicial, de los cuales en la Argentina existen varias versiones. Lo que ocurre es que el problema está instalado en otro plano. La competencia entre las tres visiones y finalmente entre cada una de ellas y la visión “integral” se da en el plano de la *perspectiva estratégica*. Un plano esencial a la hora de diseñar una política de cambio ya que se trata de encauzar recursos escasos en los niveles y obtener escalonadamente resultados en un programa coherente de mediano plazo.

Tenemos pues ahora un cuadro de análisis un poco más rico, en mi opinión, para comprender la reforma judicial en nuestro país. No obstante, encontraremos –fundadas en las visiones propias de cada en cada una de esas líneas- acciones relevantes tanto en el plano federal como estadal que nutren el complejo proceso de reformas en los distintos ámbitos institucionales.

13 Sobre esta perspectiva, ver (Maier, FALTA AÑO : 259 y ss. También Binder (2003). Ya citado donde se muestra la influencia de la configuración histórica en temas muy concretos del funcionamiento de la justicia penal. Lo allí dicho sería aplicable sin problemas al resto de la administración de justicia.

La primera visión, como ya dijimos, nutrió a lo largo de estos años tanto una desconfianza permanente hacia los planteles judiciales como el intento de racionalizar el nombramiento y remoción de los jueces, fiscales y defensores. Recordemos que en el modelo tradicional de la Constitución Federal y en la distintas Constituciones estadales los jueces eran nombrados a propuesta del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado Federal o de las Legislaturas provinciales.

Las distintas acciones de reforma en este tema –superado el momento inicial de recambio total de los jueces y funcionarios comprometidos con la dictadura- consistieron en la crítica al modelo tradicional de nombramiento, en especial por su falta de transparencia y la ausencia de un control efectivo por parte del Senado Federal. Ello llevó que el propio cuerpo legislativo modificara su reglamento interno permitiendo que se realizaran audiencias públicas. Sin embargo, la inercia del sistema anterior, la falta de iniciativas provenientes de las propias organizaciones sociales y escaso interés de los poderes públicos involucrados de provocar cambios en un sistema que era funcional para la injerencia en el poder judicial hicieron que el mecanismo de transparencia de las audiencias del Senado no tuviera mayor efecto.<sup>14</sup> En el plano estadual la situación fue algo diferente.

Algunos Estados avanzaron decididamente hacia un sistema de nombramiento acotado por un órgano distinto al Ejecutivo y

14 “En efecto, entre 1989 y 1992 se realiza una campaña de concienciación y crítica pública que insta a la participación de los ciudadanos y la adopción de audiencias públicas previas al otorgamiento del acuerdo. Esta campaña tiene como efecto la modificación del reglamento del Senado, que adopta el mecanismo de las audiencias públicas y en noviembre de 1991, por Decreto 1179 , el Poder Ejecutivo creó la Comisión Asesora de la Magistratura, con la misión de asesorar al presidente en la selección de los jueces, garantizar la idoneidad de los postulantes y establecer algún tipo de control público de los nombramientos.

al Legislativo que seleccionaba los candidatos y otros Estados quedaron a mitad de camino estableciendo “comisiones asesoras” con mayor o menor poder de condicionar pero que no alcanzaban el nivel de los Consejos de la Magistratura de los otros Estados.<sup>15</sup> El poco rédito de esta primera fase de reformas dejó subsistente el problema y la crítica. Ello llevó a que fuera incorporado de un modo relevante en la Reforma Constitucional de 1994 que creó el Consejo de la Magistratura, que se sancionara la ley reglamentaria de esa institución y que otros Estados siguieran ese camino lo mismo que la nueva entidad política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>16</sup>

---

15 Las provincias argentinas se adelantaron al sistema federal en el establecimiento de mecanismos tipo Consejo de la Magistratura, incluso en sus Constituciones Provinciales. Por ejemplo, Chaco, Chubut, San Luis, Tierra del Fuego, y otras, pero con dispar funcionamiento. Algunos, como el de la Provincia de Chubut, integrado inclusive por ciudadanos comunes, han tenido un funcionamiento muy superior a otros. Para tener información sobre los distintos poderes judiciales de los Estados y sus sistemas de nombramiento, consultar [www.cmcaba.jusbares.gov.ar](http://www.cmcaba.jusbares.gov.ar) (portal del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires) y utilizar el enlace con los portales de los poderes judiciales estadales y el portal de la justicia argentina.

16 La reforma constitucional de 1994 tiene una base de acuerdos políticos (el Pacto de Olivos, entre el Partido Justicialista y el Partido Radical) que no ha cesado de ser objetada, por consideran que carece de una base legítima de preocupación por la modernización institucional. El Presidente Menem quería lograr se habilitara su reelección y para conseguir el acuerdo cedió en reformas que le parecieron de menor importancia. No obstante la intencionalidad política de los actores de ese entonces, la reforma de 1994 generó algunos mecanismos llamados a tener un alto impacto institucional en el futuro. Sin embargo, el rediseño constitucional del poder judicial es una de las partes más fallidas y con mayores deficiencias técnicas. Ello, en gran medida, tiene que ver con el pobre desarrollo en nuestro país de una teoría constitucional y política del Poder Judicial.

