

II

Tensiones en el debate sobre administración de justicia: independencia judicial y reformas penales autoritarias*

Primera parte

1. Introducción

El sistema de justicia ha continuado en el centro del debate público durante el año 2004. El Poder Judicial ha logrado, generalmente, mantenerse ajeno a las demandas sociales y ha mirado de reojo la asignación de responsabilidades por el deterioro institucional del país. Sin embargo, luego de la explosión de la crisis en el año 2001 recayó sobre la administración de justicia una porción importante del malestar social. En el *Informe 2002-2003*¹ ya advertíamos sobre el desafío que constituía impulsar las reformas necesarias para reconstruir un poder desacreditado y al que se veía preocupado por cumplir su tarea. Este movimiento condujo principalmente a la discusión sobre la legitimidad de la Corte Suprema y su imparcialidad. El tema de la independencia de los jueces estuvo en la agenda y contribuyó a profundizar la discusión sobre la relación de la administración de justicia con la sociedad civil y los demás poderes del Estado.

* La primera parte de este capítulo ha sido elaborado por Paula Litvachky, abogada, miembro del Programa Justicia Democrática del CELS; la segunda, por Andrea Pochak, directora del Programa.

¹ "Transformaciones urgentes hacia una justicia democrática", CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires CELS-Siglo XXI Editores Argentina, 2003.

En este contexto, el fortalecimiento del tribunal más importante del país continuó como un tema de trascendencia durante el año 2004, en el que dos juezas fueron nombradas, uno de los magistrados vinculados con el régimen anterior renunció al iniciarse un trámite de juicio político en su contra y otro integrante está siendo evaluado por la Cámara de Diputados para su acusación.

Esta renovación y el conjunto de reformas internas que se fueron produciendo han mostrado una nueva dinámica de funcionamiento de la Corte Suprema. Los cambios se han visto también en fallos recientes que modificaron su jurisprudencia. Discusiones constitucionales de trascendencia como la aplicación de los principios del derecho internacional de los derechos humanos,² el régimen laboral³ y los alcances de una intervención federal⁴ han cobrado nuevo protagonismo. Este proceso, y las asignaturas pendientes indispensables para profundizarlo se desarrollan en el próximo acápite. A su vez, la transformación del fuero federal ha pasado a ser un tema prioritario. Ello se analiza en el acápite 4.

Por otra parte, en estos meses, la cuestión de la reforma judicial fue abordada desde otra perspectiva. El lugar central que habían ocupado en el debate político temas como la recomposición de la Corte Suprema, la independencia judicial y el control interno y externo de los actos del Poder Judicial se fue corriendo por la influencia —en forma determinante— de las demandas de seguridad pública.

A raíz de ello, el impulso por lograr modificaciones de fondo que se insertaran en un trabajo de recomposición institucional se debilitó para quedar atrapado en un discurso de aumento de la eficiencia del sistema penal, mayor coerción estatal y reformas penales directamente vinculadas con modelos autoritarios y violentos de resolución de conflictos sociales. La concepción de la función de la administración de justicia como garante de la efectividad de la ley y la vigencia de los derechos y libertades de todos los ciudadanos quedó diluida en lo que comenzó a perfilarse como un discurso restrictivo de derechos, muy vinculado a la “eficiencia en la lucha contra los delincuentes”.⁵

² CSJN, 24/08/04, “Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita y otros (causa n° 269)”. Para una análisis de este fallo véase el capítulo I, acápite 3 de este mismo Informe.

³ CSJN, 21/9/2004, “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa ‘Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S. A.’ y CSJN, 14/09/04, “Vizzoti, Carlos Alberto c/ Ansa S.A. s/ despido”. Para un análisis de estos fallos, véase el capítulo VIII, acápite 5.4 de este Informe.

⁴ CSJN, 21/09/04, “Zavalía, José L. c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ amparo”. Para los efectos de este fallo en el proceso de reforma constitucional en Santiago del Estero, véase la segunda parte de este capítulo, acápite 2.

⁵ Véase, en este sentido, el capítulo III, primera parte de este mismo Informe.

Dos son, entonces, las cuestiones que pueden remarcar a partir de los cambios que se impulsan desde ámbitos gubernamentales y no gubernamentales. En primer lugar, la opción política por endurecer el sistema penal ante el fuerte reclamo social por las deficiencias de la justicia penal, con una impronta muy fuerte y negativa para el discurso de los derechos y las prácticas cotidianas de los operadores.

En segundo lugar, una agenda de reforma judicial que muestra falencias en la definición de una política pública consistente sobre el sector justicia, capaz de trastocar y resquebrajar los problemas de discriminación, violencia, ineficiencia, y resistencias corporativas de nuestros tribunales⁶ y que, no muestra voluntad de avanzar con otros cambios profundos sobre las burocracias judiciales y sus prácticas. En este sentido, las transformaciones por mayor transparencia pueden no ser incompatibles con concepciones que promueven la respuesta penal para todos los conflictos sociales, con penas privativas de la libertad muy elevadas y el encarcelamiento preventivo como regla. Sobre estos temas tratan los acápites 3 y 5.

La reforma judicial no puede agotarse en la gestión del sistema penal. El acceso efectivo a la justicia sigue siendo uno de los temas primordiales a resolver en un país con una administración de justicia que se ha mostrado siempre muy distante. La creación de instancias democráticas de control y de participación ciudadana, el fortalecimiento de las garantías judiciales y las reglas de independencia e imparcialidad requieren transformaciones del sistema de justicia que todavía están pendientes.⁷

⁶ Véanse, entre otros, Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo S. (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002; Tiscornia, Sofía (comp.), *Burocracias y violencia*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2004, pp. 203-238.

⁷ O'Donnell explica que un estado incapaz de imponer su legalidad sustenta una democracia con una ciudadanía de "baja intensidad". Señala que en las nuevas democracias latinoamericanas se advierte que si bien se dan las condiciones políticas que satisfacen a una poliarquía existen restricciones políticamente fundamentales que definen esta ciudadanía de baja intensidad. Estas limitaciones implican la "inefectividad del estado-en-tanto-ley y la cancelación de algunos derechos que son tan constitutivos de la democracia como el de votar sin coacción". Cuestiones como que los campesinos, los residentes en barrios pobres, los indios, las mujeres, no reciban un trato justo en los tribunales o no estén a salvo de la violencia policial, son ejemplo de ello. Cf. O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, Barcelona/México, 1997, p. 272.

2. El recambio en la Corte Suprema: sobre las consecuencias de impulsar reformas institucionales en el sistema de justicia. Avances y cuestiones pendientes

2.1 El recorrido hacia una nueva Corte Suprema

Con la destitución de Eduardo Moliné O'Connor, y la renuncia de Adolfo Vázquez al máximo tribunal del país continuó su renovación. Tal como lo desarrollamos en nuestro *Informe* anterior, la discusión sobre la necesidad de que la Corte Suprema recobrar su legitimidad —luego de una etapa en la que el apego al poder político había quedado en evidencia—, no se debía acotar al mero recambio de nombres sino a la necesidad de que ese proceso se hiciera por los cauces institucionales previstos y que además se impulsara otro paquete de medidas vinculadas, mayormente, con su funcionamiento y dinámica de trabajo. Todas estas cuestiones debían, asimismo, replicarse al resto del Poder Judicial.

2.1.1 *La nueva integración: entre renuncias, procesos de destitución y de designación*

En el año 2003, el gobierno nacional decidió autolimitarse en la designación de nuevos integrantes de la Corte a través del decreto 222/03. Las renuncias de los jueces López, Nazareno y Vázquez, y la destitución de Moliné O'Connor, llevaron a que por primera vez en el país la discusión sobre la integración del tribunal encargado del resguardo de las instituciones democráticas y la vigencia de los derechos humanos, cobrara carácter público.

