

Capítulo III. Sin justicia en las provincias

1. Introducción*

En los últimos meses han surgido numerosos reclamos sociales que se dirigen contra el sistema de administración de justicia en general, y contra la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en particular¹. Sin embargo, la crisis de legitimidad de la justicia se percibe desde hace varios años, y con diferente intensidad, en distintas provincias de todo el país. Lamentablemente, esta situación es mucho menos conocida. Por ello, y por la íntima relación que existe entre un Poder Judicial legítimo y el respeto de los derechos fundamentales, es que el CELS ha decidido incluir por primera vez en su informe anual sobre derechos humanos, un capítulo sobre la administración de justicia, comenzando con algunos de los problemas más importantes en determinadas provincias argentinas.

Una democracia sólida y estable requiere, para su funcionamiento, un Poder Judicial legítimo, creíble, neutral respecto de intereses particulares y capaz de realizar el valor justicia. Ello en la medida en que constituye el control de legalidad y de tutela de derechos fundamentales –incluso frente a la mayoría– necesarios para un Estado de derecho.

Los tribunales son el espacio institucional básico para la protección de los derechos establecidos en la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. La independencia judicial tiene como fin evitar la concentración de poder, y debe

Por Andrea Pochak, abogada, directora del Área Jurídica del CELS. Cada uno de los siguientes subcapítulos consigna su respectivo autor o autores.

¹ Recomendamos completar este análisis con el trabajo de Roberto Gargarella, “*Piedras de papel*” y *silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional*, que se publica en este mismo informe.

evitar que el derecho sea utilizado arbitrariamente, y como un instrumento de manipulación política. Al respecto, Karl Lowenstein afirmaba que “la independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencias de cualquier otro detentador de poder, constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de Derecho”². En este sentido, la independencia judicial, que surge como principio a partir de la Ilustración en el marco de la doctrina de separación de poderes, no es, por tanto, patrimonio de los jueces sino garantía ciudadana.

Como fuera dicho, en estos últimos meses han surgido encendidas protestas, particularmente contra la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Es claro que la creciente deficiencia del sistema judicial causa malestar y agrava los padecimientos de la ciudadanía. Además, el incumplimiento de las expectativas depositadas en la justicia, erosiona la credibilidad y el reconocimiento de esa institución.

Ahora bien, estos reclamos surgen en medio de una profunda crisis institucional que afecta hoy al país, en la que la Constitución y los procedimientos legales derivados de ella corren serio riesgo de ser subestimados, soslayados, eludidos o socavados. El proceso de juicio político actualmente en trámite contra los miembros de la Corte Suprema no será motivo de este informe —y sí seguramente del próximo año—; sólo diremos que, tal como se desarrolló profundamente en los documentos “Una Corte para la Democracia I” y “Una Corte para la Democracia II”³, únicamente en el marco del más estricto acatamiento de sus mandatos se puede encontrar una salida a esta situación, que permita reconstruir nuestras instituciones más básicas sin caer en la incoherencia de hacerlo desobedeciendo la ley.

Para ello, los reclamos sociales deben dar lugar a una profunda transformación en la justicia. La sociedad civil debe participar activamente en estos procesos de reforma, en pos de una justicia más independiente, ac-

² Citado por Cándido Conde-Pumpido Touron, *Sociedad, democracia y Justicia*, Jueces para la Democracia, Información y Debate, N° 21, 1994, págs. 19-24.

³ Ambos documentos fueron elaborados por el CELS junto con una serie de organizaciones no gubernamentales que trabajan en pos de una democracia sólida y una justicia legítima: se trata de la Asociación por los Derechos Civiles, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores. Pueden consultarse en www.cels.org.ar.

cesible, eficiente y moderna. Esperamos que este informe sea una contribución a dicho proceso.

En este apartado nos referiremos a los problemas y desafíos más importantes en cinco provincias argentinas. Si bien no cubriremos todos los ejemplos, se expondrán situaciones realmente graves, que demuestran, en muchos casos, el descalabro que padecen varias de las justicias provinciales.

En primer lugar, analizaremos la situación que atraviesa la justicia en las provincias de Tierra del Fuego, Santiago del Estero y San Luis. En estos tres casos, el eje será la evidente vulneración del principio de independencia judicial. Luego, haremos referencia a la situación de vulneración del derecho a acceder a la justicia de las personas sin recursos en la Ciudad de Buenos Aires, en donde el servicio de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito no logra cubrir una demanda cada vez más importante. Por último, haremos mención a las falencias de la administración de justicia en la provincia de Buenos Aires, donde en materia contencioso administrativa (es decir, en casos relacionados con la gestión gubernamental, provincial o municipal), no se encuentra garantizado el derecho de las personas a acceder a tribunales especializados y cercanos.

2. El Poder Judicial en la provincia de Tierra del Fuego⁴

El Poder Judicial de Tierra del Fuego atraviesa una compleja situación institucional debido a un inédito régimen de jubilación anticipada que doblegó el principio de inamovilidad de magistrados. Esta situación produjo un profundo deterioro institucional y afectó seriamente la credibilidad de la administración de justicia.

En los más altos niveles sucedieron situaciones no deseadas en los principales casos de corrupción, subordinación de la justicia al poder político, nombramientos de jueces con pasados escandalosos, funcionamientos reservados, negativas formales de brindar información y serias carencias en la transparencia de funcionamiento. Pese a su comienzo auspicioso

⁴ Por Participación Ciudadana, organización no gubernamental de Ushuaia, Tierra del Fuego. Fuentes consultadas: Diario La Nación, Diario Tiempo Fueguino de Tierra del Fuego, Archivo de Participación Ciudadana, y los periodistas Gabriel Ramonet, Silvio Boccicchio y Marcelo Martín.

a principios de la década de los 90, la falta de acciones de fortalecimiento institucional posteriores fueron generando un cuestionable desempeño y la falta de confianza con respecto al necesario funcionamiento autónomo.

Por otro lado, se produjeron reiterados escándalos que conspiraron también contra la credibilidad y fortalecimiento de la institución. Por ejemplo, la revelación de los antecedentes desconocidos del juez de Cámara Luis Felipe Ricca y las pruebas de que fue un grupo de jueces el que impulsó un sistema previsional de privilegio para luego beneficiarse con él.

La vigencia del régimen republicano guarda directa relación con el funcionamiento autónomo de los poderes públicos. Pese a esto, se reiteran en la provincia los intentos de instalar un criterio irregular de superioridad político-partidaria sobre las más altas instituciones de la democracia.

2.1. El principio de inamovilidad vulnerada por las jubilaciones anticipadas

El inicio de la falta de independencia judicial en la provincia de Tierra del Fuego puede encontrarse a fines de 1999, cuando el gobierno provincial, a cargo de Carlos Manfredotti, instrumentó un régimen de jubilaciones anticipadas y obligatorias en la administración pública, que finalizó con el retiro de las máximas autoridades del Poder Judicial, dejándolo a merced de los partidos políticos que encontraron, así, la manera de digitar la conformación de una justicia débil y vulnerable a las intromisiones políticas.

Pocas voces se oyeron en contra de las jubilaciones intempestivas⁵. Uno de quienes resistió la cesantía fue el procurador de la provincia, el Dr. Carlos Bassanetti, quien afirmó que: “Imponer la jubilación anticipada y obligatoria a funcionarios que tienen garantía de inamovilidad para su mejor desempeño es transgredir preceptos constitucionales claros, de la Constitución provincial y nacional”⁶.

⁵ La inacción de la justicia ante la violación del principio de inamovilidad se desprende también de la renuncia presentada por el ex juez del Superior Tribunal de Justicia, Tomás Hutchinson, para acogerse al beneficio: “No soy masoquista ni lo quiero ser. Seguramente aumentarán los requisitos jubilatorios, como aumentan las horas de labor, al revés de lo que intentan países adelantados. Por lo tanto, oponerse a la norma —con dudoso resultado— para, de triunfar, obtener un perjuicio será por lo menos un absurdo y daría lugar a que cualquiera, aun alguien demasiado advertido, sospeche acerca del deseo de mantenerse *ubi et orbi* en el cargo”.

⁶ Diarios *Provincia 23* y *El Sureño*.

Por el contrario, quedó confirmado en reiteradas publicaciones –nunca desmentidas– que algunos de los jueces “beneficiados” con la jubilación anticipada, como el juez de Cámara, Mario Basso, habían sido los autores del proyecto⁷. La Asociación de Magistrados de Tierra del Fuego, mediante una solicitada publicada el 20 de marzo del 2000, consideró “un imperativo ético y no político” pronunciarse en contra del régimen jubilatorio, lo que provocó una renuncia masiva de afiliados, la mayoría de ellos acogidos al régimen jubilatorio, como ocurrió con el ex juez de Cámara, Francisco De Antueno.

Es importante destacar que el sistema jubilatorio aplicado por la nueva gestión que administra el Poder Ejecutivo provincial reservó para sí el derecho de conceder o suspender el beneficio a los agentes del Estado, invocando razones operativas o presupuestarias. Sin embargo, hasta marzo del corriente año, el Estado fueguino había aceptado el 100% de las jubilaciones presentadas en el Poder Judicial, pero sólo un 23% de las tramitadas por agentes de la administración central y un 35% de las pertenecientes a empleados de los entes autárquicos del Poder Ejecutivo.

El régimen jubilatorio⁸, sin precedentes en el país, incluyó a una docena de jueces y a unos veinte funcionarios judiciales, entre los que se encontraron los tres miembros del Superior Tribunal de Justicia, cuatro de los cinco integrantes de la Cámara de Apelaciones y cuatro jueces de instrucción, con haberes jubilatorios de privilegio entre los 6.000 y los 10.000 pesos mensuales⁹.

⁷ El ex juez de la Sala Penal de la Cámara en 1999 había sido investigado por el Consejo de la Magistratura, por haber demorado la liberación de dos presos sin condena. En aquel momento admitió que el vencimiento del plazo había operado mientras “trabajaba” en la Biblioteca realizando un estudio para plantear la posibilidad de una Ley de Jubilaciones especial para aquellos que hubieran cumplido cinco años trabajando en la provincia. El proyecto de jubilación anticipada era idéntico al aplicado en la provincia cuatro meses y veinte días antes de la asunción del gobernador Carlos Manfredotti. Luego se benefició con la vigencia del régimen.

⁸ El régimen de jubilaciones de privilegio fue establecido por la ley provincial N° 460, que aprobó el Presupuesto 2000. La norma fue votada a libro cerrado por la Legislatura en una sesión escandalosa que originó una causa judicial por “falsedad ideológica”, luego de que dos legisladores del Partido Movimiento Popular Fueguino (MPF) denunciaron haber sido “engañados” por sus pares que “cambiaron el contenido del proyecto acordado en labor parlamentaria”, causa que fue cerrada por la Cámara de Apelaciones tiempo después.

⁹ El sistema fue completado por el decreto 764, que estableció que aquellos que

Por lo demás, las jubilaciones obligatorias no generaron ahorro al Estado: al contrario, el presupuesto asignado al Poder Judicial aumentó, pues se debían pagar los haberes de los jueces retirados y de los nuevos jueces designados. Lo que demuestra que sólo se perseguía generar una justicia adicta al Poder Ejecutivo.

Durante los últimos meses del año 2001, sin embargo, un nuevo escándalo surgió en la provincia. Se trata de la decisión de un grupo de jueces y altos funcionarios del Poder Judicial de “retractarse” de las renunciaciones que ya habían presentado a sus cargos para acogerse al sistema de jubilación anticipada obligatoria, y el consentimiento prestado a esos pedidos por el Superior Tribunal¹⁰.

Este súbito “arrepentimiento” no se generó en la necesidad de fortalecer la independencia judicial y el principio de inamovilidad de magistrados. Por el contrario, el argumento utilizado es una cláusula del decreto reglamentario que permite que, si una vez producida la renuncia al cargo, variaban las condiciones previsionales, el interesado podía optar por no pasar a la clase pasiva. En efecto, en este caso, la “variación” fue el tope a las jubilaciones establecido por el Instituto Provincial de Previsión Social (IPPS), que limitó los haberes máximos al sueldo del gobernador fijado por decreto en 4.500 pesos. Desde entonces, los mismos integrantes de la justicia interesados en retirarse de sus puestos con suculentos ingresos de por vida, perdieron súbitamente ese interés y prefirieron quedarse en sus lugares de trabajo. El resquicio legal se los permitió.

ya habían obtenido otras jubilaciones de privilegio, por ejemplo en otras provincias, podían acceder a esta jubilación anticipada pues su haber vitalicio era superior. Así ocurrió en el caso del camarista Héctor Reynaldo Yarade que había recibido una jubilación de privilegio en la provincia de Salta, a los 26 años de edad con un haber mensual de 3413,29 pesos. Al día siguiente de haber dictaminado que la aprobación de la ley de Presupuesto 2000 era constitucional y haber sobreesido a cinco legisladores justicialistas procesados por presunta “falsedad ideológica”, se benefició con el decreto 764 del gobierno que le permitió adherirse al régimen de jubilación anticipada obligatoria y acceder a un haber de 8.000 pesos.

¹⁰ Como ejemplo, vale la pena citar el caso del juez de instrucción Leandro Álvarez, quien pidió y obtuvo la retractación de su renuncia y seguirá al frente del Juzgado; y el del secretario de superintendencia del Superior Tribunal de Justicia, Carlos Stratico, que tampoco será jubilado a pesar de cumplir con los requisitos fijados por la ley. Aún más polémico es el caso del ex juez de Cámara Francisco De Antueno. Ya jubilado en forma anticipada y perjudicado por el tope a sus haberes, este juez pidió retornar al cargo que ya dejó, e incluso le solicitó al Consejo de la Magistratura que desista de cubrir el puesto vacante.

2.2. Falta de transparencia en el proceso de designación y remoción de jueces. El Consejo de la Magistratura

El Consejo de la Magistratura, órgano encargado de designar a los jueces reemplazantes, pero también de remover a los magistrados en funciones, responde a las intromisiones permanentes de la dirigencia política oficial. Las reuniones del Consejo de la Magistratura son reservadas y carecen de un reglamento interno que garantice un tratamiento objetivo en la selección de los magistrados y autoridades judiciales.

El órgano encargado de designar y remover a los jueces de Tierra del Fuego está integrado por siete miembros, la mayoría de ellos responde políticamente al Poder Ejecutivo y tiene escasa o nula formación jurídica. Este último dato es relevante en este caso, pues al momento de designar nuevos jueces, son los propios consejeros los que juzgan la idoneidad técnica de los candidatos.

Entre los integrantes, podemos mencionar a Alberto Revah, quien se desempeña como ministro de Economía y, siendo una persona de extrema confianza del gobernador, fue designado en representación del Poder Ejecutivo; a Nélica Lanzas, una de las legisladoras del Partido Justicialista y casualmente la esposa del gobernador Manfredotti, y Mónica Mendoza, legisladora por el Movimiento Popular Fueguino, pero de íntima confianza del intendente de Ushuaia, quien tiene un acuerdo político con el gobernador de la provincia. Ninguno de estos tres integrantes tiene formación jurídica. También lo integran, por el poder judicial, dos personas que tienen más formación política que jurídica: Carlos Andino, titular del Superior Tribunal de Justicia, pero que antes de ocupar este cargo fue legislador, concejal, candidato a intendente y autoridad partidaria del justicialismo; y Virgilio Martínez del Sucre, fiscal de Estado, pero afiliado al Movimiento Popular Fueguino¹¹. Los restantes dos integrantes, supuestamente, deberían representar a los abogados de la provincia. Sin embargo, no responden a la representatividad de los Colegios de Abogados de Ushuaia y Río Grande, respectivamente: se trata de Elena Mora y de José Luis Paños¹².