No obstante todas estas acciones de cambio, cuyo resultado fue la aparición de nuevas instituciones, leyes, reglamentos, etc. no provocaron aún un salto cualitativo en el sistema de selección y nombramiento de los magistrados y la desconfianza social sobre su independencia o falta de idoneidad continúa<sup>17</sup>. Ciertamente no se puede decir que no se haya producido ningún efecto y, menos aún, que se haya empeorado la situación. Pero el funcionamiento de muchas de esas nuevas instituciones y, en especial, el Consejo de la Magistratura Federal dejó muchos elementos de disconformidad. Algunos de ellos provenientes de la práctica interna de ese organismo (que además por el tipo de diseño constitucional mezcló los problemas de selección y nombramiento con la administración del poder judicial), otros provenientes de la larga demora en el proceso de selección (que llevó incluso a extender la práctica de nombrar a jueces interinos, sin base constitucional) y finalmente, otros provenientes de un uso arbitrario de los márgenes de discrecionalidad que el sistema había dejado en manos del Poder Ejecutivo y que obligaban a los candidatos a repetir los cabildeos políticos que se querían evitar.<sup>18</sup> La práctica concreta en los Estados y en la Ciudad de Buenos Aires no fue paralela a la del Consejo Federal y en muchos Estados el nivel de satisfacción y limitación de la arbitrariedad fue mayor, y en otros también continuó la práctica de la manipulación sin que se pueda llegar todavía a una conclusión definitiva sobre el funcionamiento general de estas instituciones o se haya consolidado una práctica uniforme.

---

17 Ver la importancia otorgada a la recuperación de la confianza ciudadana y la recuperación del descrédito de la administración de justicia en el conjunto de documentos publicados en [www.reformajudicial.jus.gov.ar](http://www.reformajudicial.jus.gov.ar)

18 Una investigación sobre el funcionamiento del Consejo de la Magistratura se puede ver en el número especial de la revista “Pena Y Estado” “Los consejos de la Magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú. Inecip, 2003, pg. 41 y ss.

En este tema vemos con claridad como se entremezclan las acciones reformistas con las viejas prácticas de control sobre el poder judicial sin que se haya dado todavía un salto significativo, pese a los avances. Esta situación se volvió a evidenciar con las últimas reformas al Consejo de la Magistratura Federal, donde el Poder Ejecutivo sanciona con urgencia un conjunto de reformas que merecerían un debate más amplio ya que provocaron rechazo de distintos sectores políticos y profesionales. En este caso, las reformas parecieran que respondían a otras necesidades (el juego de fuerzas en el parlamento) más que a un diseño de política judicial.<sup>19</sup>

19 Por esa razón las últimas modificaciones al Consejo de la Magistratura generaron tanta polémica y rechazo de distintos sectores. Es clara la posición del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) al respecto: "existen razones más que suficientes para que el Senado reconsideré el dictamen aprobado sobre el proyecto de reforma del Consejo de la Magistratura. Como usuarios de la administración de justicia, sabemos que el Consejo de la Magistratura es un órgano esencial del sistema judicial y tiene una relevancia máxima para garantizar su buen funcionamiento. En este sentido, coincidimos con la necesidad de modificar la dinámica de trabajo del Consejo de la Magistratura, pues ésta ha distado de ser la adecuada. Sin embargo, el proceso de debate parlamentario sólo será un buen ámbito para discutir y solucionar las debilidades del organismo si se propicia una discusión profunda, no dominada por urgencias injustificables. Incluso, gran parte de las reformas que el Consejo de la Magistratura precisa no necesariamente requieren un cambio legal. Por lo demás, es preciso advertir que el proyecto en discusión no se enmarca en una verdadera reforma judicial. Y que el debate ha quedado limitado, por las características de este proyecto, a la cuestión de la reducción de los miembros del Consejo de la Magistratura. El CELS no defiende intereses corporativos. También es consciente de que este proyecto ha recibido fuertes críticas de sectores que tuvieron una importante responsabilidad en el proceso de crisis y des prestigio de la justicia argentina, y a los que no se los escuchó alzar sus voces en resguardo de la independencia y la calidad del Poder Judicial. Por ello, el CELS quiere

Estas reformas llamaron la atención, además, porque apenas un año antes, respondiendo a las críticas en el manejo arbitrario de las propuestas que hacía el Poder Ejecutivo, se sancionó un decreto auto-limitativo, la propuesta de organizaciones de la sociedad civil permitió generar confianza y calidad a los nuevos miembros de la Corte Suprema (varios

---

aclarar que las críticas sobre este proyecto de ley no diluyen las diferencias profundas que tenemos con estos sectores.

Para el CELS, las críticas más importantes sobre el proyecto se resumen en las siguientes:

- Una reforma como la que se propone no redundará en una mejora del funcionamiento del Consejo de la Magistratura.
- La reducción de miembros no implica desburocratizar el órgano, ni agilizar sus decisiones.
- El proyecto concentra poder en el sector político al permitir que sus representantes puedan sesionar con quórum propio, lo que significa alterar el equilibrio que prevé la Constitución Nacional entre los distintos estamentos que integran el Consejo.
- Esta reducción de miembros limita la representatividad de las minorías parlamentarias y del sector de jueces y abogados.
- El proyecto licua las facultades del Consejo de la Magistratura en funciones presupuestarias, administrativas y de control de gestión del Poder Judicial. Por lo tanto no tendrá como efecto, una verdadera ruptura del corporativismo judicial existente.
- El proyecto es técnicamente deficiente y en términos de política judicial opta por un camino incorrecto.
- El proyecto ha generado sospechas en la sociedad sobre la posible afectación de la independencia judicial.
- Por todo esto, este proyecto implica un retroceso en el proceso de recuperación de la credibilidad de la justicia que se había iniciado con medidas como la auto-limitación del Poder Ejecutivo en la designación de jueces y el comienzo de la renovación del fuero federal". Con algunas variantes menores muchas otras organizaciones coincidieron con estos planteos. Sin perjuicio de lo cual el Poder Ejecutivo presionó al Parlamento hasta conseguir la aprobación de las modificaciones.