En diciembre del pasado año, el juez Moliné O'Connor fue finalmente destituido.⁸ El Senado basó su decisión en las irregularidades observadas en casos emblemáticos resueltos por la Corte durante los años del gobierno del ex presidente Menem.⁹ A su vez, Vázquez renunció a principios

⁸ El 1^o de junio de este año la Corte Suprema rechazó el recurso interpuesto por Moliné O'Connor y quedó firme la decisión del Senado.

⁹ Los casos judiciales por los que el ex juez Eduardo Moliné O'Connor fue investigado en la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados y que dieron base a su acusación y destitución fueron: "Haydée Dragonetti de Román", por el que la Corte impuso una sanción a una jueza tomando las atribuciones del Consejo de la Magistratura; "Macri" a partir de la cual se paralizó la investigación por presunto contrabando de autos; y el caso "Meller", por el cual el Estado quedó obligado a pagar una suma millonaria.

del mes de septiembre, luego de verse presionado por la acusación de la Cámara de Diputados, una muy probable decisión adversa del Senado y las peleas internas en la misma Corte.¹⁰ La salida de ambos ministros volvió a poner en claro la falta de transparencia y la utilización del Tribunal Superior para convalidar políticas de gobierno ilegítimas e intereses personales durante la década pasada.

De este modo, en menos de dos años, el país vivió un recambio de la Corte Suprema sin precedentes: cuatro miembros dejaron el máximo tribunal acusados de serias irregularidades, un quinto integrante de la denominada "mayoría automática" fue acusado por la comisión de juicio político,¹¹ y se designaron tres nuevos integrantes. Los ministros Eugenio Raúl Zaffaroni, Elena Highton de Nolasco y Carmen Argibay fueron elegidos a través del nuevo procedimiento de participación ciudadana previsto en el decreto 222/03.¹² Al mismo tiempo, en estos meses, tuvieron lugar otras reformas internas en la Corte.

Hay que destacar también que por primera vez en la historia del tribunal dos mujeres integran la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir de la exigencia del nuevo sistema de designación que dispone que el Poder Ejecutivo debe tener en cuenta el equilibrio de género como uno de los parámetros para postular miembros al máximo tribunal.

¹⁰ Como si algo pudiera faltar a la historia del tribunal, la renuncia de Adolfo Vázquez no estuvo ausente de acontecimientos por lo menos extraños. Antes de su renuncia el ex juez denunció haber sido víctima de un atentado mientras transitaba por una autopista de la zona norte de la ciudad. Luego viajó al Uruguay para solicitar al presidente de ese país que le concediera asilo político. Batlle le respondió que en la Argentina había un régimen democrático y le recordó que estaba sometido a juicio político. Cfr. *La Nación*, 2/09/04, "Presionado por el juicio político, el juez Vázquez se fue de la Corte"; *Clarín*, 1/09/04, "La renovación del máximo tribunal".

¹¹ Luego de la renuncia de Adolfo Vázquez, la comisión de juicio político de la Cámara de Diputados inició el trámite de desutilización de otro integrante de lo que se llamó "la mayoría automática" de la Corte Suprema: el juez Antonio Boggiano. La comisión formuló once cargos provisionales en su contra. Tres de esas imputaciones son por el caso "Meller", cinco por la causa "Macri" y tres por la sanción que aplicó la Corte Suprema a la jueza Dragonetti de Román. El juez debe concurrir a la comisión a efectuar su descargo. A la fecha de cierre de este *Informe*, las versiones periodísticas daban cuenta de una eventual tensión entre los diputados de la comisión y el gobierno respecto del impulso de este nuevo proceso de desutilización. Cfr. *Clarín*, 17/09/04, "Ya cayeron cuatro miembros del tribunal"; *Página/12*, 27/09/04, "Boggiano, el cortesano que está solo y espera"; y *Página/12*, 9/10/04, "Boggiano sin red de contención".

¹² Sobre los nuevos procesos de designación, véase el acápite 2.3, primera parte de este mismo capítulo.

2.1.2 Los cambios en el funcionamiento interno de la Corte

Como dijimos, el nuevo perfil de la Corte no debía estar vinculado sólo con el recambio de sus integrantes. En esta línea, como muestra de esa decisión política se impulsaron cambios internos dirigidos a mejorar su funcionamiento y a lograr mayor transparencia.

Entre fines de 2003 y mediados de 2004, la Corte Suprema dictó diversas resoluciones estrechamente vinculadas con algunas de las propuestas que se efectuaron en uno de los documentos “Una Corte para la Democracia”, en el que se profundizaban los cambios internos que debían hacerse en el tribunal.¹³

Entre las más importantes reformas pueden destacarse las siguientes. La Corte decidió que fuera pública la circulación de los expedientes entre los distintos jueces del Tribunal (acordada 85/03).¹⁴ Esta medida respondió a la necesidad de hacer transparente el camino que recorre el caso hasta ser decidido. Asimismo, sobre la base del principio de publicidad de los actos de gobierno, la Corte resolvió que se debía publicar en la página web toda la información relativa a cuestiones de personal, administrativas y presupuestarias.¹⁵ En cuanto a la publicidad de los fallos, por

¹³ Los problemas más importantes que se identificaron en el documento (disponible en www.cels.org.ar) fueron: 1. la acumulación de causas y empleados como consecuencia de una expansión de las competencias de la Corte, 2. la falta de publicidad en el procedimiento por el que tramitan los expedientes, que podía dar lugar a sospechas de corrupción; 3. la falta de publicidad sobre las decisiones de la Corte Suprema; 4. la falta de transparencia en la gestión y funcionamiento del Poder Judicial y, en especial, de la propia Corte Suprema de Justicia; y 5. la necesidad de que se cumpla con el principio de igualdad en las cargas públicas y el pago de impuestos por parte de los jueces. El documento fue presentado a quien sería el presidente de la Corte, Enrique Petracchi, en una reunión realizada el 29 de noviembre del año 2003. Petracchi se mostró de acuerdo con las propuestas presentadas y se comprometió a instrumentarlas escalonadamente. Manifestó su apoyo a la propuesta para que los jueces se atuvieran a la Ley de Ética Pública y se comprometió a impulsar la derogación de la acordada 1/2000 que limita el acceso de la ciudadanía a las declaraciones juradas de los jueces. En relación con el cumplimiento del pago del impuesto a las ganancias afirmó que existen argumentos a favor y en contra de esta posición. Sin embargo, se manifestó en desacuerdo con que los jueces estén exentos del pago de este impuesto en virtud de una acordada que ellos mismos suscribieron. El 3 de diciembre se realizó también una reunión con el juez Eugenio R. Zaffaroni. El ministro manifestó a las organizaciones que estaba de acuerdo con las reformas sugeridas para hacer más transparente y eficaz el funcionamiento del tribunal y se comprometió a impulsarlas en la medida de sus posibilidades.

¹⁴ De fecha 11 de diciembre de 2003.

¹⁵ La acordada 1/04, del 11 de febrero de 2004, dispone que se publique la nómina completa de las autoridades de la Corte Suprema y del personal; los actos administrativos —acordadas y resoluciones— relativos al personal; los actos administrativos relativos a los procedimientos de licitaciones públicas y privadas, concursos de precios y compras directas; el presupuesto anual de la Corte Suprema, los informes mensuales de su ejecución y la

resolución del presidente Enrique Petracchi, se dispuso la publicidad de la lista de causas resueltas con posterioridad a la celebración de cada acuerdo y, una vez notificados los fallos a las partes, su inmediata incorporación a la página web del tribunal (resolución 642/04).¹⁶

Otra de las medidas adoptadas por la Corte Suprema, en este caso para asegurar la bilateralidad de las entrevistas que suelen efectuarse a pedido de las partes y garantizar el derecho de defensa, fue la acordada 7/04,¹⁷ que resolvió que estas audiencias sólo podrían tener lugar con la presencia de todas las partes.