¹¹ Estuvo a punto de ser sometido a juicio político por el gobierno del Partido Justicialista porque en una demanda millonaria iniciada contra la administración del entonces presidente Carlos Menem por regalías hidrocarburíferas mal liquidadas omitió pedir la eximición de pagar la tasa de justicia valuada en 21 millones de pesos que la Corte Suprema de Justicia reclamó en forma insistente a la provincia.

¹² Dueño de la Estancia San Luis, donde cumplió arresto domiciliario el ex general paraguayo. Lino César Oviedo, durante su paso por Tierra del Fuego.

Manuel Raimbault, abogado y miembro de la organización local Participación Ciudadana, denunció que el Consejo se convirtió en una mesa redonda donde los cargos se deciden a puertas cerradas y a dedo. Oportunamente, la entidad no gubernamental impulsó un proyecto de ley para “transparentar el funcionamiento” del Consejo de la Magistratura, con el apoyo de la Fundación Poder Ciudadano y del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Dicho proyecto fue tomado por los legisladores provinciales Fabiana Ríos y Horacio Miranda, pero permanece sin ser tratado ni siquiera en una comisión legislativa.

Los consejeros aseguraron que “uno de los criterios es designar abogados del foro local para tener jueces que comprendan la idiosincrasia del lugar”. Por su parte, la legisladora Mendoza justificó el grado de vinculación política de los jueces elegidos tras la jubilación obligatoria alegando que “en una provincia tan chica, es inevitable que haya vínculos porque todos nos conocemos con todos”. El propio gobernador Manfredotti defendió la postura al plantear que “en adelante hay que buscar a los mejores hombres y mujeres de la provincia para participar de las instituciones representativas”. Sin embargo, los nuevos nombramientos no respetaron esta premisa y son varios los magistrados llegados desde otros lugares del país.

El Consejo de la Magistratura, en un sistema presidencialista como es el argentino, se funda en la necesidad de perfeccionar el anterior procedimiento para la designación de los jueces —que consistía en el nombramiento por parte del Poder Ejecutivo y el posterior acuerdo del Senado—, pues éste demostró no ser un sistema apto para lograr que los mejores asuman la titularidad de los tribunales. En tal sentido, el Consejo de la Magistratura se constituye en un paso previo a la intervención del Ejecutivo, capaz de insuflarle al régimen los caracteres perdidos. Para que esto ocurra, una de las claves es que funcione de manera transparente. La transparencia se basa en un presupuesto esencial: el acceso a la información y la publicidad de las actuaciones.

Consultado el prestigioso constitucionalista Daniel Sabsay con relación al funcionamiento de la justicia en Tierra del Fuego, opinó que “estamos frente a una ‘antesala’ secreta y alejada de toda posibilidad de control que de manera arbitraria decide quién puede juzgar. Hablamos de arbitrariedad pues los pronunciamientos del Consejo no surgen de criterios objetivos y previamente establecidos, sino de la mera voluntad discrecional de sus integrantes. Nada más alejado del sentido y razón de ser de la nueva institución”¹³.

¹³ www.19640.com

A pesar de que la Legislatura provincial recibió cinco presentaciones donde se les solicitan a cada uno de los integrantes que modifique el funcionamiento reservado y el método parcial de selección de jueces en el Consejo de la Magistratura, ninguno de estos proyectos fue tratado. Luego de haberse conocido el escándalo del Dr. Luis Felipe Ricca –quien, como veremos, ocultó sus antecedentes como abogado de Paulo Cesar Farías en las entrevistas previas a su designación–, el presidente del Superior Tribunal de Justicia provincial, Carlos Andino, expresó su consentimiento al funcionamiento público de las sesiones del Consejo de la Magistratura pero derivó la decisión a los legisladores.

Por otra parte, el método con que funciona el Consejo de la Magistratura es potencialmente utilizable como mordaza para acallar iniciativas de independencia por parte de jueces y fiscales que actúen bajo los designios del Estado de derecho. Cualquier autoridad judicial que resuelva sentenciar contra la administración está expuesta a un pedido de juicio en un organismo con peligroso componente político¹⁴. De hecho, las únicas sentencias en contra del Poder Ejecutivo provincial que se dictaron durante el presente año fueron ejecutadas por conjuces que no pertenecen regularmente a la justicia.

2.3. Algunos casos emblemáticos de la justicia fueguina

Desde la vigencia del régimen de jubilación obligatoria y anticipada en Tierra del Fuego, y de la conformación actual del Consejo de la Magistratura, fueron designados nuevos jueces surgidos del acuerdo político entre el Partido Justicialista y el Movimiento Popular Fueguino. Los nombramientos posteriores al régimen de jubilación anticipada respondieron a la necesidad de nombrar, en reemplazo de los cargos vacantes, a personas vinculadas a las estructuras partidarias.

Es importante mencionar que los dos miembros del Superior Tribunal electos no cuentan con carrera judicial¹⁵ y que el restante elenco

¹⁴ En toda ocasión en que la Asociación Civil Participación Ciudadana tomó contacto con funcionarios judiciales, éstos expresaron su preocupación ante el potencial riesgo de ser sometidos a un proceso sin garantías, toda vez que actuaran respetando las normas vigentes y se interpusieran con los intereses partidarios.

¹⁵ Es preciso aclarar que a mayo del 2002, el Superior Tribunal de la provincia cuenta únicamente con un integrante, pues los otros dos renunciaron. Actualmente se encuentra pendiente el proceso de designación de los magistrados faltantes.

de funcionarios de alto rango posee una trayectoria en la administración de justicia muy acotada. Los casos más relevantes son los que se detallan a continuación:

Nombre	Cargo	Trayectoria Judicial
Carlos Andino	Juez del Superior Tribunal. Fue elegido por unanimidad en el Consejo de la Magistratura. Siempre en representación del PJ, fue legislador territorial entre 1983 y 1985, concejal de Río Grande entre 1987 y 1989, autoridad partidaria y precandidato a intendente de Río Grande, donde reside desde hace 30 años.	No tuvo desempeño en la administración de justicia.
José Salomón	Juez del Superior Tribunal. Fue el primer abogado de Tierra del Fuego y uno de los fundadores del Movimiento Popular Fueguino.	No tuvo desempeño en la administración de justicia.
Luis Felipe Ricca ¹⁶	Juez de Cámara. Sindicado por la prensa brasilera de tener lazos con la mafia y de actuar como testaferrero del tesoro de campaña de Fernando Collor de Mello, Paulo Cesar Farias ("PC Farías"). Denunciado por emitir cheques sin fondos durante su gestión como magistrado.	En el currículum vitae no informó su relación profesional con Paulo Cesar Farias.

¹⁶ El diario La Nación y la Fundación Poder Ciudadano difundieron los antecedentes de Ricca luego de realizar el monitoreo de los nombramientos realizados por el Consejo de la Magistratura de Tierra del Fuego. Ricca reconoció ante La Nación haber sido abogado de PC Farías y haberlo asesorado cuando éste se escapó de Brasil. Además, Ricca fue denunciado por el fiscal del Estado de Tierra del Fuego, Virgilio Martínez de Sucre, por haber emitido seis cheques sin fondos mientras se desempeñaba como juez (La Nación, 28/11/01). Paralelamente, la investigación confirmó la emisión de numerosos cheques sin fondos por parte de Ricca luego de haber sido nombrado juez de Cámara. Los medios de comunicación de Tierra del Fuego dieron amplia cobertura a la investigación como a los dos juicios políticos y al pedido de investigación realizado por el fiscal de Estado.

Además, Ricca fue abogado defensor del actual senador nacional por Tierra del Fuego, Ruggero Preto, ex ministro de Economía fueguino y del diputado nacional del MPF, Ernesto Löffler en una causa que sigue abierta por la cuestionada creación de la empresa petrolera estatal Hidrocarburos Fueguinos Sociedad Anónima (Hifusa). Preto era presidente y Löffler, síndico.

<p>Guillermo Sebastián Penza¹⁷</p>	<p>Juez de Primera Instancia del Trabajo.</p>	<p>Se desempeñó durante diez años como secretario de Finanzas de la Asociación del Personal Legislativo (APL), del Congreso nacional y, como tal, integró durante seis años una Comisión Paritaria Permanente, en la que fue vocal junto al ex director de la Biblioteca del Congreso y actual ministro de Economía de la provincia, Alberto Revah, que integra el Consejo de la Magistratura y no se excusó a la hora de votar a su antiguo compañero de tareas.</p>
---	---	---

2.4. Las medidas para revertir esta situación

El trabajo de jueces y funcionarios judiciales honestos se ve empañado con relación a la cuantiosa nómina de casos impunes, que incrementa las sospechas de influencias políticas en el desempeño de la justicia local. La percepción pública de la independencia del Poder Judicial está deteriorada al extremo de que la última encuesta realizada por el canal oficial determinó que el 100% de la población desconfía del funcionamiento autónomo de la administración de justicia.

¹⁷ Fue elegido entre nueve aspirantes del foro local para ocupar el cargo que dejó vacante la letrada Mariana Pucciarello. Penza, que vivía en Buenos Aires, se radicó definitivamente en Ushuaia cuatro días antes de ser entrevistado por el Consejo de la Magistratura y ser designado juez, lo que levantó la "sospecha" de los otros ocho abogados del fuero local que participaron del concurso, alguno de los cuales no se presentaron a la audiencia con los consejeros para "no perder el tiempo", según admitió uno de ellos al Diario La Nación. El presidente del Consejo de la Magistratura y titular del Superior Tribunal de Justicia, Carlos Ernesto Andino difundió un detalle del currículum vitae de Penza en el que omitió mencionar su pasado laboral en el Congreso, donde desarrolló buena parte de su carrera laboral.

Por ello, para revertir esta situación, el 23 de abril del 2001 la Asociación Civil Participación Ciudadana presentó la solicitud de modificación de la ley provincial N° 8 que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la provincia. La presentación tuvo dos temas centrales:

- a) La modificación del art. 20 de la ley provincial N° 8, en tanto establece el carácter reservado de las reuniones del Consejo de la Magistratura, adoptando una postura de publicidad irrestricta en el funcionamiento de dicho organismo.
- b) El establecimiento, como mecanismos de selección de magistrados y funcionarios, de criterios objetivos como concursos de oposición y antecedentes, establecimiento de jurados para evaluación de la capacitación de los aspirantes con bases y puntajes previamente determinados, etcétera.

La presentación fue avalada formalmente por la Fundación Poder Ciudadano, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el constitucionalista Daniel Sabsay.

En el mes de marzo del 2002, hubo una modificación del reglamento del Consejo de la Magistratura. Si bien por regla las sesiones continúan siendo reservadas, algunas sesiones comenzaron a ser públicas. Se trata de las sesiones en las que se realizan las entrevistas y en las que se votan a los postulantes.

Entendemos que la independencia del Poder Judicial se logra bajo la creación de un sistema basado en la transparencia en el mecanismo de selección y seguimiento de magistrados. La operatoria debería respetar las aptitudes técnicas, profesionales, éticas y morales del aspirante que, objetivamente evaluadas, despejaren toda duda de un eventual acuerdo político en la designación de los magistrados.

3. Situación de la justicia en Santiago del Estero*

3.1. Introducción. Breve reseña histórica

En Santiago de Estero, el Poder Judicial está cuestionado por su falta de independencia frente a los demás poderes del Estado. En este informe,

* La información fue proporcionada por el Movimiento Monseñor Gerardo Suel-

veremos cómo la legitimidad de la justicia se daña cuando sus ejecutores son removidos o intercambiados, creando una sensación de manipulación y de inseguridad social.

Haciendo un poco de historia, veremos que la restauración de la democracia en Argentina devolvió al poder a antiguos dirigentes que gobernaron el país en las décadas anteriores, como Carlos Arturo Juárez, quien fue electo gobernador de Santiago del Estero, provincia cuyo destino ya había regido en sucesivas oportunidades desde la década del 40. Su relación con los otros poderes de la provincia, Legislativo y Judicial, estuvo marcada por su permanente anhelo de mayor poder.

Aun cuando una primera reforma de la Constitución provincial en el año 1986, promovida por Juárez pero finalmente aprobada con las iniciativas de la oposición radical, dispuso la creación de un Consejo de la Magistratura, Juárez —valiéndose de su constante dominio sobre la Legislatura, cuerpo donde había detentado desde siempre la mayoría— impidió su reglamentación y puesta en funcionamiento durante varios años.

La imposibilidad de ser reelecto llevó a una década de división en el peronismo local, en el marco de la que Juárez mantuvo una disputa con su sucesor al mando de la provincia, César Iturre. En este contexto político, se desató una de las crisis más profundas que vivió la provincia, que culminó en el año 1993 con el “santiagazo”, que echó “por la ventana” al gobierno de Carlos Mugica, aliado del juarismo.

Ese levantamiento popular desencadenó la intervención federal dispuesta por el entonces presidente Carlos Menem, que designó al cavallista cordobés Carlos Schiaretti para ponerse al frente del saneamiento institucional de la provincia.

En lo que hace al funcionamiento de la justicia provincial, la intervención puso a los aproximadamente 70 jueces de la provincia “en comisión”, designando en los puestos de mayor relevancia a personalidades jurídicas independientes de las disputas políticas provinciales, aunque manteniendo también a aquellos funcionarios que habían desarrollado una larga y respetable carrera en la justicia provincial.

do por los Derechos Humanos. Agradecemos también la información brindada por el Estudio Jurídico Moreno Ocampo & Wortman Jofre, y la colaboración de Ricardo H. Gattari Benítez, estudiante del práctico de la Facultad de Derecho, UBA-CELS.

Dos años después, en 1995, el gobierno nacional dispuso llamar a elecciones generales para elegir gobernador y legisladores. A pesar de haberse excluido en un inicio de la contienda, finalmente Carlos Arturo Juárez volvió a postularse como candidato del Partido Justicialista, cuando ya superaba los 80 años de edad. Esta vez lo acompañó en la fórmula su mujer, Mercedes Marina Aragonés, apodada públicamente "Nina". Juárez gobernó la provincia hasta el año 2001, cuando renunció para ser designado senador nacional por Santiago del Estero. El gobernador desde entonces es el justicialista Carlos Díaz.

Efectuadas las elecciones de 1995, triunfó con la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos santiagueños. Juárez reemplazó a todos los magistrados "heredados" de la intervención, ubicando en esos puestos a personas de algún modo vinculadas a él. Reglamentó, finalmente, el Consejo de la Magistratura, pero restándole toda posibilidad de independencia de su gobierno. Modificó la Constitución provincial incorporando la cláusula de la reelección, y desconociendo la inamovilidad a 18 jueces.

Esta enrarecida situación política poco a poco fue generando malestar en distintos sectores de la provincia, como consecuencia, entre otras razones, de la asimétrica relación del gobernador con la justicia santiagueña, reflejada en significativos casos, algunos de los cuales serán expuestos en este informe.

3.2. La independencia judicial. La regulación normativa

La independencia judicial, que ha sido receptada por nuestra Constitución Nacional¹⁸, también lo fue expresamente por la Constitución de Santiago del Estero. En este último caso, la norma que inicia el capítulo dedicado al Poder Judicial provincial establece taxativamente que:

¹⁸ Debe mencionarse que más allá de la recepción de este principio en la Constitución Nacional (arts. 18 y cctes.), la reforma constitucional de 1994 otorgó jerarquía constitucional a distintos tratados de derechos humanos que garantizan expresamente dicho principio (v.g. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XXVI; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8).

“**Artículo 175.** Integración, inmunidades, inamovilidad: La justicia emana del pueblo y es administrada por magistrados y funcionarios integrantes del Poder Judicial, *independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.*

El Poder Judicial conservará toda la potestad necesaria para afirmar y consolidar su independencia frente a los otros Poderes del Estado...” (el destacado nos pertenece).

Más adelante, la Constitución provincial profundiza su celo en la salvaguarda de la independencia e imparcialidad de los funcionarios del Poder Judicial, disponiendo:

“**Artículo 188.** Incompatibilidades: Los jueces y magistrados en actividad no podrán desempeñar otros cargos públicos.