de los anteriores habían sido removidos por juicio político fundado en mal desempeño).<sup>20</sup> Sin embargo, al poco tiempo el propio Poder Ejecutivo incumplió ese mismo decreto y aún mantiene sin cubrir dos vacantes de la Corte Suprema en contra de las disposiciones de la misma norma que él dictó<sup>21</sup>. Vemos pues que la línea de trabajo que surge de la necesidad de mejorar los planteles judiciales y racionalizar y volver transparente el mecanismo de selección que todavía está abierta y sujeta a vaivenes. Quizás falta poco para que termine de consolidarse un salto de calidad en este tema, pero ello dependerá de un conjunto de factores que todavía dependen del juego de los actores involucrados en ese tema y no se producirá por sí mismo. Del mismo modo, los

nuevos intentos de aumentar el control y la manipulación de la administración de justicia en los Estados fueron denunciados hace muy poco tiempo como una realidad instalada con una nueva fuerza.<sup>22</sup>

La segunda visión, tipo administrativo gerencial, también produjo un conjunto de iniciativas y acciones que, al igual que la visión anterior, no alcanzaron en mi opinión, para generar un salto cualitativo aún cuando hayan producido efectos valiosos. En una primera etapa los mayores intentos se canalizaron a través de la idea de “informatización”. Promovidas en gran medida por las primeras gestiones del Ministerio de Justicia y una de sus dependencias (El Sistema Argentino de Informática Jurídica SAIJ) se buscó, en primer lugar, incorporar tecnología en el manejo de la información jurídica, tanto respecto de la actividad normativa como jurisprudencial. Posiblemente este sea uno de los campos en los que los logros sean mayores y hoy la República Argentina tenga una situación muy distinta a los de otros países de la región.

No sólo las iniciativas del Estado hicieron avanzar esto sino que se incorporaron empresas privadas de gran envergadura, tanto en la edición de la publicación oficial de leyes y decretos (Boletín oficial) como en el manejo de la jurisprudencia federal y estadual. La irrupción de Internet finalmente terminó por facilitar el uso tecnológico y hoy la información disponible es variada y muy actualizada.<sup>23</sup> Algo distinto es la situación respecto de

---

20 "En junio de 2003, el Presidente dictó el decreto 222/03 con una doble finalidad: por un lado, dotar de mayor transparencia y participación el proceso de designación de jueces de la Corte Suprema. Por el otro, establecer un mecanismo de auto-limitación que ofrezca algunas pautas objetivas relativas a la idoneidad técnica y al compromiso con los valores democráticos de los candidatos a cubrir un sitio en el máximo Tribunal. Con este mecanismo ya se han designado cuatro de los actuales miembros, y la Corte ha vuelto a ganar cierta legitimidad ante la sociedad. Nuestra propuesta de reducir el número de jueces de la Corte pretende evitar que una misma gestión de gobierno realice tantas designaciones, y se corra el peligro de que esta legitimidad ganada se vea sospechada tras un manto de falta de independencia política". Ver más información en [www.adccorte.org.ar](http://www.adccorte.org.ar)

21 Producidas dos nuevas vacantes en la Corte Suprema algunas organizaciones señalaron la conveniencia de reducir los miembros de ese Tribunal. Las opiniones no han sido unánimes en este sentido. De todos modos el Poder Ejecutivo Nacional ni redujo los miembros ni nombró a los nuevos candidatos, incumpliendo su propio decreto. Esta inacción se funda no en la incertidumbre del debate sino en la conveniencia para ciertas políticas del gobierno (por ejemplo los fallos pendientes sobre el problema de la pesificación asimétrica) de no alterar las mayorías actualmente existentes en el tribunal. Para información sobre este debate y las críticas ver [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

22 En el último informe sobre los derechos humanos elaborados por el CELS se incorporan casos claros de falta de independencia judicial en las provincias. En particular los casos de Neuquén, San Luis y Misiones han provocado acciones legales de diversos organismos de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil. Ver información sobre Neuquén y Misiones en [www.inecip.org](http://www.inecip.org); sobre Santiago del Estero [www.eges.com.ar](http://www.eges.com.ar); sobre misiones [www.adccorte.org.ar](http://www.adccorte.org.ar) y un informe general ya citado en [www.abogadosvoluntarios.net](http://www.abogadosvoluntarios.net)

23 Tras ser un proyecto que tuvo que desarro-

la informatización de la gestión de los tribunales. Los primeros intentos estuvieron dirigidos a informatizar la gestión de los juzgados laborales –siempre sometidos a una carga de trabajo excesiva– y a la modernización del sistema de recepción de causas en materia civil y comercial. Los resultados iniciales fueron dispares. Contribuyó en gran medida la dificultad de acompasar la incorporación de tecnología con las reformas administrativas necesarias. Ello llevó a que no su pudiera mantener en el tiempo un trabajo sostenido y coherente de modernización administrativo-gerencial.

En el ámbito estadual ocurrió algo similar. Algunas provincias, incluso alentadas por algunos fondos (no muy grandes) del Banco Mundial orientados hacia ellas, lograron hacer avanzar sus proyectos de modernización incluso con más adelanto que el sistema federal. Otras provincias hicieron esfuerzos con sus propios recursos. De un modo u otro, aún reconociendo avances y buenas iniciativas, no se puede afirmar, a mi juicio, que estos trabajos provocaron una plataforma estable para el trabajo futuro. La instalación misma de la “perspectiva de gestión” ha sido muy difícil por la oposición que genera la cultura jurídica tradicional, la antigüedad de los modelos de organización y la resistencia a entregar la administración a los profesionales preparados para ello.