A su vez, en la línea de garantizar una mayor apertura de la Corte se reglamentó la figura del *amicus curiae*.¹⁸ Los “amigos del tribunal” son presentaciones que pueden realizar terceros ajenos a una disputa judicial —pero con un justificado interés en la resolución final del litigio—, con el fin de expresar sus opiniones en torno de la materia, mediante aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial.

Tal como expusimos en el documento “Una Corte para la Democracia”, el instituto del *amicus curiae* permite aportar en el debate del proceso nuevos argumentos jurídicos, a la vez que garantiza un mecanismo de participación ciudadana que torna a la búsqueda de justicia una actividad colectiva, no circunscripta a la decisión del juez y a los argumentos de las partes. Además, la oportunidad de agregar estos *amici* al expediente opera como mecanismo de control al propio tribunal que no podrá pasar por alto argumentos que le fueron acercados por actores de la comunidad, individuos u organizaciones no gubernamentales.

El CELS ha venido trabajando en este tema a través de presentaciones en calidad de *amici curiae* en distintos tribunales del país. En un informe elaborado en el marco de la discusión abierta por los alcances de la reglamentación local se desarrollaron los antecedentes del instituto y se describió su

cuenta de inversión; y la estadística semestral que debe contener la cantidad de expedientes ingresados por tipo de causa; la cantidad de expedientes fallados; las mayorías, los votos concurrentes, las disidencias y las abstenciones por ministro.

¹⁶ De fecha 27 de abril de 2004. Sobre la repercusión de este tema véase la editorial de *Clarín*, 11/05/04, “Publicidad en los actos de Gobierno”.

¹⁷ De fecha 24 de febrero de 2004.

¹⁸ Acordada 28/04, del 14 de julio de 2004. Los requisitos que impone para la presentación de *amicus* son los siguientes: ser una persona física o jurídica con reconocida competencia en la cuestión debatida; fundamentar el interés para participar de la causa e informar sobre la existencia de algún tipo de relación con las partes del proceso; expresarse exclusivamente en favor de la defensa de un interés público; presentarse dentro de los 15 días hábiles del llamado de autos para sentencia y limitar la exposición a un máximo de 20 carillas tamaño oficio. Los “amigos del tribunal” no tienen calidad de parte, derechos procesales ni derecho a cobrar honorarios judiciales.

aplicación en el ámbito internacional y extranjero. A través de un repaso de las distintas respuestas de los tribunales locales el documento muestra la importancia que ha tenido este tipo de presentaciones para la resolución de causas de trascendencia.¹⁹ En este sentido, advierte sobre la necesidad de que se reglamente la figura en forma amplia y no sólo para los casos que tramitan ante la Corte. Actualmente, más allá de la dispar aceptación a nivel jurisprudencial de este instituto, existen diversos proyectos de ley en discusión. En este sentido, si bien la acordada se limita a los casos que tramitan ante la Corte debería incidir para que los *amicus curiae* se admitan en todas las otras instancias judiciales.

La oscuridad en la administración y el gobierno del tribunal fue otro de los puntos que llevaron a su desprestigio. Un paso auspicioso, en esta línea, ha sido la firma de un convenio entre la Corte Suprema de Justicia y la Auditoría General de la Nación para el control externo de sus actos.

¹⁹ El documento se puede consultar en www.cels.org.ar. Un caso que sin lugar a dudas sentó jurisprudencia fue el de la causa sobre "Hechos ocurridos en el ámbito de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada" (Causa n° 761), tramitado ante la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal. Con fecha 18 de mayo de 1995, la Cámara Federal en pleno resolvió admitir el memorial en derecho presentado por dos organismos internacionales de derechos humanos, CEJIL y Human Rights Watch/Americas. Estos organismos se presentaron en la causa solicitando a la Cámara ser tenidos por *amici curiae* con el fin de ofrecer al tribunal argumentos de derecho internacional sobre la obligación del Estado para con los familiares de las víctimas de desaparición forzada. En particular, se proporcionaban fundamentos jurídicos respecto del derecho a la verdad de las víctimas, los familiares y la sociedad en su conjunto. Otro caso que vale la pena citar, en el cual fue admitida la presentación de un *amicus curiae* es la causa "Sterla, Silvia s/ interrupción de la prisión preventiva" que tramitó ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 2 de Capital Federal. En tal sentido, con fecha 5 de agosto de 1996 el CELS se presentó para incorporar a la causa un memorial en derecho en carácter de *amicus*, aportando al tribunal elementos de derecho internacional de los derechos humanos relativos a las condiciones de detención de los enfermos con HIV y al carácter restrictivo de la prisión preventiva en tales casos. El juez de la causa, al resolver sobre su admisibilidad, tomó como base los argumentos de la Cámara Federal en la causa ESMA. Destacó además, el papel de las ONG en la transformación del pensamiento jurídico de nuestro país y sostuvo que aquéllas habían hecho un aporte fundamental al fortalecimiento de la sociedad civil. También ha tenido oportunidad de expedirse sobre este instituto la Cámara Nacional de Casación Penal. En el caso "Felicetti, Roberto y otros s/ revisión" (causa n° 2831), tramitado ante la Sala II, diferentes organismos de derechos humanos se presentaron con el fin de someter a su consideración algunos argumentos de derecho internacional de los derechos humanos de relevancia para resolver el recurso de revisión presentado por la defensa de los detenidos por el copamiento del regimiento de La Tablada. En especial, el *amicus* establecía la obligación del Estado argentino de cumplir con las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos a efectos de garantizar la doble instancia a los detenidos. En la sentencia del 23 de noviembre de 2000, la Sala II de la Cámara de Casación —no obstante haber rechazado el recurso de revisión presentado por la defensa de los detenidos— citó ampliamente el *amicus* presentado, detallando los argumentos contenidos en el memorial.

El acuerdo incluyó un plan de trabajo para que se audite la actividad presupuestaria, económica, financiera y patrimonial de la Corte a través de un informe anual.²⁰ Esta medida se encuentra en la dirección del documento "Una Corte para la Democracia", que sostenía la necesidad de incorporar instancias de control en el Poder Judicial, tales como la intervención de la Auditoría General y de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Sin embargo, más allá de este paso, para que exista un control exhaustivo de la gestión administrativa y financiera del Poder Judicial —y no sólo de los actos de la Corte— queda pendiente que el Consejo de la Magistratura se someta, también, a este tipo de controles.

En definitiva, la Corte Suprema ha asumido la responsabilidad de impulsar modificaciones en su funcionamiento interno que aporten mayor transparencia y credibilidad al organismo y esto ha constituido un claro mensaje al resto del Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, como veremos en el punto siguiente, algunas medidas que resultarían muy importantes para profundizar este proceso siguen pendientes, aunque con avances significativos, y otras, por el contrario, hacen visibles las resistencias corporativas que todavía pesan sobre el Poder Judicial argentino.

2.2. Las reformas institucionales pendientes: la discusión sobre la reducción del número de integrantes y la competencia de la Corte Suprema. La publicidad de las declaraciones juradas y el pago del impuesto a las ganancias

2.2.1 La reducción de 9 a 7 integrantes

A fines del mes de septiembre adquirió visibilidad la discusión sobre la reducción del número de integrantes de la Corte Suprema.²¹ La necesidad de reducir el número de miembros de 9 a 7 fue planteada por las organizaciones que firmaron el documento "Una Corte para la democracia" en una reunión sostenida con el ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Horacio Rosatti. Concretamente, se sostuvo que el Poder Ejecutivo debía limitar nuevamente sus atribuciones en la designación de los miembros de la Corte y abstenerse de nombrar un reemplazante

²⁰ Cfr. *Diario Judicial*, 6/10/04.