Prohíbese a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial llevar a cabo acto alguno que comprometa la imparcialidad y dignidad del cargo. Les está totalmente vedada toda actividad política, salvo la emisión del voto. El quebrantamiento de dicho principio constituirá caso flagrante de mal desempeño de sus funciones y causal de apartamiento del cargo ante el jurado de enjuiciamiento...” (el destacado nos pertenece)¹⁹.

La cláusula arriba transcripta no hace más que mostrar la especial preocupación manifestada por el constituyente en impedir que el Poder Judicial se vea afectado en su independencia, previendo para ello la imposibilidad no sólo ya de que los magistrados realicen actividades políticas, sino de que realicen cualquier acto que comprometa su imparcialidad y dignidad en el cargo.

Es claro que la dignidad a la que alude la norma abarca el concepto de independencia de la magistratura frente al poder político. Así, cualquier acto de los magistrados que afecte o ponga en riesgo la independencia de la administración de justicia frente a los otros poderes del Estado, estará abarcado por las cláusulas transcriptas en tanto afecte la dignidad del cargo que les ha sido conferido.

¹⁹ En el mismo sentido, la ley provincial N° 3.752 o “Ley Orgánica de los Tribunales” prevé: “Art. 17: Prohíbese a los jueces y funcionarios de la Administración de Justicia intervenir en política, de cualquier modo, salvo la emisión del voto... o ejecutar acto alguno que comprometa la imparcialidad y dignidad del cargo.... El quebrantamiento de estas prohibiciones se considerará caso flagrante de mal desempeño que les hará pasible de enjuiciamiento”.

Es por ello, a su vez, que el celo puesto de manifiesto por la Constitución y por las leyes dictadas en su consecuencia debe verificarse, como contracara, en la selección de los magistrados que serán los encargados de impartir justicia.

Para asegurar la independencia judicial, la Constitución de Santiago del Estero establece que la selección de magistrados deberá realizarse a través de un procedimiento en el que intervendrá un Consejo de la Magistratura:

“Artículo 187. Designación: Los magistrados y funcionarios de los tribunales inferiores y los miembros del Ministerio Público, serán designados por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura.

Toda vacante en la magistratura deberá ser informada por el Superior Tribunal de Justicia al Consejo de la Magistratura en el término de cuarenta y ocho horas”.

La misma Constitución regula la composición de ese consejo de la Magistratura:

“Artículo 201. Consejo de la magistratura: El Consejo de la Magistratura estará integrado por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, que lo presidirá, un Fiscal de Cámara designado por sorteo, un Juez de Cámara designado por sorteo; tres legisladores abogados si los hubiere, dos por la mayoría y uno por la primera minoría; dos abogados en ejercicio de la profesión inscriptos en la matrícula de la Provincia, domiciliados en ella que reúnan las condiciones requeridas para ser miembros del Superior Tribunal de Justicia.

Los legisladores se elegirán por sorteo, los abogados serán elegidos por el voto directo de los matriculados.

Los integrantes del Consejo de la Magistratura durarán dos años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos por una vez en forma consecutiva”.

Por otro lado, también se prevé la destitución de los jueces mediante la actuación de un Jurado de Enjuiciamiento en casos en los que se verifique alguna de las siguientes causales: comisión de delito, mal desempeño de las funciones, graves desarreglos de conducta, retardo reiterado de justicia, e ignorancia reiterada del derecho (cfr. art. 176 del cuerpo constitucional). Así:

“Artículo 196. Del Jurado de enjuiciamiento: Los miembros del Poder Judicial excluidos los del Superior Tribunal del Justicia podrán ser acusados ante el Jurado de Enjuiciamiento por las causales de separación previstas en la presente Constitución.

La acción será pública y podrá ser instada por cualquier persona y también por el Superior Tribunal de Justicia a través del Fiscal del Cuerpo”.

“**Artículo 197.** Integración. El Jurado será presidido por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia y estará integrado por nueve miembros, según la siguiente composición:

1. Tres legisladores con formación jurídica si los hubiere, tres abogados de la matrícula que reúnan los requisitos para ser miembros del Superior Tribunal de Justicia y tres magistrados judiciales incluido el Presidente. Actuará como acusador ante el mismo el Fiscal del Superior Tribunal de Justicia.

2. Los Diputados que integran el jurado son elegidos, dos por la mayoría y uno por la minoría mediante sorteo en acto público que llevará adelante el Presidente de la Cámara de Diputados. Los magistrados por sorteo de entre los restantes integrantes del Superior Tribunal de Justicia y de las Cámaras y, los abogados de una lista de veinte que anualmente sorteará el Superior Tribunal de Justicia entre los letrados que reúnan los requisitos para ser miembros de dicho Tribunal, serán sorteados en oportunidad de integrarse cada jurado”.

Hasta aquí se ha mencionado cuál es la normativa por medio de la cual el constituyente provincial ha previsto garantizar cualquier avasallamiento a la independencia del Poder Judicial por parte de los otros poderes. En lo que sigue, estudiaremos cómo se ha desnaturalizado seriamente el espíritu republicano que guía la Constitución provincial, lográndose someter al Poder Judicial a la voluntad del Poder Ejecutivo provincial y dejándose de lado la preocupación manifestada por el constituyente en el proceso de selección de los magistrados como garantía de una justicia independiente.

3.3. La desnaturalización de la independencia judicial. El sistema de designación de jueces

El origen de la falta de legitimidad de la justicia reside en el sistema de designación de los jueces, sobre la mayoría de los cuales recae la sospecha de su simpatía o adhesión al partido gobernante. Este sistema fue cambiando a lo largo de los años.

Antes de la reforma constitucional de 1986, regía en Santiago del Estero el sistema denominado “acuerdo legislativo”, mediante el cual el Poder Ejecutivo remitía el nombre del postulante a juez para que el Poder

Legislativo le prestara “el acuerdo” en su designación. Como resulta obvio, esos jueces designados ingresaban a la magistratura con un pecado original, puesto que, en general, sólo aquellos abogados adeptos al gobierno de turno estaban incluidos en la lista de candidatos.

A partir de la reforma constitucional de 1986 se creó en la provincia el Consejo de la Magistratura compuesto por dos magistrados, dos legisladores y dos abogados, pero comenzó a funcionar recién varios años después, una vez que el partido gobernante tuvo las garantías de imponer su criterio, dentro de este organismo, desnaturalizando de esa manera la finalidad para la cual había sido creado. Mientras tanto, continuaba rigiendo el sistema de “acuerdo legislativo”.

Como fue dicho, la intervención federal de 1993 puso a los aproximadamente 70 jueces de la provincia “en comisión”, designando en los puestos de mayor relevancia a personalidades jurídicas independientes de las disputas políticas provinciales.

Cuando el juarismo asumió nuevamente el poder, logró hacer ingresar una veintena de jueces con el viejo sistema del acuerdo legislativo. Recién después se reglamentó el Consejo de la Magistratura creado en 1986, que estaría integrado por seis miembros: dos por el Poder Legislativo, dos por el Poder Judicial y dos abogados de la matrícula. La ley 6.289, sancionada el 20 de junio de 1996, diseñó una “ingeniería política” que consistió en incorporar al Consejo de la Magistratura miembros que respondían políticamente al gobierno de turno. En este sentido, respecto de la integración de los dos magistrados –si bien serían elegidos por sorteo–, se garantizó que ellos fueran adeptos al poder político²⁰. Con la elección de los dos diputados, uno por la mayoría y otro por la minoría, el gobierno se aseguraba también otro miembro apto. El punto neurálgico que permitía tener “mayoría automática” residía en la designación de los dos abogados que debían surgir de las elecciones del Colegio de Abogados de la provincia, por cuanto iba a resultar sumamente difícil para el gobierno ganar di-

²⁰ El artículo 166 de la Constitución reformada de 1986, establecía que el Consejo de la Magistratura “... estará integrado por dos magistrados; uno del Superior Tribunal de Justicia y otro de Cámara; dos diputados abogados si los hubiere, uno por la mayoría y otro por la minoría; y dos abogados en ejercicio activo de la profesión inscriptos en la matrícula de la provincia...”. “Los magistrados serán designados por sorteo que efectuará el Superior Tribunal”.

cha elección. Sin embargo, se dictó una ley que permitía que tanto la lista mayoritaria como la minoritaria tuvieran la misma representatividad; aun en el caso en que la mayoría hubiera obtenido el 90% de los votos, y la minoría tan sólo el 10%. Así, entonces, fue que se completaba la mayoría requerida –cuatro sobre seis integrantes– para imponer el criterio del oficialismo gobernante en la futura designación de jueces.

A partir de la reforma constitucional de 1997 –severamente cuestionada por distintos sectores de la comunidad santiagueña–, también encabezada por el “juarismo”, el Consejo de la Magistratura se compone de ocho miembros, tres jueces, tres diputados, y dos abogados. Utilizando la misma “ingeniería política”, el Consejo de la Magistratura de la provincia cuenta con seis integrantes adictos al gobierno, lo que anula definitivamente la idea de transparencia en la designación de jueces²¹.

Como reglamentación de la normativa constitucional de 1997, el Poder Legislativo dictó en el mes de agosto de 1998 la Ley Reglamentaria del Consejo de la Magistratura (ley 6.432), que vino a reemplazar a la ley 6.289.

A esto, debe sumarse el hecho de que esta misma reforma constitucional, a través de una cláusula transitoria, puso en comisión a los jueces que habían ingresado al Poder Judicial a través del “acuerdo”, y los sometió al Consejo de la Magistratura, garantizando de esta manera que quedarán en la justicia únicamente aquellos que pasaran por el filtro político de tal organismo.

3.4. Algunos hechos paradigmáticos

Es claro que los jueces designados eran aquellos que adherían al gobierno justicialista del ex gobernador Juárez. Distintos hechos resultan por demás sugestivos respecto de la eventual dependencia del Poder Judicial respecto del poder político.

Así, en vísperas a las elecciones para elegir gobernador de la provincia, un grupo de letrados de la matrícula santiagueña firmó una solicitada de apo-

²¹ Como ya expusimos, la Constitución reformada en 1997 incluyó en el artículo 201 la forma de integrar el Consejo de la Magistratura. El número de miembros del Consejo de la Magistratura fue elevado a ocho, y la mayoría automática a seis miembros: dos diputados por la mayoría, los tres miembros de la justicia –que resultan adictos al Poder Ejecutivo–, y un abogado por la minoría.

yo a la candidatura de Carlos Arturo Juárez, publicada en el diario "El Liberal", el 11 de mayo de 1995. Su texto, en lo sustancial, refería lo siguiente:

"Solicitada: Abogados apoyan al Dr. Juárez.

En momentos de decisión cívica, abogados justicialistas apoyamos al Dr. Carlos Arturo Juárez, ... entre otras cosas (...):

Porque hará que la justicia sea un poder independiente, asumiendo la misma su verdadero rol protector de la comunidad, resolviendo las causas y no haciendo meras promesas, que sólo dejaron casos importantes en el misterio.

Porque a través de la implementación del Consejo de la Magistratura, surgirán jueces con estabilidad e idoneidad (...).

Porque estimamos, más allá de la afinidad de nuestro sector, que es el único candidato que encarna en nuestra provincia, el ideario peronista (...).

Santiago del Estero, mayo de 1995".

Se ha detectado que más de la mitad de los firmantes de dicha solicitada en 1995 hoy integran el Poder Judicial de la provincia, algunos como jueces del Superior Tribunal de Justicia, fiscales del Superior Tribunal de Justicia, integrantes de la Cámara del Trabajo y Minas, Cámara de Apelaciones Criminal Correccional, de juzgados de Familia, de Paz Letrado, o como fiscales en los fueros Civil y Comercial²².

Otro hecho que demuestra el grado de dependencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo, es una carta que una jueza envió a la ex vicegobernadora, dando cuentas de su actuación en una investigación. Así, según denunciaron medios gráficos, abogados del foro y el propio arzobispo de Santiago del Estero, el día 4 de mayo del 2000, la jueza María Luisa Cárdenas de Infante, titular del Juzgado de Instrucción en lo Criminal y Correccional de 4ª Nominación, habría enviado una carta a Mercedes Marina Aragonés de Juárez, realizando un informe pormenorizado de la situación procesal en la que se encontraba otra magistrada del fuero, Dora An-

²² De los firmantes fueron detectados: Dr. José Antonio Azar, Dra. Miriam Argibay de Bilik (Superior Tribunal de Justicia), Dr. José Pío Erbelé, Dr. Daniel Islas, Dra. Cafa Cheeín, Dr. Orestes Sirena (Cámara de Trabajo y Minas), Dr. Omar Cipolatti, Dr. Mario Abalos (Cámara de Apelaciones), Dr. Cesar Truk (Cámara de Apelaciones Criminal Correccional), Dra. Ana Curro, Dra. Arminda Valdez (Juzgado de Familia), Dr. Luis E. López (Fiscalía Superior Tribunal), Dra. Amelia de Valdivieso (Juzgado de Paz Letrado), y Dra. Patricia Lugones de Martínez (Fiscalía en lo Civil y Comercial).

gética González (vocal de la Cámara del Crimen de 3ª Nominación). González había comenzado a ser investigada a raíz de una denuncia anónima que señalaba que la magistrada ejercería la profesión paralelamente a su función pública, y que percibiría un segundo salario del gobierno.

Luego de realizar un amplio informe sobre las circunstancias de cómo habría llegado el fax a distintas dependencias del Poder Judicial provincial y finalmente a sus manos, la magistrada Cárdenas informó a la ex vicegobernadora que "... se han realizado actos y diligencias de carácter administrativo, conforme lo ordenara la Excma. Sala de Superintendencia del Excmo. Superior Tribunal de Justicia..., no iniciándose por el momento sumario criminal alguno en contra de la mencionada funcionaria". La carta continuaba relatando que se habían adoptado medidas para determinar el autor de la denuncia, dando datos sobre esta persona a terceros ajenos a la investigación, y finalmente formulaba una serie de "aclaraciones" a la ex vicegobernadora pretendiendo justificar las diligencias investigativas que adoptó para avanzar en el caso que involucraba a su colega González. La cita textual de las aclaraciones demuestra en toda su magnitud la gravedad institucional del hecho:

"E) Por otra parte, debo dejar debidamente aclarado lo siguiente: Que, como la denuncia impetrada en forma anónima, fue ampliamente publicitada en los medios de prensa, y cumpliendo expresas instrucciones emanadas del Superior Tribunal de Justicia a través del Sr. Fiscal, Dr. Luis Eduardo López, la suscripta se avocó al conocimiento de la misma, tratando de identificar a los denunciados, ya que se trata de tres anónimos referidos a la misma cuestión, no existiendo hasta el momento ningún sumario criminal en contra de la Vocal, Dra. Dora Angélica González, ya sea por denuncia personal, ni tampoco este Juzgado actuó de oficio, estando en este momento en la etapa de recolección de elementos indiciarios de alguna actitud irregular por parte de algún miembro del Poder Judicial, *ya que de haber existido la presunción de veracidad de la imputación hacia la persona de una Vocal, se habría cursado y elevado de inmediato un informe a S.E. el Señor Gobernador de la Provincia, Dr. Carlos Arturo Juárez y a la Sra. Vicegobernadora, D. Mercedes Marina Aragonés de Juárez, hecho éste que hasta el momento la suscripta no consideró prudente, atento a que no existen suficientes elementos para iniciar causa penal alguna contra la referida Vocal*"²³.

²³ No obstante la supuesta falta de pruebas, en el mismo informe, la jueza Cárdenas también hace mención a una reunión personal que habría mantenido con la

Y finaliza,

“...no existiendo hasta el presente pruebas que permitan inferir la comisión de un delito determinado por parte de la Sra. Vocal, Dra. Dora Ángela González. No obstante ello, estimo que si existen serias irregularidades en su accionar que, sin constituir delitos, serían pasibles de sanciones administrativas, motivo por el cual..., *no creí oportuno molestar su atención por el momento, que se hubiera dado de inmediato de existir pruebas concretas o una formal denuncia en contra de la nombrada funcionaria*” (el destacado nos pertenece)²⁴.