La aparición del Consejo de la Magistratura Federal y las competencias de administración otorgadas por la Constitución Nacional reformada complicaron el desarrollo de este tipo de programas ya que comenzó una larga disputa entre el nuevo organismo y la Corte Suprema sobre el alcance de esas facultades de administración y entre el Consejo y el Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia) sobre el

llarse acompañando los fuertes cambios tecnológicos de las últimas dos décadas, finalmente el SAIJ logró estabilizar sus servicios y acompasarse con el desarrollo de las bases de datos jurídicas privadas. Ver [www.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar). Los principales proveedores de información jurisprudencial se pueden encontrar en [www.legislaw.com.ar](http://www.legislaw.com.ar).

manejo de préstamos orientados a esta modernización (PROJUM). Estas disputas, sumadas a la crisis económica que comienza a gestarse en la Argentina hacen que se resienta la posibilidad de tener un centro y un programa rector del conjunto de actividades.<sup>24</sup> Por ello muchas de las iniciativas quedan dispersas y avanzan sobre su propia lógica.

Algunos sectores de jueces y de miembros del Consejo de la Magistratura comienzan a trabajar sobre la idea de certificar la calidad de los procedimientos mediante la normas ISO<sup>25</sup>, se perfeccionan algunos elementos del uso de información y el propio desarrollo tecnológico hace que el uso de computadoras en los tribunales cambie radicalmente, más por las nuevas capacidades tecnológicas (solamente el avance en los programas de procesamiento de textos produce un cambio radical en el trabajo cotidiano) que por el desarrollo de un programa consciente. Las iniciativas provinciales también se dispersan aunque algunas

24 Con el objetivo de proponer un nuevo modelo de gestión y organización para todos los juzgados del país, el Proyecto de Desarrollo Juzgado Modelo (PROJUM), dirigido por el Consejo de la Magistratura de la Nación y financiado por el Banco Mundial, ingresó en una nueva etapa con la contratación de una consultora privada encargada de diseñar un nuevo juzgado. La iniciativa, sin embargo, no logra superar los cuestionamientos que la atraviesan desde su gestación. Ahora son los propios consejeros quienes cuestionan la escasa participación que tienen los distintos actores del sistema judicial en las reformas, como así también la sujeción absoluta a los dictados del Banco Mundial. Algunos de ellos van más allá y sostienen que si esto no cambia el programa debe ser cancelado (Giarone 2003) [www.cefja.org.ar](http://www.cefja.org.ar)

25 El uso de estas herramientas fue promovida por uno de los Consejeros de la Magistratura, el Dr. Humberto Quiroga Lavie quien convocó a jueces y luego a empleados judiciales a trabajar sobre la idea de gestión de calidad. Para una visión de los inicios de este trabajo ver el reportaje que se publica en el boletín de Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) de diciembre del año 2003. Se puede leer en [www.iram.org.ar](http://www.iram.org.ar)

mantienen acciones más decididas y avanzan un poco más en la informática de gestión judicial e incluso, institucionalizan, sectores de la administración dedicados al desarrollo informático.<sup>26</sup>

En el plano del uso de la información el desarrollo es análogo. En material penal se toma nota de la necesidad de modernización de la información disponible, y en los primeros años del gobierno democrático se crea primero el Instituto de Política Criminal y luego la Dirección Nacional de Política Criminal, allí se realizaron acciones para modernizar tanto el sistema de registro de antecedentes como para desarrollar nuevas formas de información útiles para el control de la criminalidad. En la Procuración General de la Nación también se desarrolla una nueva Secretaría de Estadísticas que busca modernizar y normalizar la información disponible. De hecho se lanza un plan de normalización de toda la información disponible a nivel nacional pero con resultados dispares. En otras áreas de la administración de justicia el uso de la información es todavía más pobre. Ni el Consejo de la Magistratura ni la Corte Suprema logran consolidar un proceso que cambie de un modo sustancial la producción y uso de la información disponible. La situación en los Estados es todavía más endeble porque si bien realizaron algunas acciones, ya sea de la mano de la modernización administrativa parcial que se dio en algunas Provincias o por impulso del Ministerio de Justicia Nacional, ninguno de los Estados logra desencadenar un proceso de uso y producción de la información que sea distingible. Finalmente, una vez más la sola irrupción de Internet hizo que muchas institucionales judiciales abrieran sus portales y pusieran allí información que antes no estaba disponible. Sin embargo, todavía el uso y la actualización de muchas de esas páginas son

26 Se pueden ver los casos de Chubut, Río Negro, Mendoza o Córdoba, en los portales en Internet ya señalados. O el programa de apoyo a la modernización judicial en las provincias en [www.reformajudicial.jus.gov.ar](http://www.reformajudicial.jus.gov.ar)

pobres, aunque seguramente se convertirán en el futuro cercano en un mecanismo de transparencia y comparación de gran utilidad.<sup>27</sup>

La tercera visión que señalamos funda acciones de distinto tipo y en distintos niveles con desigual grado de desarrollo. La primera y más importante línea de acción desde esta perspectiva tiene que ver con los cambios en la justicia penal. Uno de los proyectos más relevantes de la agenda de temas judiciales del primer gobierno democrático consistió en un planteo total y profundo de la justicia penal federal. Fundado en el atraso de un procedimiento escrito de base inquisitorial que respondía a una legislación atrasada varios siglos se propone un cambio que retome el modelo adversarial de la Constitución Nacional, incorpore el juicio por jurados, aumente las garantías del imputado, permita la defensa de los derechos de la víctima, ya sea a través de los fiscales o de sus propios abogados, que acabe con el juez de instrucción y aumente el control judicial sobre la ejecución de la pena y el sistema carcelario.