²¹ Cfr. *Diario Judicial*, 24/09/04, "Reducción de integrantes". En un reportaje la jueza Carmen Argibay sostuvo que "... el número de nueve miembros es exagerado..." y que ello trae consecuencias negativas para el funcionamiento del tribunal. Cfr. *Inano Judicial*, 30/08/04.

en el cargo dejado por el ex juez Vázquez.²² La propuesta también es impulsada por varios diputados que procuran reformas legales para modificar la cantidad de miembros del máximo tribunal.

La mayor crisis en la historia institucional de la Corte se inició con la ampliación, en el año 1990, de 5 a 9 integrantes. Este aumento, junto con la renuncia de dos jueces, le permitió al ex presidente Carlos Menem nombrar a un número suficiente de miembros para contar con su propia mayoría. Esta ampliación nunca pudo ser justificada por razones de eficiencia, como se dijo en aquel entonces. El número de casos resueltos, publicados por la misma Corte, muestran que su trabajo resultó aún más ineficaz a parir de ese aumento.

Como dijimos, el proceso de renovación iniciado en el año 2003 puso al gobierno nacional ante la posibilidad de designar a tres integrantes del máximo tribunal, los jueces Zaffaroni, Highton de Nolasco y Argibay. Con la renuncia de Vázquez se generó una nueva vacante y con ello una posible nueva designación. Asimismo, si finalmente se concretara la destitución del juez Boggiano o alguna otra vacante, el presidente Kirchner —al igual que el ex presidente Carlos Menem— tendría la oportunidad de nombrar 5 miembros, lo que podría atentar contra la imagen de confianza e independencia de esta nueva Corte.

El decreto 222/03 tuvo una doble finalidad: dotar de mayor transparencia y participación al proceso de designación de jueces de la Corte Suprema y establecer un mecanismo de autolimitación que ofreciera pautas respecto de la idoneidad técnica y el compromiso con los valores democráticos de los candidatos propuestos. La iniciativa de reducir el número de jueces del tribunal persigue similares objetivos: limitar razonablemente la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar jueces en la Corte Suprema para garantizar la independencia del Poder Judicial y contribuir a fortalecer la confianza de la sociedad en esa independencia.

Las razones que fundamentan la necesidad de una nueva limitación son de índole política y sin dudas, también, organizacionales. En tanto el equilibrio de poderes necesario para un adecuado funcionamiento de las instituciones requiere que ningún poder tenga la posibilidad de manejar cualquiera de los otros dos poderes, esta limitación resulta una clara opción política. Por otra parte, al igual que los proyectos vinculados con el recorte de la competencia de la Corte (que trataremos más

²² Cfr. *Clarín*, 17/09/04; *Diario Judicial*, 24/09/04. El documento "La reducción de los miembros de la Corte Suprema: una nueva autolimitación necesaria", presentado por los organismos puede ser consultado en www.cels.org.ar.

adelante), esta reducción se relaciona íntimamente con la eficacia y desburocratización del tribunal. En este sentido, el cambio debería llevar también a una reorganización interna de su funcionamiento.²³

A la fecha de cierre de este *Informe*, vencía el plazo para que el gobierno propusiera un candidato para cubrir la vacante generada por la renuncia de Vázquez.²⁴ Hasta ahora, el gobierno no ha apoyado esta propuesta y todo indica que propondrá un candidato.²⁵ Sin embargo, como dijimos, existen varios proyectos de ley en discusión para reformar la integración del tribunal.²⁶ Si la ley se modificara, entonces, se evitaría que se designen nuevos integrantes ante otras posibles vacantes.

2.2.2 La reducción de la competencia

Existen también muy buenas razones para detenerse en los asuntos que la Corte Suprema está encargada de tratar, pues son nada menos que la manifestación de los temas que requieren la máxima protección institucional. Esta función de último resguardo de los intereses vinculados con el mantenimiento de los derechos y las garantías constitucionales, y el buen funcionamiento de las instituciones democráticas, se ha visto sumamente afectada en estos últimos años por la ampliación de su competencia. Como queda en evidencia, la discusión sobre el alcance de su trabajo lleva a la definición de lo que será su papel político, en tanto —como veremos— se la ha utilizado, por ejemplo, para licuar la responsabilidad del Estado en cuestiones de índole económica.

Dos son los temas básicos que están en discusión. Por un lado, la competencia ordinaria de la Corte Suprema en los casos en que el Estado nacional

²³ En el documento "Una Corte para la democracia" ya se hacía mención a la cantidad de empleados y secretarios que la Corte tenía y a la necesidad de buscar una solución a esta situación. "La Corte Suprema resuelve anualmente 14.770 causas. Para ello cuenta con 192 funcionarios de alta jerarquía que asisten al tribunales en sus decisiones y emplea una planta total de 2.341 funcionarios y empleados administrativos entre las áreas sustantivas, de administración central y las áreas de apoyo". Asimismo, en un reportaje, la jueza Argibay llama la atención sobre el proceso de ampliación estructural de la Corte: "Esto es creación de la Corte de los 90, porque antes el personal de la Corte eran 30 personas y ahora hay 192 secretarios letrados, que es un auxiliar de los jueces. Nosotros en La Haya tenemos uno por cada juez...". Cfr. *Diario Judicial*, 30/06/04.

²⁴ El 15 de octubre de 2004 vence el plazo impuesto por el decreto 222/03 para que el gobierno dé comienzo al proceso de designación del nuevo candidato.

²⁵ Según lo que informan los medios de comunicación, el gobierno propondría un candidato del interior del país, para respetar el requisito impuesto por el decreto 222/03 de equilibrio regional.

²⁶ Cfr. *Diario Judicial*, 4/10/04.

es parte directa o indirectamente. Por el otro, su competencia en materia previsional como última instancia de los reclamos judiciales (artículos 19 y 20 de la ley 24.463).²⁷

En el primero de los casos, sólo se puede acceder a la Corte si el monto de dinero involucrado en el caso, y que se reclama al Estado, es superior a una cifra legalmente impuesta. La ampliación de los casos que llegan a la Corte se produjo a través de la disminución de ese monto mínimo de dinero que habilita la instancia. A su vez, se introdujo en la Ley de Solidaridad Previsional un recurso de apelación más, ante la Corte Suprema de Justicia, para los reclamos judiciales por trámites jubilatorios.

Como puede advertirse estos cambios han estado relacionados con la conveniencia política de centralizar en un solo tribunal sentencias que generalmente son contrarias al Estado y con demorar este tipo de resoluciones por lo engorroso del trámite. La consecuencia de ello ha sido que una gran mayoría de sentencias se revocaran en favor del Estado y aumentarían los tiempos judiciales para llegar a una decisión definitiva.

Debido a la edad avanzada de los reclamantes, la demora judicial ha sido particularmente perjudicial en materia previsional.²⁸ Ello ha provocado que se denunciara al Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Menéndez y Caride, patrocinado, entre otros, por el CELS.²⁹ En el marco de un proceso de solución amistosa para resolver este caso, que involucra a una decena de jubilados —pero que tendrá efectos para todos los jubilados del país—, el gobierno se comprometió a agilizar los procesos judiciales y administrativos. Desde octubre de 2003, se llevan a cabo reuniones de trabajo en las que el Estado debe dar cuenta del avance para modificar la Ley de Solidaridad Previsional con el fin de derogar esta competencia apelada de la Corte.

Hasta el momento, no se han producido las reformas legales que se requieren para revertir esta situación. Si bien parecen contar con el apoyo

²⁷ Según estadísticas del año 2001 del Poder Judicial, del total de 14.903 causas falladas por la Corte, 8468 correspondieron a causas previsionales. Es necesario remarcar que reducido el campo de trabajo de la Corte Suprema respecto de estas dos cuestiones, la tarea siguiente será que se definan pautas claras para la regulación de la competencia por arbitrariedad de sentencia.