La transcripción textual de la carta indica que, de ser cierto, se habría llegado al extremo de que los jueces deban “informar” a los gobernantes sobre cada una de las actuaciones en las que se puedan considerar interesados. Las gestiones al más alto nivel provincial que se desprenden de la carta en cuestión (gobernación, Superior Tribunal de Justicia, etcétera), a fin de “solucionar” el asunto, no hacen más que afectar profundamente el Estado de derecho. A la vez, también demuestra que la investigación se habría centrado en determinar la autoría de las denuncias, evitando la profundización de la investigación en torno a comprobar si la jueza denunciada percibía ilegítimamente dos sueldos en forma paralela o si incurría en una inaceptable incompatibilidad al atender un estudio jurídico privado mientras se desempeñaba como magistrada. Vale aclarar que la investigación contra la magistrada ya fue archivada.

Demás está decir que las magistradas Cárdenas, González, e incluso la integrante del Superior Tribunal Myriam Argibay de Bilik, han firmado la solicitada en apoyo a la candidatura del Doctor Juárez.

Por otra parte, y a pesar de la existencia de una norma de la Consti-

doctora González —a requerimiento de la Doctora Miriam Argibay de Bilik, otra vocal de la Cámara— en dependencias del Superior Tribunal de Justicia. En dicha reunión, González “... reconoció que el Estudio Jurídico que funciona en su domicilio particular... se halla en actividad y es atendido por el Dr. Luis Migueles Chazarreta, y donde trabaja un empleado del Juzgado Civil de La Banda. Sr. José R. Cortéz, empleado éste que, según también reconoció la Dra. González, en muchas ocasiones concurre a la Cámara del Crimen de 3ra. Nominación, por orden de ella, a colaborar en algunas tareas inherentes al Tribunal, pero esas actitudes no eran incorrectas según la misma lo reconoció”.

²⁴ Diario *La Verdad*, N° 11, enero de 2001.

tución de la provincia que lo prohíbe expresamente (artículo 188 Constitución provincial), es común ver magistrados que se constituyen con absoluta normalidad al despacho del Poder Ejecutivo sin interesarles ser fotografiados por la prensa. como un signo de la dependencia que hoy domina la justicia de la provincia.

Numerosos ejemplos revelan el modo en que la falta de independencia del Poder Judicial se evidencia en las prácticas cotidianas de la justicia provincial. Así, por ejemplo, algunos de los miembros del Superior Tribunal de Justicia, asistieron al acto de designación de senador nacional del ex gobernador, siendo ello un acto de neto tinte partidario político; también participaron en reuniones con diputados del oficialismo.

La falta de independencia, por supuesto, también se exterioriza en sentencias más obedientes a los lineamientos del partido gobernante. Los procedimientos más utilizados suelen ser la demora injustificada –e incluso la paralización– de los procesos iniciados contra la constitucionalidad de ciertas medidas adoptadas por el gobierno, o de las investigaciones contra los jueces, legisladores o miembros del Poder Ejecutivo.

Como consecuencia lógica de esta falta de independencia del Poder Judicial, se producen hechos que luego son denunciados como de persecución política y que se exteriorizan a través de criterios adoptados en juicios iniciados en contra de municipios opositores como los de La Banda, Quimilí, Clodomira y Añatuya, llegando al absurdo de haberse ordenado embargos de calles públicas, plazas y escuelas de dichos municipios.

La falta de independencia de la justicia de la provincia de Santiago del Estero fue observada por distintas organizaciones e instituciones. A modo de ejemplo, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), en su Informe del 2001²⁵, expresó su preocupación por el acoso judicial que sufren ciertos medios de prensa en la provincia, sobre todo teniendo en cuenta la falta de independencia del Poder Judicial. Así manifestó que “Considerando que en la provincia de Santiago del Estero lo que comenzó como una serie de ataques contra el diario El Liberal se ha convertido en un verdadero acoso por parte de quienes gobiernan la provincia, que continúa y pone en serio riesgo la continuidad del mismo. Considerando que dicho acoso consiste

²⁵ Informe de Medio Año del 2001. de la Sociedad Interamericana de Prensa.

en el cierre de las fuentes oficiales de información para los periodistas del diario; la suspensión de la publicidad oficial, con una actitud claramente discriminatoria; la presentación de una serie de querellas judiciales que el diario considera como una forma de presión para acallar sus críticas o, incluso, lograr su cierre, *cuando existen serias presunciones acerca de la falta de independencia de la justicia respecto del poder político*. La Junta de Directores de la SIP resuelve: 'dirigirse al gobernador de Santiago del Estero, Carlos Juárez, al Presidente de la República... dirigirse nuevamente al Poder Judicial local para que se otorguen las garantías que la Constitucional Nacional y se proteja a la información'" (el destacado nos pertenece).

4. Situación actual del Poder Judicial en la provincia de San Luis²⁶

4.1. Introducción

El Poder Judicial de la provincia de San Luis se halla sumido en una crisis severa desde hace algunos años. Los antecedentes normativos y fácticos que se expondrán a continuación demuestran que desde el gobierno de la provincia de San Luis, fundamentalmente a partir de 1995, se perfiló el proyecto y la decisión política de cambiar el sistema judicial de la provincia, violentándose principios constitucionales que resultan ser pilares de todos los estados democráticos que han optado por la división de poderes y la independencia judicial: fundamentalmente la intangibilidad de las remuneraciones y la inamovilidad de los cargos.

Así, fueron dictándose, con la connivencia de un Poder Legislativo de mayoría oficialista, un conjunto de leyes que buscaron mermar la independencia judicial, limitar la posibilidad de control a los otros poderes, imponer su verticalismo funcional, expulsar del sistema a quienes no dieran con el perfil de juez pretendido e incorporar a él a quienes sí aseguraran docilidad. Como veremos, mediante una serie de leyes dictadas entre 1996 y 1997, se modificó el sistema de ingreso y egreso del Poder Judicial. El Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y la Ley Orgánica

²⁶ Por Andrea Pochak.

del Poder Judicial, fueron los puntos clave de desarticulación del principio de inamovilidad en los cargos de los magistrados. Estas leyes echaron por tierra los fundamentos de la independencia del Poder Judicial de la provincia, que ha quedado completamente sometido a la voluntad del Poder Ejecutivo.

La sanción de las leyes fue acompañada de una feroz campaña de desprestigio hacia los integrantes del Poder Judicial, generada desde el partido gobernante –utilizando para ello la prensa escrita, radial y televisiva²⁷–, que produjo un serio conflicto de poderes. A raíz de esta campaña de desprestigio, en el mes de diciembre de 1996 se produjo la renuncia masiva de los miembros del Superior Tribunal de Justicia (a excepción de uno), lo que posibilitó el nombramiento de profesionales sin antecedentes académicos ni trayectoria judicial y de comprometida vinculación con el gobierno ya que sólo habían cumplido funciones u ocupaban puestos claves dentro del Poder Ejecutivo o Legislativo.

Sintéticamente diremos que mediante esta normativa se estableció un sistema perverso que puso en jaque la independencia del Poder Judicial. Las normas dictadas –la mayoría de las cuales sigue vigente hoy en día– establecieron:

1. La afectación del principio de intangibilidad de los sueldos de los magistrados, a pesar del presupuesto aprobado y el superávit real de varios millones de dólares²⁸ (mediante la ley N° 5.062).
2. La emergencia económica (ley N° 5.067), con efecto retroactivo, con el fin de evitar las medidas cautelares trabadas por los funcionarios judiciales por la disminución de sus sueldos.
3. La suspensión de las ejecuciones de sentencia contra el Estado provincial y la declaración de la inembargabilidad de sus bienes (leyes N° 5.071 y 5.103, y decreto del Poder Ejecutivo N° 2290 GJC-SEG y C-95).
4. El traspaso al Poder Judicial de la liquidación y el pago de los salarios, transfiriéndole con ello la responsabilidad del incumplimiento al prin-

²⁷ Los jueces que se resistían al avasallamiento de la independencia judicial y la vigencia constitucional, comenzaron a ser llamados "opositores".

²⁸ De hecho, actualmente, tal como informan las autoridades puntanas, la provincia tiene superávit y reservas en dólares por 247 millones de dólares atrapados en el corralito financiero, por lo que inició una causa judicial contra la Nación (cf. diario Clarín, "El interior se opone a nuevos recortes", 8 de abril del 2002).

cipio de intangibilidad (y de las medidas cautelares dictadas con anterioridad). Así, el 25 de marzo de 1996, la Legislatura provincial promulgó la ley N° 5.074, mediante la cual modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial, trasladando al Superior Tribunal la obligación de liquidar y pagar las remuneraciones que hasta ese momento tenía el Poder Ejecutivo.

5. Modificación del sistema de nombramiento de conjuces. En tal sentido, dada la importancia que habían adquirido los conjuces en los juicios promovidos contra el Estado provincial por parte de los jueces, se modificó, de manera inconstitucional, el sistema de designación de conjuces (ley N° 5.070²⁹). El nuevo sistema, vigente a partir de febrero de 1996, permitía que los conjuces fueran nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, integrándolos en el Jurado de Enjuiciamiento. Al mismo tiempo, la Fiscalía de Estado efectuó sistemáticos planteos de recusación de los jueces intervinientes, con el fin de que los nuevos conjuces, elegidos por el gobernador, se hicieran cargo de las causas con mayor relevancia política; o bien que no hubiere tribunal habilitado para dictar sentencia, generando una situación de privación de justicia.

6. Una vez que se logró conformar el Superior Tribunal de Justicia con jueces adeptos, se modificó la Ley Orgánica de Tribunales, posibilitando la elección indefinida del presidente del Superior Tribunal. Durante varios años, este cargo fue desempeñado por quien fuera apoderado personal del gobernador y del Partido Justicialista. A su vez, se dictó una norma de autonomía del Poder Judicial (ley N° 5.093), con la cual no sólo se limitaban nuevamente sus recursos, sino que también el control de ese poder pasaba a manos del máximo tribunal.

7. Un sistema de subrogaciones tendiente a centralizar determinadas causas en la jurisdicción de la ciudad de San Luis (jurisdicción con más jueces amigos del gobierno).

8. La reforma de la reglamentación del Consejo de la Magistratura, insertando la obligación de revalidar los cargos cada cuatro años (mediante evaluación), bajo apercibimiento de caer en causal objetiva de destitución, y afectándose con ello el principio constitucional de estabilidad (ley N° 5.121).

9. La modificación de leyes relativas al Jurado de Enjuiciamiento. Así, mediante la ley N° 5.102 se dispuso la caducidad del mandato de los miem-

²⁹ Recientemente derogada.

bro que lo integraban, los que fueron reemplazados por otros cercanos al gobernador. Mediante la ley N° 5.124, se buscó evitar la ejecución de las medidas cautelares que algunos jueces y los miembros del jurado destituidos habían conseguido para mantenerse en el cargo de conformidad con la Constitución. De esta manera se posibilitó –pese a las medidas cautelares dictadas al efecto– la conformación irregular e inconstitucional del Jurado de Enjuiciamiento.

10. La modificación de la Ley de Enjuiciamiento, que no sólo aumentó las causales de destitución (con efecto retroactivo), sino que además eliminó el requisito de la “reiteración” en las causales (exigido por la Constitución provincial).

11. La “emergencia judicial”, que también colocó “en comisión” a los secretarios. En tal sentido, doce secretarías judiciales fueron cesanteadas sin causa, sin sumario y sin indemnización. También se eximió al Superior Tribunal de dictar sentencias por 360 días.

12. Por otra parte, los Colegios de Abogados, institución constitucionalmente reconocida –porque integra parcialmente los órganos de nombramiento y remoción de magistrados–, fueron disueltos por ley, se confiscaron sus bienes y fueron reemplazados por asociaciones profesionales integradas por abogados del Estado.

13. El aumento de hasta un 100% en las tasas judiciales.

4.2. Antecedentes fácticos y normativos

- I. La primera medida dispuesta con el fin de someter al Poder Judicial de la provincia, fue la sanción de la ley N° 5.062 del 29 de diciembre de 1995³⁰. En su artículo 1°, este texto legal dispuso:
- II. “Reducir las retribuciones brutas, totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario, excluyendo las asignaciones familiares, de los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial. Los conceptos no remunerativos

³⁰ Es preciso aclarar que unos meses atrás se había sancionado una ley similar (la ley N° 5.032), que afectaba a los miembros de los tres poderes del Estado provincial. Sin embargo, había sido vetada por el Poder Ejecutivo (por Decreto N° 808 GJC-SegyC-95), en relación con los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, en atención a la cantidad de reclamos públicos fundados en la garantía

y/o no bonificables deberán computarse dentro de la retribución bruta, exclusivamente a los fines de la reducción dispuesta, quedando excluidos los conceptos de antigüedad y permanencia”.

II. Esta ley, y las siguientes que fueron enumeradas, generaron numerosas acciones de amparo por parte de jueces y funcionarios del Poder Judicial, por violación de la intangibilidad de la que gozan sus remuneraciones. En algunos casos, las medidas cautelares fueron recogidas favorablemente³¹, y por ello —con el fin de reforzar los efectos de aquella ley— el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura el proyecto de lo que a partir del 1° de febrero de 1996 se convertiría en ley N° 5.067, conocida como “Ley de emergencia provincial”³².

de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados, prevista en el art. 192 de la Constitución provincial. Entre una y otra ley, se produjeron diversas instancias de mediación entre el gobierno y el Poder Judicial, en las que intervino, inclusive, el Ministerio de Justicia de la Nación. El argumento utilizado por el Poder Ejecutivo giraba en torno a una supuesta situación de emergencia económica de la provincia, que no aparecía reflejada en la contabilidad pública. La prensa, por su parte, presentaba a los jueces como “carentes de solidaridad”. Como resultado de tales negociaciones —que no estuvieron exentas de presiones— los jueces aceptaron donar a la provincia, gratuitamente y por tiempo determinado, el equivalente a la reducción legal vetada, tal como surge de las Actas de Asamblea de fecha 27 de abril de 1995, y que también consta en los considerandos del Decreto N° 808 GJC-SegyC-95.

Sin embargo, al vencimiento del plazo, el gobernador envió a la Legislatura el proyecto que, desde diciembre de 1995, se convirtió en ley N° 5.062.

³¹ Muchos de ellos se fueron acumulando al expediente caratulado “Bianchi, Oscar Alberto y otros. Recurso de amparo. Expediente N° 1-96”, que tramitaba ante el Juzgado Civil, Comercial y Minas N° 4 de la ciudad de San Luis, que recogía la pretensión de más de 50 afectados por la restricción.

³² Esta ley dispuso:

“Art. 1: Declárase la emergencia económica y social del Estado Provincial con el fin de prevenir y superar las graves circunstancias económicas, financieras y sociales que derivan de la misma, en el marco del principio de solidaridad que establece el art. 4° de la Constitución provincial”.

“Art. 2: Establécese que las disposiciones de la ley N° 5.062 son de emergencia económica y social y regirán por el término de un año a partir de la fecha de vigencia de la citada ley.

Art. 3: La presente ley es de orden público, pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del estado provincial y regirá con efecto retroactivo a la fecha de vigencia de la ley N° 5.062” (el destacado nos pertenece).

La situación de emergencia económica dispuesta por la norma era absolutamente falsa. La ley de presupuesto para 1996 (ley N° 5.061) contemplaba recursos disponibles por U\$S 506.889.269 y gastos por \$ 448.601.921, lo que arrojaba un superávit de \$ 58.287.348³³. Es evidente entonces que la gravedad de la emergencia económica no era tal y, mucho menos aún, podía fundamentar la suspensión de principios tan esenciales como la intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados y funcionarios judiciales, basamento de la independencia del Poder Judicial.