Este proyecto promovió un gran debate en la comunidad jurídica y en algunos sectores sociales. Al mismo tiempo se complementaron las reformas normativas propuestas con nuevas formas de planificación de la implementación y cambios en la organización judicial y en la gestión de los tribunales. También se propusieron nuevos modelos de organización del Ministerio Público y de la Defensa Pública. El proyecto, por otra parte, tuvo un fuerte apoyo del Ministerio de Justicia y del Consejo de Consolidación de la Democracia. No obstante el tratamiento legislativo fue largo y complejo y finalmente no prosperó. No obstante dejó una huella que todavía sigue marcando los procesos de reforma de la justicia en el país<sup>28</sup>. En lugar de este Proyecto, el segundo

27 Sobre este problema en particular ver, Vargas, Binder y Riego (2004), disponible en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

28 El conjunto de esos trabajos y los equipos que se reunieron en ese entonces trabajaron alrededor de lo que se denominó "Proyecto Maier"

gobierno democrático impulsa otro de corte más conservador fundado en el modelo de justicia penal que ya tenían otros Estados (en especial la Provincia de Córdoba) desde hacía cincuenta años. Este proyecto es finalmente aprobado e instaura el juicio oral, aunque deja intacta las facultades de los jueces de instrucción y no incorpora a los jurados.

Por otra parte, la reforma constitucional de 1994 modifica el estatus institucional de la Procuración General estableciendo su autonomía así como crea una Defensoría Pública a nivel federal, también autónoma. En los subsiguientes años se dictan leyes que organizan estas instituciones sobre la base constitucional. Estos proyectos no resolvieron los problemas de fondo pero significaron algún avance y, por lo menos, pusieron a la justicia federal en el mismo nivel que tenían la mayoría de los Estados desde hace décadas. Estas leyes conforman la estructura legal básica vigente hasta este momento y que mantiene al sistema federal atado a la tradición y formas inquisitoriales a pesar de los cambios realizados, en especial la incorporación de una fase de juzgamiento oral.

Pese a la resistencia al proyecto de cambio hacia el sistema adversarial en materia federal, pronto se desencadenan procesos de cambio con esa misma orientación en los propios Estados. Varios de ellos en los próximos años aprobarán nuevas leyes adoptando sistemas acusatorios más o menos avanzados. En la actualidad hoy nuevamente la gran mayoría de las Provincias están embarcadas en procesos de cambio más dinámicos que el propio sistema federal, aunque ya existen en ese mismo ámbito discusiones para retomar el rumbo de cambio profundo. También se dictaron nuevas leyes del Ministerio Público (fiscalías) y se organizaron nuevas defensas públicas. La incorporación del juicio por jurados ha sido mucho más lenta y pese a existir proyectos

---

por la influencia de Julio B.J. Maier, principal redactor del Proyecto del Código Procesal Penal que envió el Poder Ejecutivo Nacional.

tanto a nivel federal como estadual sólo han avanzado muy poco de ellos. En la actualidad, algunos Estados ya se encuentran en procesos de revisión y profundización de las reformas realizadas en los últimos años pero sin abandonar el rumbo hacia la puesta en ejecución del modelo constitucional de proceso penal.<sup>29</sup>

Una mención especial merece el tema en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pese a que la Constitución Federal establece su autonomía jurisdiccional, la ley de deslinde entre la competencia federal y la nueva competencia autónoma, dictada por previsión de la misma reforma constitucional,<sup>30</sup> restringe esa autonomía, dejándole sólo la justicia contencioso administrativa, la contravencional y de vecindad. En los años subsiguientes, el gobierno de la ciudad dicta su propio Estatuto de Autonomía reivindicando la autonomía jurisdiccional y diseñando todo un sistema judicial completo al estilo de los Estados Provinciales. En sucesivas leyes se creará el Tribunal Superior de la Ciudad, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público Fiscal, la Defensa Pública y se organizarán los tribunales contencioso-administrativos y los contravencionales. No se avanzará en los tribunales vecinales, pese a los innumerables proyectos presentados y la evidente necesidad de

---

29 Ese el caso de las Provincias de Buenos Aires y de Córdoba que están impulsando cambios que acentúan el carácter adversarial de sus sistemas.

30 Se trata de la ley nacional 24.566 denominada "Ley Cafiero" por el senado que la impulsó. La Ley 24.588, establece que una ley nacional garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires fuera Capital de la Nación y que la Justicia Nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos mantendría su actual jurisdicción y competencia (es decir aquella a la cual le corresponde aplicar los códigos de fondo), continuando la misma a cargo del Poder Judicial de la Nación. A la Ciudad sólo le quedó reservada, por determinación del Congreso, la instalación de una jurisdicción local en materia de vecindad, contravencional y de faltas y contencioso administrativa y tributaria. Ver Marcela Micieli, [www.buenosaires-ciudad.pais-global.com.ar](http://www.buenosaires-ciudad.pais-global.com.ar)

cubrir ese espacio de resolución de conflictos. Posteriormente, en base a una autorización que prevé la misma ley “Cafiero” se firma un acuerdo entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma para comenzar un proceso de traspaso de competencias de las restantes áreas de la administración de justicia, todavía bajo la órbita del gobierno federal. Ese convenio está en proceso de ejecución y se encuentra en la Legislatura de la Ciudad pendiente de aprobación un primer conjunto de delitos cuya competencia pasaría a la ciudad.<sup>31</sup>