²⁸ *La Nación*, 28/09/04, "Otro intento de agilizar los tiempos judiciales". La nota relata que "... en 1992, en los tiempos de Carlos Menem y Domingo Cavallo, la Corte recibió 1673 juicios previsionales; sólo dos años después, 31.385. En 1998 registró el ingreso de 1612 reclamos, pero durante la transición de Eduardo Duhalde, en 2002, otros 11.690".

²⁹ Caso Menéndez y Caride, número 11.670.

de integrantes de la Corte Suprema,³⁰ del Colegio de Abogados de la Capital Federal,³¹ de la Mesa del Diálogo Argentino y de varios diputados que han impulsado proyectos, la cuestión no termina de resolverse, por lo menos en cuanto a los dos puntos antes marcados. Un nuevo impulso al tema parece haber dado el Poder Ejecutivo con la visita del nuevo ministro de Justicia al presidente de la Corte para conversar sobre estos temas.³²

2.2.3 *La publicidad de las declaraciones juradas y el pago del impuesto a las ganancias: dos puntos medulares en la discusión con el Poder Judicial sobre transparencia e igualdad*

La publicidad de las declaraciones juradas de bienes y el pago del impuesto a las ganancias por parte de los funcionarios judiciales son otras de las cuestiones pendientes de reforma. La Corte Suprema puede dar un mensaje ético de importancia en estos temas que, a diferencia de otros, reflejan la más evidente resistencia corporativa.

Por un lado, el conflicto por la publicidad de las declaraciones juradas de los jueces pone en evidencia la reacción judicial por mantenerse al margen de las exigencias que le caben al resto de la administración pública. La ley 25.188 —conocida como Ley de Ética en la Función Pública— dispone que los funcionarios públicos, mientras dure su gestión, deben presentar declaraciones juradas de bienes. Asimismo, que estas declaraciones deben ser dadas a publicidad ante el pedido de cualquier ciudadano, con excepción

³⁰ En la reunión del 29 de noviembre de 2003 (ya mencionada), Petracchi manifestó su acuerdo en la reducción de la competencia del tribunal. El ministro sostuvo que la Corte, con la cantidad de causas que tiene, es "inmanejable" y que una modificación en este sentido es esencial y urgente. Similar opinión sostuvo Zaffaroni.

³¹ En diciembre de 2003 un grupo de trabajo que funcionó en el ámbito del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal presentó un proyecto de ley para reducir la competencia del tribunal. Entre otros, el proyecto llevaba la firma del Colegio, la Unión de Usuarios y Consumidores, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el CELS, Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Asociación Conciencia. Véase también *Diario Judicial*, 20/08/04, "Proponeu limitar la jurisdicción ordinaria de la Corte Suprema".

³² Cfr. *La Nación*, 27/09/04 y 28/09/04, "Quieren que la Corte Suprema se dedique a menos casos". "El plan oficial contempla excluir de la competencia de la Corte dos temas que aumentan sensiblemente el número de expedientes que llegan al máximo tribunal: las apelaciones ordinarias en materia previsional y las causas con un monto en juego superior a 726.000 pesos en las que la Nación sea parte directa o indirectamente [...] Desde el gobierno se adelantó que las negociaciones con los principales bloques legislativos ya comenzaron y que existe consenso para avanzar en la reforma".

de la ubicación de los inmuebles y los números de las cuentas bancarias. Esta última información sólo es accesible con una orden judicial.

En mayo de 2001, Poder Ciudadano efectuó un pedido a la Corte Suprema para acceder a las declaraciones juradas de todos los jueces, sobre la base de lo que exige la Ley de Ética Pública. Debido a la falta de respuesta, esta organización, con patrocinio del CELS, reclamó un pronto despacho. La Corte respondió que el pedido debía hacerse respetando el trámite previsto en la acordada 1/2000. De este modo, sin dejar de cuestionar la actitud del máximo tribunal, se presentaron 736 escritos —uno por cada juez nacional—, pese a lo cual tampoco se pudo acceder a las declaraciones juradas.

A raíz de ello, se presentó una acción de amparo contra la Corte (ampliada luego contra el Consejo de la Magistratura), con el fin de obtener las declaraciones juradas patrimoniales de todos los magistrados del Poder Judicial de la Nación, incluidos los miembros de la Corte. En el amparo se impugnó la acordada 1/2000. Desde el momento de la presentación, los jueces del fuero contencioso administrativo y federal se han excusado sucesivamente de intervenir en el tema, por lo que se solicitó la designación de conjueces. Sin embargo, la Cámara de Apelaciones rechazó la pretensión porque el reglamento no prevé este tipo de designaciones.³¹ El expediente, entonces, fue remitido a otro juez del fuero, que volvió a excusarse. Por ello, en mayo de 2004 se presentó un recurso por denegación de justicia previsto en la Ley de Organización de la Justicia Nacional. En agosto, el fiscal de cámara se pronunció y el caso pasó a acuerdo del tribunal. Para el cierre de este *Informe*, el recurso todavía no había sido resuelto.

Como se observa, la presentación de las declaraciones juradas no es lo que ha producido las resistencias. El grado de publicidad que debe darse a esta información es lo que se encuentra en discusión. En este sentido, su acceso restringido —en dirección contraria a lo que dispone la Ley de Ética Pública— fue impuesto por la Corte Suprema mediante la acordada 1/2000 que reglamenta un procedimiento engorroso y reservado. Este régimen se aplica a los miembros de la Corte y al resto de los integrantes del Poder Judicial, hasta tanto el Consejo de la Magistratura reglamente el tema.

La discusión se trasladó, de este modo, al ámbito del Consejo. La Comisión de Reglamentación a cargo de su estudio evaluó diversos proyectos a partir de los cuales se puso de manifiesto la oposición de los

³¹ En el año 2002, enterados del reclamo formulado a la Corte Suprema, muchos jueces remitieron voluntariamente sus declaraciones juradas patrimoniales.

consejeros jueces, fundamentalmente, y la presión de la corporación judicial por no quedar incluidos en el régimen legal general.³⁴ Como resulta evidente, el trámite para la publicidad de las declaraciones lleva directamente a discutir el acceso que tendrán los ciudadanos a aquellas presentaciones y al grado de control que la institución está dispuesta a soportar.

Las posiciones pueden resumirse de este modo. Algunos consejeros amparados en la existencia de la acordada de la Corte sostienen que no hay nada que reglamentar. Otros, pretenden impulsar un régimen tanto o más engorroso que el de la Corte, lo que hará en la práctica que estas declaraciones no sean accesibles.³⁵ Como hemos sostenido en reiteradas oportunidades, la clave de cualquier sistema de control radica en la agilidad de los trámites y en la posibilidad efectiva de acceso a la información.

Entre los argumentos esgrimidos³⁶ para oponerse a integrar el régimen de la Ley de Ética Pública se encuentran cuestiones vinculadas con la protección del derecho a la intimidad³⁷ y la afectación de la independencia judicial y otras, que casi rozan el absurdo, como el supuesto riesgo a la seguridad personal al que se expone a los jueces con la publicidad de las declaraciones, sobre todo en momentos de secuestros extorsivos como los actuales.

Sin embargo, proyectos como el de los consejeros Marcela Rodríguez y Beinusz Szmukler disponen una razonable reglamentación, a través de

³⁴ Se ha solicitado al presidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, Miguel Ángel Caminos, que se expida a favor de esta posición como un gesto de importancia para resolver en el tema en el Consejo de la Magistratura, aunque este funcionario sostuvo que ya habían manifestado su posición ante ese cuerpo y que no están "en contra de las declaraciones juradas ni queremos escapar al control, pero no queremos una publicidad indiscriminada que posibilite a cualquiera acceder a los datos patrimoniales de los magistrados". Cfr. *Diario Judicial*, 23/09/04.