Como expresamos, meses después se fueron dictando nuevas leyes que tuvieron por fin asegurar la limitación de los recursos del Poder Judicial. Se trata de la ley N° 5.074, mediante la que se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial, trasladando al Superior Tribunal la obligación de liquidar y pagar las remuneraciones que hasta ese momento tenía el Poder Ejecutivo; y la ley N° 5.093, que si bien establecía la autonomía del Poder Judicial, disponía que sus recursos serían controlados parcialmente por el Superior Tribunal (con una conformación que respondía evidentemente al Poder Ejecutivo), y que tenía una limitación clara pues le estaba vedado modificar la política salarial de los magistrados³⁴.

³³ A su vez, el mismo gobernador reconoció esta circunstancia en el discurso que realizó con motivo de la apertura del período ordinario parlamentario correspondiente al año 1998: "Tenemos un presupuesto superior en un 30% al de 1997 [...] La calidad de este presupuesto y el bajísimo nivel de endeudamiento da lugar a un indicador de solvencia fiscal que, de acuerdo a la publicación 'Ranking Fiscal y Financiero de Estados Provinciales', investigación editada por la Fundación Capital y que es absolutamente coincidente con la publicación 'Provincias Argentinas' editado por el Banco Mundial, ubican a la Provincia de San Luis en un honroso primer lugar en el contexto del país".

³⁴ Al respecto, el 5 de diciembre de 1996 se aprobó la ley N° 5.093, que declaró la "autonomía económica, financiera y funcional" del Poder Judicial. El Superior Tribunal, con su nueva composición, sería —a partir de esta ley—, el encargado de proyectar el presupuesto del Poder Judicial, a excepción de las remuneraciones de los magistrados, las que serían fijadas por ley "siguiendo los lineamientos de la política salarial de los Poderes Ejecutivo y Legislativo" (art. 2). El presupuesto para 1998 y 1999, sin embargo, no podía superar el monto presupuestado por el Congreso para el ejercicio 1997. De este modo, la cuestión salarial de todos los empleados y funcionarios del Poder Judicial, fue trasladada al Superior Tribunal, con limitaciones tan claras que evidenciaron que las finalidades perseguidas por la ley, lejos de perseguir el bien común o el interés general, se dirigían a aumentar el conflicto que ya llevaba dos años de duración. Respecto a esta ley, el Consejo de Delegados de la Unión Iberoamericana de Colegios y

III. A la vez, se modificó la Ley de Amparo³⁵, y, mediante el decreto de veto parcial del Ejecutivo, se dispuso que el recurso de apelación de las medidas cautelares tendría efecto suspensivo. Esto es, que ante el simple recurso del Estado provincial en estos casos, las medidas cautelares adoptadas por los magistrados, no tendrían efecto alguno³⁶.

Además, el 10 de marzo de 1996, el Poder Legislativo sancionó –nuevamente aprobando un proyecto remitido por el Ejecutivo– la ley N° 5.103. Mediante esta ley fueron disueltos algunos organismos de control, como la Asesoría de Gobierno, y derogadas las normas que establecían, por ejemplo, la forma de representación judicial del Estado provincial. Ello permitió al gobernador designar por decreto al abogado que representaría a la provincia en cada caso. En relación con los juicios de amparo promovidos por los magistrados afectados por la reducción salarial injustificada, esta ley dispuso, en su art. 7, que:

“durante la vigencia de la emergencia económica y social del Estado provincial declarada por la ley N° 5.067..., en los juicios y/o recursos de amparo, inconstitucionalidad, contencioso administrativo o cualquier otro tipo de proceso judicial promovido o que se promueva contra el Estado provincial..., no procederá el dictado de las medidas cautelares.... El presente artículo se aplicará aun a las medidas ordenadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley. En aquellas causas judiciales donde el Tribunal al momento de entrar en vigencia esta ley hubiera ordenado la traba de medidas comprendidas en las disposiciones de este artículo, los representantes del Estado provincial que actúen en las mismas, deberán solicitar que se deje sin efecto en forma inmediata” (el destacado nos pertenece).

Agrupaciones de Abogados expresó: “la Ley n° 5093 establece la autonomía financiera del Poder Judicial, poniendo límites a los ejercicios financieros de los años 1997, 1998, 1999, asignando fondos insuficientes para la efectiva prestación del servicio de Justicia, lesionando y restringiendo principios y garantías de raigambre constitucional, tanto Federal, como Provincial, que le imponen al Estado el aseguramiento del adecuado servicio de justicia” (Reunión celebrada en la ciudad de Asunción, Paraguay, el día 16 de mayo de 1997, considerando 1°, párr. e).

³⁵ Fue sancionada el 5 de diciembre de 1995, y vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo mediante decreto N° 2290 GJC-SEG yC-95.

³⁶ Es preciso aclarar que en todos los ordenamientos jurídicos europeo-continental, las vías de impugnación que buscan modificar un derecho acordado por la sentencia recurrida, son concedidas con efecto devolutivo, es decir, que la persona favorecida por la sentencia, puede ejercer plenamente su derecho hasta que, eventualmente, un tribunal superior revoque la decisión.

La suspensión de las medidas cautelares “con efecto retroactivo” a todas las vigentes a la fecha de la ley fue un tiro de gracia en esta desigual lucha por la independencia judicial. Muchos de quienes la defendían bajaron sus brazos ante la catarata de leyes dirigidas a impedir que el reclamo se hiciera efectivo.

IV. Como si las leyes dictadas no fueran suficientes, la Legislatura aprobó el 16 de febrero de 1996 la ley N° 5.070, conocida como “Ley de Conjueces”, mediante la que modificó el sistema de su nombramiento. La importancia de los conjueces residía justamente en la necesaria excusación de todos los magistrados de la provincia en estos amparos, pues todos se sentirían (obviamente) interesados en la solución del pleito.

Hasta la sanción de la ley N° 5.070, los conjueces eran designados a través de un sorteo que efectuaba el Superior Tribunal entre todos los abogados colegiados de la provincia que reunieran los requisitos constitucionales y/o legales para ocupar el cargo que eventualmente sustituirían en caso de recusación o excusación. Sin embargo, esta ley modificó ese procedimiento de designación de conjueces, en tanto, a partir de ella, serían designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Senadores³⁷. Asi-

³⁷ Específicamente la ley establecía: “Art. 2: Los conjueces que deban reemplazar a los Ministros del Superior Tribunal y a los jueces de los tribunales inferiores y los funcionarios ad-hoc que deban reemplazar al Procurador general y a los demás integrantes del Ministerio Público se designarán con arreglo a las siguientes normas:

- a) Los conjueces que reemplacen a los Ministros del Superior Tribunal y el funcionario ad-hoc que reemplace al Procurador General serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Senadores. Las designaciones en número de diez, deberán recaer en personas que reúnan los requisitos y condiciones exigidos por el art. 202 y normas concordantes de la Constitución de la Provincia y tendrán una duración de dos años. La asignación de causas a los conjueces deberá efectuarse siguiendo el orden correlativo que surja de la designación.
- b) Los conjueces que deban reemplazar a los Magistrados de los tribunales inferiores y los funcionarios ad-hoc que deban reemplazar a los integrantes del Ministerio Público, serán propuestos por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo, conforme lo prescribe el art. 196 de la Constitución de la Provincia y sus normas reglamentarias, en terna para cargo de la Circunscripción Judicial respectiva. El Poder Ejecutivo efectuará las designaciones con acuerdo de la Cámara de Senadores. Las designaciones deberán recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas por la Constitución de la Provincia y tendrán una duración de dos años”. Como veremos, sin embargo, este sistema de designación fue modificado luego por un decreto del Poder Ejecutivo.

mismo, la ley buscó evitar que los conjueces que ya se habían designado antes de la sanción de esta ley, se pudiesen abocar a los procesos y dictar sentencias en los amparos promovidos por magistrados y funcionarios judiciales. Es más, en el mensaje de elevación del proyecto a la Legislatura, el Poder Ejecutivo destacó “la importancia de los conjueces en los juicios contra el Estado provincial”.

La designación para desempeñarse como conjueces en cargos inferiores, sin embargo, no fue tan sencilla, pues la evidente finalidad de la norma hizo que muchos abogados se rehusaran a integrar las listas que el Consejo de la Magistratura debía conformar para proponer las ternas al Ejecutivo. En virtud de esta situación, el 11 de noviembre de 1996, el Poder Ejecutivo dictó el decreto reglamentario N° 2163-GyE-SERI-96, mediante el cual dispuso que:

“Art. 1: Las ternas de Conjueces previstas en el art. 2° inc. b) de la ley 5.070, serán propuestas por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo en un plazo no mayor a los diez (10) días a partir de la fecha del presente Decreto por esta única vez, integrándola de la lista de profesionales inscriptos en la matrícula de abogados. Para los restantes períodos, las ternas serán propuestas con treinta (30) días de anticipación a la fecha de vencimiento de cada una de las designaciones.

Art. 2: El incumplimiento de proponer las ternas de conjueces en el plazo establecido en el artículo anterior constituye falta grave por parte de los Miembros del Consejo de la Magistratura”.

Ello provocó que las “listas” fueran integradas con abogados que total o parcialmente trabajaban para el Estado. La amenaza de la pérdida del trabajo fue la herramienta más utilizada para lograr la integración de las listas³⁸.

V. Además se aseguró, mediante sistemáticas recusaciones que la Fiscalía de la provincia efectuaba en estos procesos, y mediante la modificación del sistema de subrogaciones, que sólo jueces adeptos entendieran en los juicios promovidos por los magistrados contra el Estado provincial.

³⁸ En otros términos, el Poder Ejecutivo trasladó el problema por él creado, amenazando a los miembros del Consejo de la Magistratura con una nueva —y obviamente ilegal— causal de destitución, que consistiría en incumplir el plazo para proponer las ternas de conjueces.

Así, mediante la ley N° 5.119 de septiembre de 1997³⁹, se modificó el sistema de subrogaciones. Con el nuevo sistema, se otorgó a la Primera Circunscripción (Ciudad de San Luis) –donde es de conocimiento público la adhesión de la mayoría de sus miembros al partido oficialista– una prioridad en el conocimiento de las causas pendientes. Si no alcanzara con éstos, se nombrarían de la lista de conjuces según la ley N° 5.070, la cual, como ya mencionáramos anteriormente, establece que los conjuces eran designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, es decir, por personas del mismo partido. Esta ley violaba además claramente la garantía del juez natural⁴⁰.

VI. Paralelamente al dictado de estas medidas, y dando un claro mensaje a los magistrados “amparistas”, la Legislatura provincial, el 13 de febrero de 1996, sancionó la ley N° 5.071, que suspendió la ejecución de todas las sentencias y los recursos en los que el Estado provincial fuera condenado al pago de una suma de dinero, declaró la inembargabilidad de

³⁹ Esta ley fue modificada a fines de 1998 por la ley 5.158.

⁴⁰ El art. 1 de dicha ley expresa: “Orden de subrogaciones. En caso de recusación, excusación, licencia, vacancia u otros impedimentos, el orden de reemplazos será el siguiente:

1) De los Ministros del Superior Tribunal de Justicia:

a) Por los Presidentes de las Cámaras de Apelaciones de todos los fueros y de todas las Circunscripciones Judiciales de la Provincia en el siguiente orden: Cámara Civil, Comercial y Minas; Cámara Laboral y Cámara Penal, *comenzando por la Primera Circunscripción Judicial*.

b) Si mediante el procedimiento indicado en el párrafo anterior, el Tribunal aún no pudiere integrarse, se practicará un sorteo de entre la lista de Conjuces de conformidad a la Ley N° 5070 y hasta alcanzar el número legal para fallar.

[...]

3) De los Jueces de Cámara:

a) Por los Jueces de las otras Cámaras del mismo fuero de todas las Circunscripciones Judiciales, en el orden en que éstos subrogan a la Presidencia de la respectiva Cámara.

b) *Por los Jueces de las demás Cámaras de la Primera Circunscripción Judicial en el siguiente orden: Civil, Comercial y Minas; Laboral y Penal, excluyendo el fuero agotado.*

c) Si mediante el procedimiento indicado en los párrafos anteriores la Cámara aún no pudiere integrarse, se practicará un sorteo de entre una lista de conjuces hasta alcanzar el número legal para fallar (el destacado nos pertenece).

todos los bienes del Estado y estableció una caducidad de pleno derecho para iniciar juicios contra el Estado o, en caso de estar iniciados, para los casos en los que no se haya dictado sentencia dentro de los cinco años desde la interposición de la demanda.

VII. Como ya fuera dicho, el dictado de estas leyes, junto con una fuerte presión periodística⁴¹, y de mensajes públicos del ex gobernador, Adolfo Rodríguez Saá, y de la fiscal de Estado, Dra. Liliana Negre de Alonso, generó que algunos funcionarios y magistrados renunciaran a los amparos de mención, continuando con la resistencia al quebrantamiento del Estado de derecho sólo siete de ellos⁴², los que, sin embargo, a más de 6 años de iniciados, no han logrado obtener, hasta la fecha, sentencia firme⁴³.

VIII. En un inicio, el Superior Tribunal –integrado transitoriamente por jueces de Cámara (mientras se estaban realizando las designaciones)– declaró la inconstitucionalidad de tales leyes como, asimismo, los jueces “alertaron y comunicaron al pueblo de la provincia, en su condición de único soberano, que su oportuna decisión de dividir los poderes del estado no se cumple porque el judicial se encuentra sometido” (autos “Fiscalía de Estado s/ Acción de nulidad”, Expte. 15-F-96). Sin embargo, cuando el máximo tribunal provincial fue conformado definitivamente, tal decisión fue anulada.

IX. En febrero de 1997, el Colegio de Abogados de Villa Mercedes emitió un pronunciamiento crítico sobre la situación institucional de referencia, solicitando la intervención de la provincia; a la interpretación de la problemática vertida en sus considerandos, adhirieron como integrantes del Poder Judicial cuatro juezas, una funcionaria y dos secretarías. Este hecho motivó la disolución de los Colegios Públicos de Abogados de la provin-

⁴¹ La campaña de desprestigio, a cargo fundamentalmente de “El Diario de la República”, estuvo dirigida a lograr la renuncia de los miembros del Superior Tribunal de la provincia. La “campaña” incluyó pedidos expresos de renuncia, continuas adhesiones del Partido Justicialista, convocatorias a manifestaciones de ese partido, ridiculizaciones de la persona de los jueces a través, por ejemplo, de fotomontajes que los mostraban en calzoncillos. Finalmente, “El Diario” acusó a los ministros de diversas irregularidades, que “El Diario”, dijo, juzgó probadas.

⁴² Así, contra las primeras leyes, más de ochenta jueces interpusieron amparos. Las leyes posteriores a 1997 sólo fueron atacadas por siete magistrados.

⁴³ Estas acciones judiciales fueron “cajoneadas” por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia, razón por la cual no pudieron acceder a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante el recurso extraordinario federal.

cia⁴⁴, lo que no sólo buscó atacar directamente a los letrados de la provincia, sino también tuvo por finalidad asegurar el control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial. Tal como afirmó la Federación Argentina de Colegios de Abogados:

“Al disolver los Colegios de Abogados desaparecen las facultades constitucionales que autorizaban a éstos a integrar los Consejos de la Magistratura, los Jurados de Enjuiciamiento y la designación de conjueces” (Federación Argentina de Colegios de Abogados, Comisión de Administración de Justicia, Informe preliminar sobre la situación de la Justicia, del 4 de noviembre de 1997).

Este pronunciamiento del Colegio de Abogados también trajo aparejada la persecución ideológica de los funcionarios judiciales que habían adherido a ese documento. El Superior Tribunal, en su nueva conformación, mediante una resolución, calificó dicha adhesión como un “acto de subversión”.