Un segundo conjunto de acciones tienen que ver con la modernización de la justicia civil. Aquí los avances son menores y no responden a una línea tan clara como la que se va desarrollando en materia penal. Si bien la llamada “oralización” de la justicia civil se planteó desde un inicio del régimen democrático como uno de los temas de la nueva política judicial –en consonancia con viejos reclamos de sectores académicos y profesionales- sólo unos años después se logra concretar en un proyecto de cambio que no tendrá mayor apoyo del propio Poder Ejecutivo y no prosperará en la Legislatura. Sin embargo, algunas provincias si avanzan en el cambio de su legislación aunque con propuestas que desdibujan por una razón u otra la idea misma de oralización. La mayor resistencia de los cuerpos de abogados poco proclives a modernizar las prácticas del ejercicio profesional hace que los avances en este campo no sean ni muy profundos ni muy rápidos. No obstante, en el campo del derecho de familia se logró avanzar en nuevos tribunales, aunque la puesta en marcha de esos cambios –por las mismas razones señaladas con anterioridad- no permitió profundizar el cambio previsto en el propio modelo legislativo y sólo se logró poner en marcha parcialmente muchos de los equipos técnicos previstos.

<sup>31</sup> El convenio fue firmado el 7 de diciembre del año 2000y aprobado por Ley nacional 25752 del 25 de julio del 2003. Esta ley y el convenio se pueden hallar en [www.buenosaires2010.org.ar](http://www.buenosaires2010.org.ar)

Otra de las líneas de acción buscó agilizar el sistema de ejecución de sentencias civiles o de títulos ejecutivos. No obstante la evidente necesidad de estos cambios, la importancia de ellos en relación a la actividad crediticia y el movimiento de capitales, no ha sido mucho lo que se ha podido avanzar, incluso por la resistencia –difícil de entender- de los propios abogados. En cuanto a este sector, si bien en los primeros años de la recuperación democrática se planteó el problema de la colegiación obligatoria y se fortalecieron nuevos y viejos colegios (entre ellos el colegio nacional) no se ha producido mayor debate ni mayores acciones para modernizar la práctica de la abogacía ni para generar nuevos y más eficaces mecanismos de control. En definitiva, si bien se planteó desde el inicio la necesidad de cambiar el modelo de la justicia civil poco se ha avanzado o los avances no han tenido un impacto determinante en un cambio de modelo.<sup>32</sup>

Un tercer conjunto de acciones tiene que ver con la modificación de la legislación vinculados a los problemas de los niños y adolescentes. De la mano de la crítica a la legislación tradicional de “minoridad” de tipo tutelar y como efecto de la creciente difusión de la Convención de los Derechos del Niño se desarrolló en el plano nacional y en los Estados un debate alrededor de la renovación de la legislación (en especial en materia penal) sobre la base de las exigencias de la misma Convención. Los avances en este campo fueron más significativos en los Estados Provinciales que en orden federal. Se aprobaron nuevas leyes, se crearon algunas nuevas instituciones y se ha ido provocando un cambio de paradigma en el tratamiento de la cuestión. No obstante este proceso está todavía en marcha, ha dis-

<sup>32</sup> Sobre el desarrollo de la reforma del proceso civil ver en general los trabajos del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal [www.iidp.org](http://www.iidp.org) aunque en general la perspectiva del instituto no es compartida por el conjunto de personas y académicos que propician el cambio de la justicia civil.

minuido el apoyo, en particular en las fases de implementación, no se ha desarrollado con claridad un método de seguimiento y ello ha provocado que el impacto sea el menor que lo deseado. Los crecientes problemas de seguridad y la identificación de los jóvenes como potenciales agresores obligan a un debate permanente sobre la conveniencia de esta legislación. Pese a ello, el movimiento de ideas que impulsa este cambio sigue avanzando y ocupando espacios.<sup>33</sup>

El cuarto conjunto de acciones vinculada a la visión de cambio de “modelos” político-estructurales tiene que ver con el desarrollo de los nuevos mecanismos de resolución alternativa de conflictos y la incorporación de técnicas de mediación. Fundado en la idea de que las necesidades de resolución de conflictos de la sociedad moderna sólo, parcialmente, pueden ser atendidas por los sistemas judiciales formales y aún así ellos deben incorporar etapas de conciliación y fundarse en técnicas de mediación se desarrollan un conjunto de acciones dirigidas a incorporar a la legislación dichos mecanismos y a incorporar a la administración de justicia mecanismos e instancias de conciliación. Esta línea de acción nutre diversos cambios legislativos, tanto en el plano federal, como estadual e incluso a nivel local o municipal. De hecho, es fácil advertir que no sólo ha aumentado esta práctica sino que muchas instituciones judiciales han abierto programas de mediación –incluso en materia penal- han creado centros a ese aspecto y poco a poco se va consolidando la figura del mediador. Sin embargo, ese desarrollo no ha sido fácil ni se lo ha sostenido fuertemente pese a las evidentes ventajas. El apoyo ha sido espasmódico y la resistencia de los abogados, tanto a la utilización de estos sistemas como a la incorporación de otras profesiones, ha constituido un obstáculo de importancia. El escaso apoyo a los tribunales vecinales, la jus-

ticia municipal o las distorsiones en la justicia de paz también han limitado las posibilidades de desarrollo de mecanismos cuyos resultados son evidentes ante la más elemental observación empírica. Sin embargo, se puede concluir que el conjunto de acciones y soluciones que englobamos bajo el nombre de resolución alternativa de conflictos ya ocupa hoy un lugar que no tenía hace quince años.<sup>34</sup>