³⁵ Como explica la consejera Marcela Rodríguez (diputada nacional) en una nota enviada al Presidente de la Comisión: "En términos generales, la deficiencia técnica en la redacción de la reglamentación [de la Corte] se basa en que el proceso de consulta reserva un importante grado de discrecionalidad a la Administración General de la Corte y al propio Tribunal Supremo para manejar los tiempos de dicho proceso, y para decidir, eventualmente, si corresponde hacer entrega de una declaración jurada... De nada sirve tener un sistema normativo que prevé la publicidad, si quienes operan el sistema se niegan a hacerlo cumplir...".

³⁶ Desarrollados en una presentación de los consejeros Kiper y Tognola a la Comisión de Reglamentación, el 28 de abril de 2004.

³⁷ Como explica la diputada Marcela Rodríguez en su contestación a la nota presentada por Kiper y Tognola con citas de jurisprudencia de la Corte Suprema, "[el] correcto encuadre de la cuestión consiste en distinguir el ámbito de protección a la intimidad de los particulares con el de los funcionarios públicos, cuando se trata de asuntos referidos a la función pública... o cuando el Estado tiene razones justificadas para ejercer el control sobre sus actos...".

la presentación de dos declaraciones juradas. Una pública, con los datos generales y que deberá ser mostrada a cualquier ciudadano que lo solicite, y otra, con lo que se denomina "información sensible", que es la información que hace a la vida íntima de la persona³⁸ y que sólo será accesible ante una orden judicial. En aquel proyecto se aclara que de ningún modo la información económica o financiera de un funcionario público puede ser considerada información sensible ya que es precisamente el control sobre la situación patrimonial de los funcionarios lo que explica la existencia de este tipo de presentaciones.

Sin embargo, luego de todas estas discusiones, la Comisión de Reglamentación aprobó un proyecto que contiene un trámite que desnaturalizará este tipo de control. La reglamentación exige que se le corra vista al juez antes de dar a publicidad la declaración jurada que se solicita, bajo el argumento de que sólo de ese modo se garantizará que quien pide la información no busque perjudicar al funcionario.³⁹ Es simple advertir que se elige entre todas aquellas formas factibles de proteger a los funcionarios, aquella que termina por no hacer accesible información que legalmente es pública y que obviamente se aparta de lo dispuesto por la ley 25.188. Este proyecto todavía debe ser tratado por el pleno del Consejo.

Es en este contexto que la derogación por parte de la Corte Suprema de la acordada 1/2000 pondría a los jueces del máximo tribunal bajo lo regulado por el Congreso para toda la administración pública e implicaría un claro mensaje ético y político al Consejo de la Magistratura y a los integrantes del sistema de justicia.

En segundo lugar, el pago del impuesto a las ganancias de los funcionarios judiciales representa otro tema fundamental que gira en torno de la legitimidad del Poder Judicial en el sistema democrático. Al igual que para el régimen de las declaraciones juradas, es una decisión de la Corte Suprema⁴⁰ la que reglamenta la cuestión y establece que los jueces quedarán exentos del pago del impuesto.

La necesidad de preservar la independencia del Poder Judicial y la disposición constitucional sobre la intangibilidad de las remuneraciones han sido los argumentos históricos para mantener este privilegio. Sin embargo,

³⁸ La información sobre número de cuentas bancarias, dirección de los inmuebles, patentes de los autos, y otros datos de este estilo son considerados en aquel proyecto como datos sensibles.

³⁹ El proyecto corresponde al juez Abel Cornejo y al abogado Lino Palacio.

⁴⁰ Acordada 1/96 por la que se declara la inaplicabilidad del artículo 1º de la ley 24.631. Resoluciones similares rigen para todos los integrantes del Ministerio Público Fiscal y para la Defensa.

parecen claras las razones que indican que no puede inferirse del resguardo de la independencia judicial la exención del pago de un impuesto establecido para todos los ciudadanos, con una alícuota razonable y sin que pueda observarse una finalidad persecutoria del Congreso hacia el Poder Judicial.

La discusión central debe enmarcarse en la necesidad de que los jueces estén en un pie de igualdad respecto del resto de los ciudadanos. En una república democrática debe regir el principio de igualdad en materia de cargas y contribuciones, sin excepciones. La sustracción de los jueces a este principio, no sólo afecta su condición de ciudadanos sino que constituye, sobre todo, un privilegio irritante. Así también se afecta la confianza que la ciudadanía deposita en los responsables de resolver sus asuntos más fundamentales.⁴¹

Desde la Cámara de Diputados se han impulsado algunos proyectos que intentan revertir la situación regulando expresamente la obligatoriedad del pago del impuesto para los integrantes de la administración de justicia. Sin embargo, en tanto la Corte Suprema consideró mediante la acordada 1/96 que tenía facultades para dejar de aplicar la ley, o declarar su inconstitucionalidad, nada obsta a que resuelva lo mismo con respecto a la eventual nueva ley. Existen serios argumentos para entender que la

⁴¹ Para un desarrollo más completo de estas ideas véase *La Nación*, 02/11/03, "Jueces ciudadanos y el pago de impuestos": "La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que en el caso *O'Malley v. Woodrough* (307 U.S. 277, 1939) ha dicho que "sugerir que afecta la independencia de los jueces que asumieron sus cargos luego de que el Congreso les impusiera las cargas comunes de los ciudadanos, al hacerlos soportar su parte alícuota en el costo del mantenimiento del gobierno, es trivializar la rica experiencia histórica en que los constituyentes basaron las salvaguardias del art. III". Y agrega: "Sujetarlos a un impuesto general es meramente reconocer que los jueces también son ciudadanos, y que su particular función en el gobierno no les genera inmunidad alguna para compartir con sus conciudadanos la carga material del gobierno cuya Constitución y leyes se encuentran encargados de administrar". Esta discusión se da también en la Ciudad de Buenos Aires. Existe un caso judicial en el cual una asociación de magistrados de la Ciudad de Buenos Aires (MAFUCABA) impugnó la resolución 772/2003 del Consejo de la Magistratura local, mediante la cual había dispuesto derogar resoluciones anteriores que establecían la exención del pago del impuesto a las ganancias para los jueces y miembros del Ministerio Público de la Ciudad. El juez de la causa, Augusto Kersman, otorgó la medida cautelar solicitada y ordenó la suspensión de la Resolución 772, por "vulnerar la garantía de intangibilidad de las remuneraciones". El CELS, Poder Ciudadano, ADC y FARN presentaron un *amicus curiae* en el que sostuvieron, más allá de las razones sobre la obligación de tributar de los jueces, que el juez debía haberse excusado de entender en el caso ya que, tanto él como el resto de los magistrados en funciones, tienen un interés directo en la resolución del caso. El 2 de septiembre de 2004 el Consejo de la Ciudad revocó la resolución 772 con fundamento en la existencia de un proyecto de ley con media sanción de la Cámara de Senadores y dejó librada la cuestión a los tiempos del Congreso Nacional. Cf. *La Nación*, 23/09/04, "No pagarán impuesto a las ganancias".

acordada resulta ilegítima ya que la Corte no puede decidir la inaplicabilidad de una ley por medio de una reglamentación y, aun peor, en un caso que los tiene a los jueces como principales interesados.

La situación se encuentra paralizada. Los proyectos de ley están trabados en el Congreso. La solicitud de organizaciones no gubernamentales a la Corte Suprema para que derogue la acordada no ha tenido todavía respuesta.⁴² El pedido al presidente Kirchner para que instruya a los funcionarios del Ministerio de Economía a que cobren el impuesto a los magistrados —en virtud de la vigencia de la ley 24.631 y la ilegítimidad⁴³ de la acordada— está también demorado en las oficinas del Poder Ejecutivo.⁴³

A su vez, la resistencia de la corporación judicial se advierte en las declaraciones del presidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, Miguel Ángel Caminos, quien sostuvo que dicho pago constituiría un menoscabo a la garantía constitucional de intangibilidad de los salarios de los jueces.