X. El “nuevo” Superior Tribunal fue integrado en aquel momento por personas con notoria vinculación política con el gobernador. Entre otros, los integraron:

- Elvecia del Carmen Gatica: la Sra. Gatica no poseía antecedentes en la administración de justicia. Antes de asumir como ministro del Superior Tribunal se desempeñaba como empleada de la Casa de la Provincia de San Luis en la ciudad de Buenos Aires.
- José Guillermo Catalfamo. El Sr. Catalfamo siempre había trabajado en el ámbito del Poder Ejecutivo. Se desempeñó como presidente del Tribunal de Cuentas de la provincia, como subsecretario general de la gobernación y como jefe de la Sala Judicial de la Fiscalía de Estado.
- Carlos José Antonio Sergnese: el Sr. Sergnese tampoco tenía antecedentes en la justicia. En cambio, sí había sido apoderado del Partido Justicialista; abogado personal del ex gobernador Rodríguez

⁴⁴ Así, la ley N° 5.123 (del 5 de octubre de 1997), en su capítulo V (Cláusulas transitorias), dispuso que “A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley quedan disueltos automáticamente como entidades de orden público los Colegios de Abogados y Procuradores existentes”.

Saá; director provincial de Rentas; ministro de Economía de la provincia; ministro de Gobierno de la provincia; presidente de la Intervención del Banco de la Provincia de San Luis; interventor del Centro de Jubilados de la provincia.

El Dr. Sergnese, quien “acompañó” al ex gobernador desde 1983 en diferentes cargos del Poder Ejecutivo, fue “electo” presidente del Superior Tribunal, y reelecto, hasta que asumió el cargo de senador nacional en 1999. Durante todos esos años se desempeñó también como presidente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios.

Es importante tener en cuenta que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (ley N° 5.106), entre otras cuestiones, posibilitaba que el Superior Tribunal –compuesto de 5 miembros– “podrá funcionar válidamente con tres (3) de sus integrantes” (art. 3); y que el presidente del Superior Tribunal sería electo por sus pares, con posibilidad de reelección indefinida⁴⁵. Además, se estableció que el Superior Tribunal gozaría de la facultad de nombrar y remover funcionarios con rango de secretario o inferiores; para dotar de mayores facultades al Superior Tribunal hasta los miembros del Ministerio Público fueron considerados “integrantes” del Poder Judicial (art. 1). No casualmente esta ley se dictó cuando los miembros del Superior Tribunal ya habían sido reemplazados por personas “de confianza” del gobernador.

XI. El 10 de febrero de 1998, el Superior Tribunal de Justicia dejó cesantes a 12 secretarías judiciales sin sumario previo, causal alguna o indemnización; estas funcionarias habían iniciado acciones de amparo contra las leyes y, además, dos de ellas habían adherido al pronunciamiento del Colegio de Abogados. Ese mismo día se designó en su reemplazo a 12 profesionales sin antecedentes académicos ni trayectoria judicial, cercanos al poder político.

XII. Al mismo tiempo, se procuraba garantizar que la conformación del Tribunal de Enjuiciamiento respondiera a los poderes políticos. De esta manera, se dispuso la caducidad de los mandatos de quienes integraban

⁴⁵ Esta modificación violaba abiertamente el art. 206 de la Constitución provincial que establece: “El cargo de Presidente del Superior Tribunal se turna anualmente entre sus miembros, comenzando por el de mayor edad”. La importancia de la modificación radica en que –como vimos– el presidente del Superior Tribunal es quien preside, también, el Jurado de Enjuiciamiento de funcionarios y magistrados del Poder Judicial.

constitucionalmente el jurado. Los miembros desplazados, y la jueza Adriana Gallo –con denuncia pendiente de tratamiento–, interpusieron amparos contra tal normativa; pese a las medidas de no innovar dispuestas, el Superior Tribunal en actuación administrativa –con la nueva conformación– dispuso la integración del jurado en contra de lo preceptuado constitucionalmente.

En este sentido, el Superior Tribunal –al estar disueltos los Colegios de Abogados (y, por ende, no conformado el Colegio Forense ya que las asociaciones irregularmente fundadas no llegaban al mínimo de 30 asociados para integrarlo)– designó a los tres abogados exigidos por la Constitución provincial de entre la lista de los conjueces nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, todos ellos con público apego al oficialismo. Además, tampoco se respetó la reglamentación interna de la Cámara de Diputados que establecía que sus tres representantes en el jurado (preferentemente abogados) serían dos por la mayoría y uno por la minoría; por el contrario, se integró únicamente con diputados oficialistas, dos de ellos legos.

XIII. Controlada la organización, instituciones y funcionamiento del Poder Judicial, algunos magistrados que se habían opuesto a las medidas inconstitucionales fueron sometidos a un Jury de Enjuiciamiento conformado ilegítimamente como vimos, manifiestamente parcial y dependiente, que arbitró un procedimiento plagado de irregularidades, vulnerando las normas más esenciales de todo proceso legal. Simultáneamente, en casos de denuncias contra funcionarios o jueces manifiestamente apegados al gobierno, las acusaciones fueron desestimadas, evidenciando un trato discriminatorio entre quienes se conocían como amigos o críticos al nuevo sistema judicial.

A continuación, nos referiremos a dos casos. Se trata de los juicios políticos iniciados en 1998 a dos de las juezas que habían cuestionado judicialmente las leyes inconstitucionales y que habían adherido al pronunciamiento crítico del Colegio de Abogados. Se trata de las Dras. Adriana Gallo y Ana María Careaga, quienes fueron destituidas en noviembre y diciembre de ese año, respectivamente⁴⁶. Respecto de estos casos, se pro-

⁴⁶ Sin embargo no son los únicos casos. También por aquellos años se iniciaron juicios políticos a otras juezas que habían iniciado acciones legales cuestionando la legitimidad de las leyes. Se trata de Ruth Relly de Ciosa (quien finalmente renunció a su cargo); María Alejandra Martín; por su parte, también fueron acusadas ante el Jury de Enjuiciamiento por firmar la nota del Colegio Público de Abogados, las Dras. Alicia Neirotti de Lucero y Silvia Maluf Christin, procesos que aún están en trámite.

nunció la Comisión Internacional de Juristas, en el año 2000. En efecto, en su informe "Attacks on Justice", se destacan estos casos como ejemplos de persecución y ataque a la independencia judicial.

XIV. Como era de esperar, los cargos que tenazmente se lograron vaciar fueron cubiertos por personas vinculadas al gobierno. Algunas de ellas han logrado una carrera meteórica ascendiendo de secretarios (nombrados el 10 de febrero de 1998) a jueces de primera instancia o directamente a jueces de Cámara.

4.3. El caso de la Dra. Adriana Gallo

La Dra. Adriana Gallo, que se desempeñaba como jueza en lo Civil fue juzgada y destituida por hechos irrisorios que fueron unánimemente interpretados como una nueva muestra de escarmiento a quienes no se resignaron a la violación de garantías constitucionales. La decisión final del Jury consistió en su destitución y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por el término de ocho años.

En efecto, en 1996, dos abogados que estuvieron en desacuerdo con resoluciones que había dictado en el ejercicio de su función de Juez Civil la denunciaron ante el Jurado de Enjuiciamiento de magistrados. En un caso, por correr vista a un coheredero de un pedido de libramiento de cheque por la suma de aproximadamente \$ 1000 realizado por otro coheredero, cuando ya se había corrido con anterioridad otra vista en idéntico sentido –cuando Gallo se encontraba en uso de su licencia por maternidad–. En otro, por haber librado cheque por capital sin –a entender del abogado denunciante– no resguardar sus posibles honorarios.

Las denuncias carecían de importancia, en tanto en ambos casos se trataba de discrepancias que debían ser resueltas por los tribunales de apelaciones y no por un Jurado de Enjuiciamiento que juzgara la idoneidad y conducta para desempeñarse como juez. Sin embargo, esas dos denuncias se transformaron en la herramienta que los poderes políticos buscaban para intentar justificar la destitución de los magistrados que, como Gallo, habían defendido la Constitución vulnerada.

Como también ocurrió en el caso de Careaga, que comentaremos a continuación, la conformación del Jurado de Enjuiciamiento que entendió en este caso fue claramente ilegítima. La Constitución y la ley vigente al

momento de las denuncias, fueron radicalmente ignoradas. El Jurado de Enjuiciamiento se conformó ilegítimamente, vulnerando arbitrariamente su derecho a ser juzgada por el juez natural y el principio de juez imparcial. Sin embargo, le fueron rechazadas las recusaciones interpuestas. El procedimiento tramitado ante el ilegítimo Jurado de Enjuiciamiento continuó en la misma línea, es decir, vulnerando numerosos derechos fundamentales que hacen a las normas de un debido proceso, protegidos por diversos instrumentos de derechos humanos, como el derecho de defensa –al ser rechazadas casi todas las pruebas de descargo ofrecidas y al introducir al proceso hechos nuevos, que no habían sido motivo de las denuncias y sobre los que no pudo defenderse–; y el principio de legalidad sustancial –por cuanto las causales de destitución que le imputaron fueron establecidas con posterioridad a los hechos presuntamente cometidos–.

Además –al igual que en el caso de Careaga– la audiencia del debate se realizó a 90 kms. del lugar de asiento de la sede en donde la magistrada cumplía funciones rechazándose sus peticiones para que se desarrollara en Villa Mercedes. También se rechazó la petición del Colegio de Magistrados de esa ciudad y de 1.700 personas interesadas en seguir los enjuiciamientos, a fin de lograr la transmisión pública de las audiencias.

Pese a todas las irregularidades cometidas antes y durante este procedimiento, el día 6 de noviembre de 1998 se dictó el veredicto del Jurado de Enjuiciamiento que resolvió la destitución de la Dra. Adriana Gallo, y la imposición de inhabilitación por el término de ocho años para el ejercicio de cargos públicos.

A partir de la sentencia, los abogados de Gallo interpusieron distintos recursos. Sin embargo, se le ha impedido a la defensa recurrir dicha resolución ante órganos imparciales que pudieran revisar las irregularidades denunciadas. En tal sentido, el 22 de agosto del 2000 el Superior Tribunal de Justicia de San Luis había rechazado el recurso de queja por recurso extraordinario provincial denegado. Contra esa decisión se interpuso recurso extraordinario federal dentro del plazo legal ante el mismo Tribunal.

El 14 de agosto del 2001 el Superior Tribunal rechazó el recurso extraordinario federal. Dentro del plazo legal se interpuso el recurso de queja por recurso extraordinario federal denegado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que aún está pendiente de resolución.

4.4. El caso de la Dra. Ana María Careaga

El juicio político contra Ana María Careaga se inició en 1998. Su promoción estuvo motivada básicamente en el llamado a declaración indagatoria que aquélla, como jueza de instrucción penal, había efectuado a un intendente oficialista sospechado de actos de corrupción, y en el hecho de haber firmado el comunicado del Colegio de Abogados que alertaba sobre el deterioro de la situación institucional del Poder Judicial de la provincia.

En el caso del llamado a indagatoria del intendente, su acusación se basaba en imputaciones relacionadas con la interpretación que la magistrada había hecho sobre la aplicación de la ley. Sin embargo, este hecho no podía constituir una causal de destitución, pues resulta inadmisibles que los jurados de enjuiciamiento se constituyan en tribunales ordinarios de apelación. En el caso de la firma del comunicado, en tanto no se trataba de una manifestación de tipo político partidaria, no podía constituirse en causal de destitución pues violaba su libertad de expresión. Por ello, es evidente que la ponderación de las razones de promoción de este juicio político demostraba una persecución contra Careaga por su resistencia al avasallamiento a la independencia judicial.

En tanto este juicio político evidenciaba la debilidad institucional de la justicia de San Luis, abogados del CELS asumieron la defensa de la Dra. Careaga. Durante el desarrollo del juicio político efectuaron las observaciones puntuales a todas y cada una de las irregularidades y atropellos a principios básicos que hacen al debido proceso y al derecho de defensa de la ex magistrada; al igual que en el caso de la Dra. Gallo, sistemáticamente todos fueron rechazados. Entre ellos pueden mencionarse la declaración de impertinencia a producir la prueba que hacía a sus derechos (70% de la ofrecida) relacionada con dictámenes de técnicos en el tema, testigos, pronunciamientos de repudio a estos procesos emitidos por asociaciones civiles sin fines de lucro como son la Federación Argentina de Magistrados (FAM), Justicia Democrática y Asociación de Mujeres Jueces, etcétera.

Se rechazaron las cuestiones previas articuladas –como las recusaciones, la nulidad de la admisión de causa, la nulidad de la acusación, la conformación inconstitucional del jurado, por su integración según una ley no vigente al momento de la apertura de causa, por el rechazo infundado de prueba, etc.– sin fundamentación alguna.

A pesar de todos los esfuerzos de los abogados del CELS para hacer notar las gravísimas irregularidades del proceso llevado a cabo en su contra, el 17 de diciembre de 1998, la Dra. Careaga fue destituida de su cargo e inhabilitada para ocupar cargos públicos por quince años. De esta manera, Careaga se convirtió en la segunda jueza de la provincia desplazada de su cargo por razones políticas, en menos de dos meses. Por otra parte, en la misma sentencia, la ex magistrada fue injustamente acusada de cometer ciertos delitos (como atentado al orden constitucional, abuso de autoridad y prevaricato), y se ordenó remitir la causa a un juez criminal, iniciándose una acción penal en su contra. Si bien ésta no ha avanzado, el hecho de que continúe abierta conlleva una evidente persecución y amenaza.

Desde entonces, la defensa ha intentado por todos los medios resaltar la ilegitimidad de la destitución y la persecución penal contra la Dra. Careaga. En tal sentido, fue presentado un recurso extraordinario contra la sentencia del Jury de Enjuiciamiento, el que fuera denegado en diciembre de 1998, motivando un recurso de queja que fue presentado en los primeros días de febrero del año 1999. Ante el rechazo de este recurso, el 11 de septiembre del 2001, se presentó un recurso extraordinario federal, cuyo rechazo por el Superior Tribunal de la provincia en mayo del 2002 – a pesar de la evidencia de que en el caso se discuten cuestiones federales – motivó la presentación de un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aún pendiente.

Con relación a la acusación de supuestos delitos, inmediatamente a la sentencia del Jury se presentó una acción de *habeas corpus* preventivo, que luego de ser rechazado fue elevado por el Superior Tribunal de San Luis en consulta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; además se presentó un pedido de exención de prisión, el que tampoco fue resuelto todavía.

La sentencia carece de sustento jurídico alguno y desconoce principios constitucionales básicos que rigen el debido proceso legal, como las garantías de juez natural e imparcialidad, confundiendo independencia judicial con “oposición política”. Por otra parte, es bastante preocupante la acusación penal ya que la Dra. Careaga fue destituida, inhabilitada y acusada penalmente sobre la base de cargos insostenibles.

La situación crítica de la independencia judicial de San Luis fue denunciada por distintas asociaciones de abogados y magistrados de todo el

país, y justificó que en este caso particular doce prestigiosos juristas del país enviaran una carta abierta al Tribunal, expresando su preocupación por la substanciación del proceso seguido en su contra. En tal sentido, días antes de que comenzara el proceso, el Jury de Enjuiciamiento recibió una “Carta Abierta” firmada por prestigiosos juristas del país. Ellos alertaban que “las garantías de independencia e inamovilidad de los jueces están dirigidas no sólo a proteger la investidura individual del juez, sino fundamentalmente la confianza pública en la justicia. Es de esperar que estos valores primen en San Luis a la hora de juzgar la conducta de la Dra. Careaga”⁴⁷. Lamentablemente esto estuvo lejos de suceder.

Es claro que la intención de estos jury fue tender un manto de impunidad a los actos de corrupción y apartar de su cargo a los jueces independientes de la provincia. Con lo sucedido a estas magistradas, entonces, pocos jueces se animarán a promover investigaciones penales a funcionarios públicos y a controlar los actos de gobierno, si con ello ven amenazada la estabilidad de sus cargos y hasta su propia libertad.