### **El derrotero de los “planes integrales de reforma judicial”**

Como he sostenido al principio y queda mucho más claro, aún al analizar las acciones y proyectos vinculados a cada una de las tres visiones que han competido por estructurar la política judicial es evidente que entre ellas no existen contradicciones que impidan aunarlas en una visión más amplia de segundo nivel. Eso se ha pretendido realizar de un modo expreso en los sucesivos intentos de formular un “plan integral de reforma judicial” que actúe como un plan rector que le de coherencia a las acciones de gobierno en esta materia y consolide una política judicial como “política de Estado”. Los primeros intentos de esbozar un plan de este tipo los encontramos hacia el final del gobierno dictatorial y como es evidente quedaron atados a la suerte de ese gobierno por más que afrontaran problemas técnicos que luego subsistirían. Posteriormente de la mano de programas de cooperación internacional o por iniciativa propia de la gestión del Ministerio de Justicia se elaboraron versiones remozadas del mismo plan básico.<sup>35</sup>

Posteriormente, a raíz de la crisis institucional desatada en el año 2001 se realizaron nuevos intentos de la mano del programa de Diálogo Argentino, propiciado por el

---

34 Ver Justicia y Sociedad Civil, cit. Pg. 65.

35 El Programa Integral de Reforma Judicial es una iniciativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuyo objetivo consiste en la coordinación de todos los proyectos de mejora y modernización de la Justicia en Argentina. [www.reforma-judicial.jus.gov.ar](http://www.reforma-judicial.jus.gov.ar)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, finalmente la misma Corte Suprema convocó a diversas organizaciones a formar grupos y comisiones de trabajo con la misma finalidad.<sup>36</sup> La recurrencia a este mecanismo como también el hecho de que finalmente las distintas versiones no terminan de cumplir la finalidad rectora que se pretende asignarle, sumada a la racionalidad evidente que puede justificarlo nos obligan a reflexionar sobre su derrotero como expresión final de alguna de las características propias de la política judicial argentina en los últimos años. ¿Qué es lo que produce que finalmente los planes integrales, más allá de su calidad técnica, no puedan convertirse en una herramienta eficaz de un programa amplio de transformación judicial?

En primer lugar, la propia lógica de construcción de los programas integrales, “despolitiza” el proyecto de transformación. En tanto tienden a convertirse en un largo listado de problemas y soluciones donde conviven graves temas institucionales con pequeños problemas administrativos y como cada sector siente que puede introducir su preocupación dentro de la lógica de lo integral se genera un efecto de *consenso ineficaz*.

Es decir, el acuerdo existe en tanto se incluyen todos los temas (y la idea de integralidad favorece esto) pero desaparece cuando el curso de acción obliga a seleccionar los temas o a darle prioridad a uno sobre otros. Este mecanismo de consenso por saturación finalmente anula el debate de ideas –que en el plano de la política es siempre un debate sobre prioridades y estrategias- y lo reduce a un plano ideal de deseos o valores. Como una paradoja los planes integrales producen un tipo de inmovilismo que favorece a quienes no quieren modificar el estado de cosas, brindándoles un discurso de reforma del poder

36 En la misma página citada en la nota anterior se pueden encontrar todas las actas y los documentos de la mesa permanente sobre Justicia así como otros materiales vinculados al proyecto de Diálogo Argentino.

judicial que puede convivir con la inacción más absoluta.

También sirve a quienes en realidad quieren construir una dimensión retórica que encubra nuevas y viejas formas de manipulación del poder judicial ya que les permite sostener un discurso crítico mientras aprovechan de los defectos del sistema judicial para favorecer otros intereses. Posiblemente, la gran mayoría de los impulsores de las visiones integrales en nuestro país les disgustaría esta visión de los planes integrales y, ciertamente, no hay razones para dudar de sus intenciones, de su calidad técnica y del hecho, también innegable, de que entre el listado de problemas también están siempre los problemas más graves y más urgentes. Es que ese no es el problema sino la efectividad real de este tipo de planes.

En segundo lugar, los planes integrales pecan de cierta ingenuidad acerca de cómo se lleva adelante toda política pública en nuestro país. El campo de lo judicial no es homogéneo ni en sus actores ni en sus intereses. No habría razón para que lo fuera por más evidentes que fueran sus problemas. Los distintos sectores en los que se han desarrollado acciones de cambio se mueven por intereses diversos que nutren a actores diversos y provocan pactos, alianzas y estrategias de lo más variadas. Esta diversidad no debe ser vista sino como riqueza de todos los procesos políticos en un sistema democráticos y su conocimiento y manejo es esencial en un proceso de cambio. La idea de integralidad en lugar de fortalecer la dinámica de los intereses y provocar debates, alianzas o confrontaciones, termina por diluir esos intereses evitando que ellos confronten. La búsqueda de consenso carece de sentido sino está precedida de suficiente debate y la política judicial es pobre en debates. No obstante es fuerte en intereses sectoriales y corporativos que nunca terminan de confrontar claramente en el espacio público. Por eso la técnica de los planes integrales termina por debilitar al proceso de cambio en lugar de fortalecerlo. El mismo efecto produce respecto de los par-

tidos políticos. La idea de la construcción de una “política de Estado” uniforme apura un proceso de incorporación del tema a la dirigencia política provocando un efecto de adhesión artificial.

De hecho, todavía no se ha logrado que el conjunto de partidos políticos asuman la existencia siquiera de la política judicial como una política de gobierno y menos aún se puede lograr tan rápidamente que los distintos equipos de gobierno estén dispuestos a llevar adelante una política de base común. Vemos pues, que si bien no existe ningún problema “técnico” alrededor de la idea de planes integrales y que como guía de trabajo puede servir a muchos sectores, esos planes no son aún una herramienta eficaz para resolver los principales problemas que tiene la instalación de una política judicial de transformación en nuestro país. Mucho más aún cuando el escenario judicial argentino es altamente diversificado, se desarrolla en un sistema institucional federal y por lo tanto fragmentado, y ello es una virtud no un defecto de nuestro sistema judicial. El desarrollo de la política judicial en la Argentina reclama, en mi opinión, más debate que consenso, más confrontación democrática que rápido acuerdo, más claridad en las políticas sectoriales que una política común, mayor diversificación de actores y lenguajes que la elaboración de una visión común.