Nuevamente, podemos decir que la derogación por parte de la Corte Suprema de la acordada que eximió a los jueces del pago del impuesto resulta una medida fundamental para complementar todo aquel otro trabajo que viene haciendo en dirección al reestablecimiento del Poder Judicial como institución confiable. La falta de decisión política de estos funcionarios, del Congreso y del Poder Ejecutivo en atención a la presión que se ejerce desde el interior del Poder Judicial y Ministerio Público, no se corresponde con la indispensable igualdad que el sistema político debe garantizar con miras a la construcción de una democracia institucionalizada.

2.3 Seguimiento del nuevo proceso de designación de magistrados

La sanción del decreto 222/03, y las normas subsiguientes para la justicia federal y nacional, el Ministerio Público y la Defensa Pública,⁴⁴ abrieron un nuevo espacio de participación ciudadana en el procedimiento de

⁴² En la reunión mantenida el 29 de noviembre de 2003 con las organizaciones firmantes de los documentos "Una Corte para la Democracia", Enrique Petrucci se manifestó a favor de que la Corte derogue esta acordada y que esta cuestión sea resuelta en un caso concreto por los jueces. Cfr. *La Nación*, 2/12/2003.

⁴³ Nota del 1/3/04. En la carta, las organizaciones solicitan al Presidente de la Nación que en uso de la facultad establecida en el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional instruya al ministro de Economía —de quien depende la Administración Federal de Ingresos Públicos— para que, de acuerdo con los artículos 16, 17, 18 y 35 de la ley 11.683, proceda a la determinación de oficio de los montos correspondientes al tributo que deberían pagar los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación.

⁴⁴ Decreto 308/03.

designación de magistrados, fijaron criterios objetivos para determinar la idoneidad moral y técnica de los candidatos, y consagraron el principio de equilibrio de género como objetivo a alcanzar en la composición del sistema judicial. El debate abierto en el ámbito del Ejecutivo y del Senado en los procesos de designación de Eugenio Zaffaroni, Carmen Argibay, Elena Highton de Nolasco y Esteban Righi fue una muestra de ese cambio radical. Por primera vez se discutieron la ideología y los antecedentes de los candidatos y candidatas de manera abierta y apasionada. Los procesos de Zaffaroni y Argibay,⁴⁵ fundamentalmente, estuvieron en el centro de la escena pública y motivaron posiciones encontradas. Incluso promovieron una discusión sobre las garantías procesales y el equilibrio entre libertades públicas y seguridad ciudadana, y sobre el alcance de los derechos sexuales y reproductivos. De este modo, el debate suscitado por estas postulaciones ratificó que el cambio de procedimiento puede resultar un poderoso instrumento de participación social.

Al mismo tiempo, los fuertes debates sobre la Corte y las ideas de los candidatos —en los que importantes conflictos de valores y principios se hicieron hecho explícitos—, han contribuido a un proceso gradual de reconstrucción de una esfera pública política, que ha resultado un componente esencial del proceso de recuperación institucional.

De esta manera, el sistema de designación con consulta previa a la sociedad civil se ha ido instalando como un mecanismo adecuado de gestión participativa de políticas públicas y modelos similares se han sugerido para otros ámbitos. Es indudable que el paso dado por los decretos 222 y 588 trasciende el ámbito del sistema de justicia y marca un cambio sustancial en el tipo de relación entre la sociedad civil y el Estado.

No obstante estos aspectos positivos, es preciso hacer algunas observaciones a la implementación del procedimiento. El punto más importante ha sido la falta de fundamentación del Poder Ejecutivo respecto de los criterios políticos y profesionales objetivos considerados para fundamentar la postulación que se envía al Senado para el acuerdo. En este

⁴⁵ El 4 de febrero el C.F.I.S. presentó su apoyo a la candidatura de Carmen Argibay. En primer lugar, se hizo referencia a sus importantes antecedentes, su compromiso con los derechos humanos y la importancia de tener una jueza en la Corte con perspectiva de género. En relación con la discusión abierta por sus declaraciones en torno del aborto advertimos que reflejaban la opinión de cierto sector de la sociedad y que eran manifestación de una muy grave situación por la enorme cantidad de muertes maternas (en particular de mujeres pobres) provocadas por abortos clandestinos. En la nota al ministro de justicia se cuestionó a quienes se oponían a la candidatura por estas declaraciones ya que no podían entenderse como obstáculo para su designación.

senado, en los informes finales que envió el gobierno nacional al Senado no se dio cuenta de las razones para descartar las observaciones o impugnaciones que se efectuaron al candidato, así como tampoco aquellas a partir de las cuales se armó la opinión favorable. Esta falencia tiene una evidente connotación negativa para estos procesos. Uno de los aspectos que lo justifican es que los criterios tenidos en cuenta para la elección de los funcionarios se hagan explícitos, de modo de posibilitar el control ciudadano sobre el contenido de las decisiones de gobierno. Este tema también ha sido importante en la instancia del Senado. Resultaría muy conveniente que se hicieran públicos estos criterios a través de la concurrencia del Ministro de Justicia al Senado para sostener la candidatura.

Asimismo, se identificaron falencias en el desarrollo de las audiencias públicas a las que deben someterse los candidatos en la instancia del Senado. En el trámite de las audiencias se observó que los candidatos responden de manera incompleta a muchas de las preguntas que la ciudadanía y distintas organizaciones de la sociedad civil les hacen. Con excepción de algunas intervenciones de pocos senadores que reformularon o insistieron en las preguntas, esta circunstancia no fue suficientemente corregida. En consecuencia, sobre la base de la experiencia recogida se pueden realizar ajustes al procedimiento para aprovechar las audiencias públicas e incrementar la calidad y cantidad de información que se pueda tener sobre los candidatos. En este sentido, una posibilidad sería que en el transcurso de la audiencia se permitiera la directa participación ciudadana, por ejemplo, mediante la posibilidad de efectuar preguntas a los candidatos.

El procedimiento del decreto 588/03 para jueces, fiscales y defensores también tuvo algunas falencias que fue necesario remarcar. Principalmente se cuestionó al Poder Ejecutivo la demora para el nombramiento de 15 cargos (jueces federales, correccionales, de instrucción, fiscales y defensores). En estos casos, los candidatos deben pasar primero por los concursos que realiza el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público, a partir de los cuales se eligen las ternas que se envían al Poder Ejecutivo. Sin embargo, si bien esos concursos habían sido efectuados, el Poder Ejecutivo tardó meses en la selección de los candidatos. Más allá de que el decreto no regule un plazo, lo preocupante ha sido que el Poder Ejecutivo agrave las demoras que se producen en la presentación de las ternas.

3. Las nuevas discusiones: el rol del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa Pública

Como adelantamos en el segundo acápite, con motivo de la renuncia del anterior procurador general se dio inicio al proceso de designación del nuevo jefe de los fiscales. Esteban Righi juró como procurador general de la Nación el 24 de junio de 2004. A su vez, con motivo de la muerte de Eduardo De la Cruz, la provincia de Buenos Aires eligió una nueva procuradora general. El 11 de agosto María del Carmen Falbo asumió al frente del Ministerio Público bonaerense.