5. Acceso a la justicia en la ciudad de Buenos Aires⁴⁸

5.1. Breve síntesis del problema

El acceso a la asistencia y patrocinio jurídico gratuitos de quienes no pueden procurarse asistencia legal por carecer de recursos constituye un componente esencial del acceso a la justicia, y éste es, a su vez, presupuesto de un sistema judicial organizado sobre principios democráticos. El acceso a la justicia es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Nacional, y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con igual jerarquía⁴⁹. Y, como un derecho, el Estado debe establecer un

⁴⁷ Firmaron la carta, Susana Albanese, Gregorio Badeni, Andrés D’Alessio, Leonardo Franco, Ricardo Gil Lavedra, Julio B. J. Maier, Emilio Mignone, Augusto M. Morello, Daniel Sabsay, Julio Strassera, Jorge R. Vanossi y Raúl E. Zaffaroni.

⁴⁸ Por Andrea Pochak.

⁴⁹ Constitución Nacional, art. 18; art. 75 inc. 22.

servicio de asistencia profesional gratuita, cuyo tratamiento debe ser similar al de otros servicios públicos, como la salud y educación.

Se señala que “el servicio de acceso a la justicia, el acceso al asesoramiento legal y a la atención de los jueces, es caro y difícil de obtener, aun en aquellos países con un nivel de educación relativamente alto y donde se invierte un generoso presupuesto en materia de bienestar social”⁵⁰. Obviamente, Argentina no es la excepción y los beneficios de la justicia no se encuentran al alcance de la mayoría de la población de menores ingresos. En otras palabras, existe un sector de la población de Argentina que se encuentra impedido de acceder a la justicia en razón de su condición económica y social y, debido a ello, no puede hacer valer sus derechos fundamentales.

En este apartado, sin embargo, nos referiremos únicamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En tal sentido, uno de los grandes problemas que atraviesa el sistema de administración de justicia en la ciudad de Buenos Aires es que no se garantiza el acceso a la justicia de las personas con escasos recursos. Los centros de patrocinio y asesoramiento jurídico gratuito no aseguran que todas las personas que no logran acceder a un abogado privado reciban el servicio adecuado.

5.2. La falta de asistencia legal gratuita en la Ciudad de Buenos Aires

Sintéticamente diremos que la cantidad de servicios de patrocinio y asesoramiento jurídico es muy reducida y no cubre, ni siquiera escasamente, la demanda existente. La diversidad de servicios, combinada con la falta de información y la desorientación general de los demandantes, hace que las personas deambulen de un servicio a otro, sin respuesta.

El sistema de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito está concebido en la ciudad de Buenos Aires desde la lógica del asistencialismo y voluntarismo, más que como un servicio público, y por ello conlleva gravísimas falencias. Por ello, si bien existen varios servicios de asistencia legal gratuita en la ciudad, en tanto están organizados como una actividad asistencialista, son incapaces de responder adecuadamente a las demandas de los “nuevos pobres”.

⁵⁰ Blankenburg, E.. “Comparing Legal Aid Schemes in Europe”, *Civil Justice Quarterly*, Vol. 11, p. 106 (1992).

Para describir la situación, haremos especial mención a una investigación que llevó adelante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, junto con el CELS y la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA sobre los “Servicios de Patrocinio y Asesoramiento Jurídico en la Ciudad de Buenos Aires” a lo largo de los años 2000 y 2001. El análisis, con un enfoque socioantropológico y jurídico, se realizó en cinco consultorios que actúan en la ciudad: el Centro de Formación de la Facultad de Derecho de la UBA, las Defensorías de Pobres y Ausentes en lo Civil y Comercial; la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires; el Colegio Público de Abogados y el Programa Asistir del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Es importante tener en cuenta que, según datos del Censo 2001 realizado por el INDEC, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene 2.768.772 habitantes, con una densidad de 13.843,9 habitantes por km²⁵¹. A la vez, Buenos Aires recibe día a día a varios habitantes de otras provincias, principalmente del Gran Buenos Aires, de manera que la población potencialmente “usuaria” de este servicio público es la más grande del país.

Entre los principales problemas de acceso a la justicia que enfrentan los habitantes de la ciudad, tal vez uno de los más importantes es la inexistencia de un sistema integrado de asesoramiento y asistencia jurídica gratuita que garantice el acceso a la justicia, porque las instituciones que prestan estos servicios tienen criterios de organización, competencia y objetivos diferentes, lo que depende más de la historia de cada entidad que de las necesidades actuales de la población.

En tal sentido, los criterios para seleccionar los casos en los que se brinda el servicio de patrocinio y asistencia jurídica gratuita no son objetivos y varían según la institución. Se trata de criterios tales como no ser propietario de un inmueble o no ganar más de determinado monto. A veces, esto se establece de acuerdo con el ánimo de la persona que efectúa la primera entrevista. En la práctica, esto lleva a que mucha gente desista en su búsqueda de asesoramiento.

Así, por ejemplo, los servicios existentes en la ciudad de Buenos Aires presentan diferentes características. Algunos servicios se limitan a prestar

⁵¹ www.indec.mecon.gov.ar.

un asesoramiento pero excluyen el patrocinio jurídico ante los tribunales⁵². Otros realizan patrocinio pero limitados a alguna materia en particular (violencia doméstica, niños, etc.). Otros, por su parte, cumplen una función de formación⁵³. Existen también defensorías oficiales⁵⁴ encargadas de la defensa de personas de escasos recursos económicos en materias no penales; en la ciudad de Buenos Aires existen únicamente cuatro⁵⁵. Asimismo, el Colegio Público de Abogados, debe, por obligación legal, brindar asistencia jurídica gratuita⁵⁶, eso sí, cuidando de no confrontar con los intereses del cuerpo colegiado. Todos estos servicios, entonces, presentan una total desarticulación entre ellos. Por esta razón, la gente suele ser derivada

⁵² Así, por ejemplo, los servicios de asesoramiento jurídico gratuito en barrios carenciados de la Ciudad de Buenos Aires.

⁵³ Por medio de la Resolución 4400/998 del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, se crea el Centro de Formación Profesional, dependiente del Departamento de Derecho Procesal y Práctica Profesional. En los considerandos de la citada Resolución se señala: “que el objetivo de tal exigencia es brindar a los alumnos la capacitación para la práctica profesional y el adiestramiento en los modos de aplicar los conocimientos adquiridos en el Ciclo Profesional Común a contextos prácticos y situaciones que se les presentarán en su futura actividad como abogados”.

⁵⁴ En tal sentido, el art. 60 de la ley 24.946 establece: “Los Defensores públicos oficiales, en las instancias y fueros en que actúen, deberán proveer lo necesario para la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas penales, y en otros fueros cuando aquellos fueren pobres o ausentes. Para el cumplimiento de tal fin, sin perjuicio de las demás funciones que les encomiende el Defensor General de la Nación, tendrán los siguientes deberes y atribuciones: a) ejercer la defensa y representación en juicio como actores o demandados, de quienes invoquen y justifiquen pobreza o se encuentran ausentes en ocasión de requerirse la defensa de sus derechos...”.

⁵⁵ Ver “Guía Judicial de la República Argentina”, ed. 2000, p. 46, Defensorías de Pobres, Incapaces y Ausentes en lo Civil y Comercial, donde se refieren las cuatro defensorías existentes en todo el ámbito de la Capital Federal en materia Civil y Comercial.

⁵⁶ Ley 23.187 sobre el Ejercicio de la Abogacía en la Capital Federal (“Creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal”). El artículo 55 de la citada norma señala: “El Colegio establecerá un consultorio gratuito para quienes carecieran de recursos y organizará la defensa y asistencia jurídica de los mismos. A tales efectos deberá admitirse como practicantes a los estudiantes de derecho que lo soliciten, en el número, modo y condiciones que fijará el consejo directivo del Colegio”.

de uno a otro servicio jurídico, llegando incluso a pasar por cuatro o cinco, antes de recibir el asesoramiento o patrocinio que buscaba.

Como dijimos, las deficiencias del servicio de patrocinio jurídico gratuito, además, se agravan ante el aumento de los “nuevos pobres”, es decir, de sectores de la clase media afectados por el fuerte aumento del desempleo y la pobreza en los últimos años. Estos nuevos pobres se suman en su reclamo de patrocinio jurídico gratuito a la demanda que ya venían realizando los sectores tradicionalmente carentes de recursos. Según la investigación citada, “aproximadamente 4.500 personas son atendidas mensualmente en los centros antes mencionados”. Se trata de jubilados, amas de casa, profesionales, entre otros, muchos de los cuales son propietarios de los inmuebles en los que residen.

Cabe recordar que, hasta hace unos años, a los patrocinios gratuitos concurrían personas con problemas muy específicos y acotados, tales como divorcios, alimentos, curatelas, desalojos y sucesiones. Ahora —según el estudio en cuestión— los reclamos que plantea la gente son mucho más variados y tienen que ver con cuestiones de derecho comercial, previsional y contencioso administrativo, para las cuales no están suficientemente preparados los servicios gratuitos existentes. Por otra parte, estos “nuevos pobres” son por lo general de personas clase media empobrecida, que conservan ciertos atributos materiales —por ejemplo, son propietarios de sus casas—, y que por lo tanto suelen ser “rebotados” por los servicios legales gratuitos por sus limitados criterios de aceptación de casos.

Otro problema que definitivamente contribuye a la falta de acceso a la justicia es la escasa información sobre los lugares y modalidades de atención, y esto hace que muchas personas peregrinen de un lado para otro hasta lograr que su caso sea atendido. Por otra parte, la tarea que los servicios desarrollan sólo es conocida a través del “boca a boca”, pues no hay políticas públicas de difusión.

Por último, el estudio de la Defensoría del Pueblo, destaca a su vez, que estos servicios se brindan en lugares con escasa visibilidad, la mayoría se encuentra en el centro de la ciudad —alejados de los barrios carenciados—, y de difícil acceso al público, en especial para personas con discapacidades físicas. Los horarios de atención al público son amplios, pero la falta de información, problemas serios de organización y escasez de personal resultan en largas esperas y pérdidas de tiempo.

6. La administración de justicia en la provincia de Buenos Aires. La justicia en materia contencioso administrativa⁵⁷

6.1. Introducción. La reforma de la Constitución Provincial (1994)

Los sistemas judiciales en Argentina presentan una serie de falencias que atentan contra la administración igualitaria de la justicia. Ninguna de las jurisdicciones —ni la federal, ni la nacional, ni las provinciales— está exenta de presentar problemas por la lógica en la que se desarrolla, y por la organización general del sistema.

La jurisdicción de la provincia de Buenos Aires ha sido históricamente el espejo en el que se han mirado las del resto de las provincias. Esto ha sido así, por la importancia geográfica, la concentración económica y demográfica que tiene la provincia en general y, específicamente, por los avances institucionales que se impulsaron tempranamente desde el territorio bonaerense. Por ejemplo, el Código Varela (primer código contencioso administrativo del país) o el Código Tributario de 1948 demuestran la modernización del sistema de justicia llevada a cabo en la provincia de Buenos Aires y que fue imitada por el resto de las jurisdicciones.

Por ello, las falencias en la administración de justicia de la provincia de Buenos Aires deben ser analizadas considerando su importancia en el marco del sistema de justicia de todo el país. Uno de los principales problemas que se cierne sobre la organización judicial en Buenos Aires es que no puede garantizar a la ciudadanía su derecho al libre acceso a la justicia.

Para poner fin a los obstáculos intra y extrasistemáticos de la organización judicial que impedían el ejercicio de este derecho, a fines de la década del ochenta y comienzos de la década del noventa, la dirigencia política impulsó una reforma de la Constitución provincial. Si bien el objetivo principal que guiaba esta reforma era habilitar la reelección para el cargo de gobernador, supuso también una oportunidad propicia para modernizar las instituciones contenidas en la Carta provincial, y así consagrar un nuevo decálogo de derechos de tercera generación.

El 13 de septiembre de 1994, la Asamblea Constituyente aprobó la nueva Constitución provincial, que en su art. 15 dispuso: “La Provincia

⁵⁷ Por Martín M. Serrano Buchi, abogado.

asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la Justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial. Las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas constituirán falta grave”.

Los estudiosos de la reforma de la Constitución provincial han sostenido que entre las *modificaciones* internas que se advierten en el nuevo sistema de justicia bonaerense, se encuentran la consagración de los principios de igualdad, de economía procesal y celeridad, de gratuidad del servicio de justicia, de legitimación amplia para accionar y, principalmente, lo que se ha dado en llamar *justicia de protección*, es decir, una administración de justicia que brinde una tutela real a toda persona en situación de desamparo⁵⁸.

La Asamblea Constituyente avanzó también sobre uno de los ámbitos donde la justicia provincial acusaba su situación más crítica: las competencias asignadas a la Suprema Corte y la sobrecarga de tareas que ésta exhibía. Ya sea por las tardanzas propias de todo tribunal colegiado, o por la vasta competencia que se le atribuía en el anterior texto constitucional, el Alto Tribunal se fue atestando de trabajo y esto fue mellando su capacidad para cumplir con su función de impartir justicia. Este fenómeno fue particularmente preocupante en la materia contencioso administrativa, que hasta la reforma constitucional le estuvo reservada a la Suprema Corte en instancia originaria.

La justicia contencioso administrativa reviste especial importancia entre las instituciones democráticas, ya que supone un esfuerzo de autolimitación del poder político, el compromiso de transparentar sus instancias de decisión y la voluntad de ampliar el escrutinio público sobre los actos de gobierno. La incertidumbre que aún reina en este ámbito, los innumerables obstáculos que deben sortear los ciudadanos para el reconocimiento de sus derechos y las dificultades que se ciernen para la creación de un nuevo fuero, permiten tomar la materia contencioso administrativa como un caso testigo para el análisis del sistema judicial provincial.

⁵⁸ Cf. Morello, Augusto M., *Estudio de Derecho Procesal II*, Ed. Abeledo-Perrot/ Librería Editorial Platense, Buenos Aires, 1998, pp. 710 y siguientes.

6.2. Una espera interminable para la constitución del fuero contencioso administrativo

La Asamblea Constituyente previó la creación de un nuevo fuero contencioso administrativo con el fin de cumplir con los objetivos de descentralización y especialización judicial, y de esta manera descomprimir a la Suprema Corte. Mediante la cláusula transitoria contenida en el art. 215 de la nueva Constitución provincial, se conminó a la Legislatura provincial para que en el término perentorio de tres años, a contar desde su sanción, reglase el establecimiento del nuevo fuero y dictase un Código Procesal propio. La Asamblea Constituyente dispuso asimismo que, en el período en el que se constituyese en nuevo fuero y hasta su entrada en funciones, la Suprema Corte provincial conservaría su competencia originaria.

Sin embargo, dicho mandato constituyente fue sistemáticamente ignorado. Burlando el espíritu de la norma constitucional, al día siguiente del vencimiento del plazo otorgado, la legislatura provincial sancionó la ley 12.008 por la que estableció el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, aunque prorrogó por un año el plazo para la creación y entrada en vigencia del nuevo fuero. En enero de 1998 se dictó la ley 12.074 por la que se constituía finalmente el nuevo fuero, y se ratificaba el plazo dispuesto en la ley 12.008 para su entrada en funciones.

Transcurrida la prórroga anual, la legislatura provincial extendió —mediante la ley 12.162— nuevamente, y esta vez por ocho meses, el plazo para la elección de sus magistrados y la efectiva integración del fuero. Sin embargo, los plazos constitucionales y legales continuaron siendo desoídos. Vencida una vez más la prórroga “legal” sin que se hubiera integrado el fuero, la legislatura provincial se vio forzada a dictar la ley 12.310 por la que pospuso esta vez *sine die* su entrada en vigencia.

De allí en más, con marchas y contramarchas, tuvieron lugar la elección y nombramiento de los magistrados de primera instancia, la puesta a disposición, contratación o adquisición de la infraestructura necesaria y hasta la previsión de partidas presupuestarias. Sin embargo, nada de ello bastó para la definitiva conformación del nuevo fuero contencioso administrativo provincial. Una interna entre los poderes provinciales trabó inevitablemente su entrada en vigencia.