### **¿Tiene futuro la reforma judicial en la Argentina?**

Mientras exista y se desarrolle un sistema democrático todas las políticas tienen futuro, por lo tanto, también la política judicial. Esta frase no es un fácil recurso retórico sino que busca señalar el estrecho y profundo vínculo entre el sistema democrático y la política judicial. Tanto desde la perspectiva de la gestión de la conflictividad como del imperio de la ley.

No obstante creo que más de dos décadas de política judicial en democracia nos permite esbozar algunas conclusiones:

- Si bien existen muchas acciones de reforma judicial llevadas adelante en el plano federal y estadual, con dispar profundidad y resultados, ha sido difícil sostener en estas dos décadas un rumbo firme y preciso. El vaivén de los programas de transformación ha sido una constante y ello ha provocado ineficacia, desaliento y un desmedido desgaste de energía de los actores sociales de los procesos de reforma que suelen sentir que cada tanto deben empezar casi de nuevo.
- Así como es evidente que existe una fuerte tendencia proclive a la transformación y el fortalecimiento del Poder Judicial existe otra, también evidente y fuerte, que busca perpetuar las formas de sometimiento, manipulación y debilidad de ese mismo poder. Estas dos tendencias se manifiestan en múltiples ámbitos e instituciones, comparten espacios en los mismos partidos políticos, instituciones académicas, profesionales o gremiales y ello dificulta el debate de ideas, la confrontación de intereses y el establecimiento de alianzas y programas de cambio reales y no retóricos
- En consecuencia, la creación de visiones integrales y de rápidos consensos pese a su sana intención de fundar una “política de Estado” no es útil para dinamizar y profundizar un proceso de reforma judicial en los próximos años.
- Las propias características del sistema institucional argentino, la tradición de una mayor preocupación por este tema a nivel estadual que federal y la posibilidad de intervenir en múltiples escenarios favorecen la necesidad de diversificar e intensificar el debate de ideas antes que el consenso. El modo como han avanzado los temas en las dos últimas décadas muestra, en mi

- opinión, que ese fraccionamiento del problema judicial favorece la expresión de los intereses sectoriales interesados en una opción u otro. Vuelve más “real” el proceso de cambio y aumenta sus posibilidades de avance.
- A pesar de haber transcurrido dos décadas sin grandes resultados, continúa viva la crítica social a la administración judicial y el interés en que existan propuestas de cambio. En ese sentido existe un fuerte “consenso social” proclive al cambio. Es más bien a nuestras dirigencias (políticas, profesionales, intelectuales, académicas) a las que les cuesta mantener y expandir este debate, a pesar de que se encuentran disponibles en el país suficientes ideas y tecnología de cambio como para nutrir la reforma por un largo tiempo.
  - Los actores específicamente judiciales oscilan entre plegarse a los programas de transformación –y de hecho cada vez más ellos son actores de esos procesos- o mantenerse en una situación de debilidad que les da algunos privilegios menores. Esta dualidad no está saldada al interior del sistema judicial y ese debate también debe ser promovida como parte de la democratización interna del Poder Judicial que es parte también de los procesos de cambio.
  - Veinte años de experiencia han generado un conjunto de actores con conocimientos sobre la reforma judicial que más allá de sus concepciones ideológicas comparten visiones comunes acerca de las acciones que hay que realizar. Pero este “consenso técnico” que es muy fuerte no nos debe hacer perder de vista que el “consenso político” y el “consenso de las corporaciones profesionales” es aún débil. Confundir los planos

en los que se mueven los cuatro consensos –social, técnico, corporativo y político- ha ayudado a debilitar el proceso de reforma en los últimos años.

- En el corto plazo es necesario realizar acciones de impacto que vuelvan a renovar el debate y la confrontación de intereses. Si ello se logra sin duda la reforma judicial tendrá un mejor futuro. □

## Bibliografía

- Bielsa, Rafael y Graña Eduardo (1995). *Poder Judicial y Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo (1999). *Manual de la Justicia Nacional*. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Binder, Alberto Martín (2003). “La fuerza de la Inquisición y la debilidad de la República” en *Política Criminal Bonaerense*, número 1. Buenos Aires: Ed. Lajouane.
- Binder, Alberto Martín (2004). “Entre la democracia y la exclusión: la lucha por la legalidad en una sociedad desigual”, en *Justicia Penal y Estado de Derecho*, segunda edición. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Binder, Alberto y Obando, Jorge (2004). *De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho* –un debate sobre la reforma judicial en América Latina. Buenos Aires: Ad Hoc.
- García Mendes, Emilio y Beloff, Mary, (eds) (2004). *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Tercera Edición. Bogotá: Temis.
- Maier, Julio. B. J. (2004). *Derecho procesal penal*. Tomo I. Buenos Aires: Ed. Del Puerto, Pg. 259
- Malamud Goti, Jaime (1996). *Game without End. State Terror and the Politics of Justice*. USA: University of Oklahoma Press.
- Nino, Carlos Santiago (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Ed. Emece.
- Sancinetti, Marcelo (1988). *Los derechos humanos en la Argentina*. Posdictatorial. Buenos Aires: Ed. Lerner Editores Asociados.
- Vargas, J.; Binder, A. y Riego, C. (2004). “Los jueces y el uso de la información” *Revista Sistemas Judiciales*, CEJA-INECIP, número 6, Santiago de Chile- Buenos Aires.
- Waldmann, Peter (2003). *El Estado anómico-Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.