El entonces gobernador de la provincia, Carlos Ruckauf, a pesar de

contar con la terna de candidatos desde principios de 1999, dilató una y otra vez la elección de los magistrados de la Cámara de Apelaciones. Por su parte, la Suprema Corte se negó a tomar juramento a los jueces de primera instancia hasta tanto el gobernador nombrara a los de la Cámara. Esta disputa inexplicable y sin sentido creó el atolladero en el que actualmente se encuentra sumido el fuero, en franca contradicción con la Constitución provincial y en perjuicio de los ciudadanos y sus derechos.

6.3. La demora en los casos tramitados ante la Suprema Corte

La situación descrita hizo que la Suprema Corte, mediante acordada 1084, del 20 de abril del 2001, manifestase: "... esta Suprema Corte de Justicia, como cabeza del Poder Judicial no puede menos que expresar su preocupación más profunda por la demora del Poder Ejecutivo en poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo".

¿Con qué información contaba el Alto Tribunal? ¿Qué motivó semejante "llamamiento" al Poder Ejecutivo provincial?

Podemos buscar las respuestas en los datos estadísticos que maneja el Tribunal. Si nos remontamos al año 1989, podemos advertir que la Suprema Corte acusaba una demora promedio de tres años en la resolución de las causas contencioso administrativas. Sin embargo, con el aumento de los litigios y el correr de los años, el retraso del tribunal se fue incrementando.

A fines de 1994 el Superior Tribunal emitió un informe sobre su desempeño en el que acusó, para 1993, un incremento en el ingreso de causas del orden del 150% respecto del número de causas registradas diez años antes.

En 1993 el tribunal había recibido 731 causas en su Secretaría de Demandas Originarias, y dictó solamente 155 sentencias. Sin embargo, la preocupante diferencia entre causas iniciadas y causas resueltas en ese año quedó ensombrecida por la situación registrada en los últimos años. A modo de ejemplo puede mencionarse que para 1999 el incremento de demandas en la Secretaría de Demandas Originarias fue de un 73,32% respecto de aquellas iniciadas en 1993 –para ese año el número ascendía a 1267 causas–, en tanto la cantidad de sentencias se mantuvo constante –151 resoluciones en 1999–. Es claro que el proceso aquí denunciado fue poco

a poco sobrecargando la capacidad del tribunal y prolongando más allá de lo admisible la duración normal de los procesos.

Ya en 1998, doctrinarios sostuvieron que la vital trascendencia del nuevo fuero se advertía ni bien se reparaba en los plazos exorbitantes que el Alto Tribunal se tomaba para la resolución de las causas contencioso administrativas (en las que era competente en instancia plena y originaria). Así, se denunciaba que la tramitación de estos procesos insumía en promedio unos ocho años, con lo que ciertamente no se cumplía con la cláusula constitucional de razonabilidad de los plazos de decisión⁵⁹.

La voz de alarma de los juristas y de la propia Suprema Corte no es para menos. Como dijimos anteriormente, la lectura de las cifras que ésta maneja y un cálculo sencillo permiten entender sus preocupaciones y confirmar la denegación de justicia a la que se ven sometidos los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires. De hecho, si no se pone término a la situación actual descomprimiendo de trabajo al Superior Tribunal, se puede calcular que toda demanda interpuesta en el 2002 recién será resuelta en la próxima década.

6.4. La denegación de justicia

Ahora bien, la sobrecarga de trabajo que aqueja al Alto Tribunal no fue lo único que motivó el debate en la Convención Constituyente sobre la creación del nuevo fuero, ni probablemente haya sido su razón principal. El exceso de tareas bien podría haberse remediado con un simple incremento del personal o mediante la creación de Salas en el Superior Tribunal.

En la reforma constitucional y la estructuración del nuevo fuero, la Asamblea Constituyente abrazó los objetivos de “descentralización” y “especialización” largamente pregonados por la doctrina administrativista. Se advirtió por entonces que éstos objetivos constituían verdaderos principios, estrechamente vinculados con la necesidad de llevar la función judicial a todos los sectores sociales en todo el territorio provincial. Estos principios fueron así cristalizados en el art. 166 de la Constitución de Buenos Aires.

La reforma constitucional buscó de esta forma dar respuesta a la urgente necesidad de procurar una mayor inmediatez, sencillez y economía a

⁵⁹ Lanusse, Pedro P., *El Nuevo Fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1998, pág. 47.

los procesos contenciosos administrativos. Reparando en la importancia de estos objetivos, juristas especializados en derecho administrativo sostuvieron: "... para imaginar lo que pueda ocurrir a partir de la creación del nuevo fuero es importante saber qué es lo que está ocurriendo ahora —de hecho— con la materia contencioso administrativa (...) la concentración de causas en la ciudad de La Plata [ha marcado] distancias muchas veces insalvables. Por esa y otras circunstancias las causas de relativo bajo monto no tuvieron chance de llegar a la Suprema Corte y de hecho no lo hicieron, restringiendo así la juridicidad del sistema. (...) Sería magnífico que el aparente bajo índice de litigiosidad que registra la materia contencioso administrativa se debiera a la excelencia de los actos de gobierno, pero lo cierto es que no es ésa la causa y para confirmarlo probablemente baste con observar la transformación que a partir de ahora debería producirse. No se trata por cierto de exacerbar el espíritu de confrontación, ni de invitar al litigio, sino de sincerar una realidad oculta tras casi un siglo de vigencia de un régimen procesal confuso, insuficiente y mal interpretado, que desalentó la vía judicial hasta virtualmente suprimirla. El objetivo es asegurar ahora en este campo, 'la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a la justicia' como lo manda el artículo 15 de la Constitución de la Provincia..."⁶⁰.

La escasa litigiosidad a la que se alude precedentemente encuentra sustento en las estadísticas elaboradas por la Suprema Corte provincial. Si bien las demandas contencioso administrativas han acusado un importante incremento en el último decenio, su incidencia porcentual en el total de causas ingresadas por su Secretaría de Demandas Originarias se ha visto sensiblemente reducida. En 1992 éstas significaban el 78,26% del total de causas ingresadas por dicha Secretaría (565 demandas contencioso-administrativas sobre un total de 722 demandas originarias). Ya en el 2000 su participación porcentual se había reducido en más de once puntos, alcanzando un 67,79% (909 demandas contencioso administrativas sobre un total de 1.341 demandas originarias). Pero más révelador aún que la comparación de las tendencias porcentuales de participación es el análisis de las cifras totales del universo de demandas.

⁶⁰ Lanusse, Pedro P., *El Nuevo Fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, pp. 48/50.

Sobre un total de 12.594.974 habitantes de la provincia de Buenos Aires –según el Censo Nacional de Población de 1991–, la Suprema Corte ha recibido 628 demandas en materia administrativa en el año 1998; en 1999, 811 y en el 2000, 909; lo que arroja un promedio de 4,99 demandas por cada cien mil habitantes para 1998; 6,44 demandas por cada cien mil habitantes para 1999; y 7,22 demandas por cada cien mil habitantes en el 2000⁶¹.

Pero ello no es todo. En un reciente estudio sobre las demandas contencioso administrativas iniciadas entre los años 1998 y 2000, la Suprema Corte observó que un 22,2% correspondían a demandas instauradas contra los municipios, un 42% lo habían sido contra la administración central y un 35,7% estaban vinculadas al sistema previsional.

	1998	1999	2000	Total
Causas iniciadas contra los Municipios	139	180	202	521
Causas iniciadas contra la Administración Central	264	341	381	986
Causas previsionales	224	289	325	838
Otras	1	1	1	3
Total	628	811	909	2348

De la tabla se desprende con claridad que el índice de litigiosidad contra la administración provincial central fue del orden de 2,1 causas por cada cien mil habitantes en 1998, 2,7 causas por cada cien mil habitantes en 1999 y 3 causas por cada cien mil habitantes en el 2000. Si estas cifras ya son de por sí demostrativas de la escasa litigiosidad, ello es aún más palpable en el ámbito municipal.

⁶¹ Las cifras consideradas en este apartado sólo contemplan a las personas físicas que habitan la provincia. Esto influye en el índice de litigiosidad elevándolo por sobre su nivel real al dejar de lado a todo el universo de personas jurídicas, entre ellas, las empresas contratistas de los Estados provinciales y municipales. En síntesis, los índices de litigiosidad con que nos manejaremos serán en todos los casos sobreestimaciones de la realidad.

La provincia de Buenos Aires comprende actualmente 134 municipios, cada uno de ellos con sus propios problemas administrativos, reglamentaciones y ordenanzas. Contrariamente a lo que se pudiera esperar de una organización administrativa estructurada de manera tan compleja, el promedio de causas iniciadas contra cada uno de ellos fue en los últimos tres años de 1,03 (1998), 1,34 (1999) y 1,51 (2000), respectivamente.

La simple proyección de las cifras consideradas en las estadísticas con que cuenta la Suprema Corte, permite advertir el desamparo al que se somete a los habitantes de la provincia. Del muestreo de 1.089 causas iniciadas ante la Secretaría de Demandas Originarias en el trienio 1998-2000 –equivalente al 29,9% del total de causas iniciadas en ese período–, se puede observar el dispar y por demás exiguo índice de litigiosidad por partido⁶².

Así, en el relevamiento efectuado por el Alto Tribunal se advierte que el partido de La Matanza con sus 1.121.198 habitantes acusó tan sólo dos demandas. Con 574.330 habitantes, Lomas de Zamora registró solamente una. Los partidos de Lanús (468.561 habitantes), Almirante Brown (450.698 habitantes), Merlo (390.858 habitantes), Tres de Febrero (349.376 habitantes) y San Isidro (299.023 habitantes), arrojaron tres demandas cada uno. Mayores facilidades parecen tener los habitantes de General Pueyrredón (532.845 habitantes) que presentaron 20 demandas; General San Martín (406.809 habitantes), con 19 causas; Morón (643.553 habitantes), con 16 demandas; La Plata (541.905 habitantes), con 14 causas, y Bahía Blanca (272.191 habitantes), con 9 causas iniciadas⁶³. Sin embargo, en todos los casos, sin excepción, el índice de litigiosidad es demostrativo de la insuficiencia del actual sistema judicial en materia contencioso administrativa provincial.

Como dijimos, a fin de sanear esta insuficiencia, la reforma constitucional contempló un proceso de “descentralización” y “especialización” ju-

⁶² El estudio estadístico en consideración presenta un margen de error del 4%.

⁶³ Los datos corresponden al INDEC y al Instituto Geográfico Militar. Estos últimos municipios son los que muestran el mayor índice de litigiosidad, no obstante lo cual éste resulta igualmente escaso. La marcada diferencia respecto del índice correspondiente a los municipios señalados precedentemente responde a un mayor desarrollo socioindustrial. Debe repararse que los obstáculos económicos y geográficos que supone litigar ante la Suprema Corte revisten menor importancia cuanto mayor sea el poder económico del litigante (v.gr. grandes empresas) y/o los montos comprometidos en la disputa. Consecuentemente, donde haya una mayor concentración de capitales habrá indefectiblemente una mayor litigiosidad.

jurisdiccional. Los fundamentos de la enmienda constitucional pueden rastrearse en los debates parlamentarios que tuvieron lugar con motivo de la aprobación del primer proyecto de reforma, sancionado por la ley 10.858 en 1989. Ya entonces, los legisladores se habían percatado de la necesidad de crear un fuero contencioso administrativo que permitiera a los jueces ejercer un mayor control sobre los actos de la administración, procurando a la vez “una descentralización que posibilite el acceso de los habitantes de la provincia domiciliados en puntos distantes de la Capital a dicha jurisdicción”⁶⁴.

En 1994, esta necesidad encontró respuesta en las previsiones del nuevo artículo 166 *in fine* de la Constitución reformada. Sin embargo, la desidia de los poderes provinciales (legislativo, ejecutivo y judicial) y su evidente desinterés por los derechos de la ciudadanía han perpetuado el desconocimiento y la violación de los principios abrazados por la nueva carta provincial.

6.5. La imperiosa necesidad de integrar el nuevo fuero

El “derecho a la jurisdicción” o “acceso a la justicia” es un derecho instrumental cuya finalidad es garantizar a la persona el goce de sus otros derechos, procurándole los medios para su protección y exigibilidad. Consiste esencialmente en asegurar el derecho de toda persona a acceder en forma irrestricta a la tutela judicial. Es evidente que un primer paso en este sentido es la constitución de órganos judiciales competentes, pero ello no es suficiente. Para que pueda ejercitarse eficazmente este derecho, se requiere la concurrencia de una variedad de factores determinantes, por ejemplo, la descentralización de los tribunales (ello es, una inmediatez que posibilite el acceso físico y la presencia de las partes durante el proceso, que permita salvar los obstáculos socioeconómicos y facilite el conocimiento directo de los magistrados de las circunstancias del caso, etc.), la especialización de la función jurisdiccional y la remoción de las trabas formales o materiales que impidan alcanzar una solución en tiempo razonable⁶⁵.

Ahora bien, el proceso por el que aún hoy se tramitan las causas en materia contencioso administrativa provincial constituye la negación de to-

⁶⁴ Bezzi, Osvaldo Máximo, *La justicia administrativa ante la reforma de la Constitución de Buenos Aires*, La Ley 1990-D, págs. 1198 y siguientes.

⁶⁵ Cf. Varela, Casimiro A., *Fundamentos Constitucionales del Derecho Procesal*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999, págs. 90 y siguientes.

dos y cada uno de estos principios. En este sentido, el doctrinario Hutchinson advirtió hace tiempo sobre los obstáculos que impedían al particular obtener su “día ante el tribunal”. A modo de ejemplo, Hutchinson comentaba: “En efecto, como primera medida para iniciar una causa contencioso administrativa [el particular] debe acudir a iniciar ‘su juicio’ en la capital bonaerense, y para ello requerirá: a) Obtener el concurso de un abogado – generalmente platense si el particular proviene de lugares remotos– al cual deberá otorgar el correspondiente poder –en caso contrario deberá viajar continuamente [...]–; b) normalmente deberá requerir la ayuda de un ‘peso pesado de profesión’. Ello por cuanto sólo los iniciados en la intrincada maraña que el tribunal tiende alrededor del contencioso administrativo pueden conocer la última jurisprudencia [...]; c) para todo ello deberá disponer de una buena ‘bolsa’ de dinero –caso contrario es imposible pagar todos esos gastos– y además que el objeto de la causa sea de tal cuantía económica que justifique el desembolso. Por ello bien puede decirse que, tal como está, el contencioso administrativo es un ‘derecho para ricos’ o para ‘las empresas’ pero no para el común de los particulares; excepto aquel que viva en La Plata o sus alrededores”⁶⁶.

Ante estas dificultades, los ciudadanos con escasos recursos se ven forzados a adoptar una actitud pasiva, consumándose una auténtica resignación a la injusticia. El sacrificio, la pasividad y la resignación son reacciones naturales frente a la lejanía del “juez natural”, el costo económico para acceder a él –una carga difícil de afrontar para la pequeña economía personal– y aun la falta de confianza en jueces “distantes” –por no decir ajenos– a las circunstancias que rodean cada caso.

En suma, es evidente que la constitución del nuevo fuero contencioso administrativo provincial es desde hace tiempo una imperiosa necesidad que no admite más dilaciones. De nada vale que las constituciones nacional o provincial reconozcan el derecho a la jurisdicción y el deber del Estado de garantizar una instancia judicial suficiente y adecuada, o que lo propio hagan los pactos internacionales, si dicho acceso es prácticamente imposible y las autoridades no hacen nada por remediarlo.

⁶⁶ Hutchinson, Tomás, *La proyectada reforma constitucional en la Provincia de Buenos Aires*. La Ley, 1989-E, pág. 1257.