Este contexto nacional y provincial dio la posibilidad de visibilizar otro tema de trascendencia pública: el papel del Ministerio Público como integrante de la administración de justicia y su responsabilidad en el sistema democrático. En la audiencia pública ante la Comisión de Acuerdos del Senado con motivo del proceso de designación del nuevo procurador general, más de 80 preguntas dirigidas al doctor Righi giraron en torno de cuestiones de relevancia institucional y permitieron conocer su posición en relación con el modelo de organismo que impulsaría en su gestión. Asimismo, la campaña de oposición de Juan Carlos Blumberg⁴⁶ a la candidatura de Falbo en la provincia de Buenos Aires por haber impulsado la reforma procesal penal del año 1998, tuvo como consecuencia que se pusiera en discusión la función del Ministerio Público bonaerense y el perfil del procurador general.

De este modo, así como desde el año 2002 se impulsó un proceso de recomposición de la Corte Suprema de Justicia, con la participación fundamental de la sociedad civil en el diseño de propuestas a través del contacto con las instancias de gobierno, la aparición del Ministerio Público en la agenda debía aprovecharse para realizar el mismo trabajo, sacarlo del anonimato y tornar visibles sus responsabilidades institucionales.

Por otra parte, la circunstancia de que cuestiones como la seguridad ciudadana y la reforma judicial hubieran tomado un lugar preponderante en el debate público, brindaba la oportunidad de inscribir como una línea central de trabajo —para el fortalecimiento del sistema de administración de justicia— a las necesarias reformas sobre el Ministerio Público.

Así, en forma paralela a la discusión que debía profundizarse sobre el Poder Judicial comenzó a tener lugar la idea de que el Ministerio Público

⁴⁶ Padre de Axel Blumberg, víctima de un secuestro extorsivo seguido de muerte ocurrido en el año 2004.

debía ser considerado un actor fundamental a sumarse en el proceso de democratización de la justicia. Ello porque la capacidad de intervención del Ministerio Público Fiscal en la definición de políticas sobre protección de derechos, persecución penal, redes de ilegalidad, control de la policía o persecución de violaciones a los derechos fundamentales dejaba en evidencia su responsabilidad estatal, obliga a reconsiderar el trabajo de todos estos años y, fundamentalmente, a promover cambios. En este sentido, desde el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) también se impulsó una reforma al sistema procesal penal nacional para pasar a un procedimiento acusatorio, basado en audiencias orales, y respetuoso de las garantías judiciales.

A su vez, pareció fundamental encarar un trabajo serio y responsable sobre el Ministerio Público de la Defensa, en cuestiones como el acceso efectivo a la justicia y la inviolabilidad del derecho de defensa en juicio. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como surge de los datos oficiales, los casos penales que llegan a juicio en la Ciudad de Buenos Aires son afrontados en una proporción de 9 a 1 por la Defensa Pública.²⁷ Esta situación indica que las deficiencias de gestión, estructurales y organizacionales de esta institución pueden tener un impacto directo en violaciones al derecho de defensa en juicio en la gran mayoría de casos.

Bajo estas circunstancias, se advierte claramente entonces, la necesidad de discutir, profundizar el análisis y trabajar en reformas que tiendan a una clara definición de las capacidades de actuación del Ministerio Público, a la asignación concreta y directa de las responsabilidades funcionales y políticas de cada uno de los integrantes —fundamentalmente de sus jefes— y en forma urgente, al diseño de un sistema de control institucional interno y externo. Sin dudas, la protección judicial de los derechos depende también de un trabajo de diseño institucional sobre el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa.

²⁷ En el ámbito federal y de la Ciudad de Buenos Aires se ha observado un incremento sustancial del porcentaje de casos en los que asiste al imputado un defensor oficial. No existen cifras totales sobre la relación que hay entre defensa de oficio y defensa privada. Sin embargo, las citas correspondientes al momento del juicio pueden ser indicativas de la situación. En el año 2000, en la instancia de juicio oral del fuero criminal de la Ciudad de Buenos Aires, 8 de cada 10 causas tuvieron defensor oficial, según se puede extraer del cruce de información entre las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —en cuanto al número de causas penales iniciadas— y la cantidad de designaciones que recae sobre cada defensor oficial (informado por la Defensoría General de la Nación). Esta proporción pudo ser de 9 a 1 en el año 2002, según las mismas fuentes. El gran incremento puede verse si se tiene en cuenta que en el año 1994 ese porcentaje era del 64%. Para una evolución de la demanda de defensa pública entre los años 1996 y 2000, véase «Estadísticas e indicadores de violencia institucional y cumplimiento de la ley» en www.cels.org.ar.

En esta línea a las reformas legales necesarias debe sumarse un trabajo constante sobre la cultura organizacional y las prácticas del sistema judicial en su conjunto, que conduzca al abandono de la tradición burocrática ligada al trámite como cuestión primordial y que esconde procesos injustos, violentos y desiguales.⁴⁸ De otro modo, las reformas que se efectúen volverán a ser absorbidas por la reproducción de las lógicas inquisitivas de ejercicio del poder.

En este contexto, la situación de la Defensa Pública es particularmente preocupante. El actual defensor general de la Nación, Miguel Ángel Romero se encuentra acusado de graves irregularidades y afronta un proceso de juicio político en su contra.⁴⁹ Las irregularidades denunciadas deben

⁴⁸ Sobre esta cuestión véanse, entre otros, las referencias de la nota 6.

⁴⁹ El actual Defensor General ha basado su gestión en actuaciones y comportamientos contrarios a los que exigen los principios básicos de cualquier Defensa Pública. Un ejemplo de ello fue el llamado de atención de la Corte Suprema para que prescinda de intervenir en causas en las que no tenía legitimación para actuar, como la causa "Lapacó". Las denuncias de jueces y fiscales fueron recogidas en la prensa escrita y radial. Las noticias han dado cuenta también de supuestos acuerdos con las cúpulas de las Fuerzas Armadas para ofrecer los servicios de la Defensa Pública, que es preciso investigar. Mayor gravedad aún ha cobrado su actitud de no permitir la excusación de defensores oficiales que alegaron violencia moral para defender a militares acusados de violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar. El caso más paradigmático fue el del Defensor Jefe ante la Cámara Nacional de Casación Penal, Mario H. Landaburu. En el caso del ex vicario castrense Won Wernich Landaburu se excusó de intervenir en la fundamentación de un recurso ante la Cámara en razón de que tenía varios familiares desaparecidos y que ello iba fundamentalmente en contra de los intereses de los militares acusados ya que difícilmente iba a poder ejercer su función como correspondía. En una nota, 43 defensores oficiales solicitaron a Romero que acepte la excusación en este caso y en aquellos donde se planteara una situación similar. El Defensor General, mediante la Resolución 1252/98, obligó a Landaburu a asumir la defensa. Entre los argumentos que utilizó para tomar esa decisión sostuvo que el doctor Landaburu no se había excusado al tener que defender a los presos de La Tablada, lo que ponía de resalto su parcialidad. Estas líneas dan cuenta de la gravedad de la situación y de la imposibilidad evidente de Romero para entender lo que significa el correcto ejercicio del derecho de defensa en juicio. La sola afirmación de que el defensor del caso podía actuar parcialmente en contra de las personas que debía defender era razón suficiente para apartarlo de la causa y asignarles un defensor que pudiera defenderlos con mayor eficiencia. La conclusión de este episodio fue la lamentable renuncia del defensor Landaburu. El encono que ha mostrado contra el defensor oficial Lagos —impulsor de su juicio político— al ordenarle la realización de un estudio mental "para permitir su continuidad en el cargo..." condujo a una denuncia penal que está en trámite actualmente por abuso de autoridad, prevaricato y administración fraudulenta. En una presentación, tanto un grupo de defensores como 113 detenidos en las Unidades del Servicio Penitenciario Federal prestaron apoyo a Lagos y dieron cuenta de su aptitud para el cargo. A su vez, entre sus definiciones políticas el máximo responsable de la Defensa Pública sostuvo posiciones contrarias al orden democrático. Así, en oportunidad de sostener políticamente la reelección del ex presidente Carlos Menem, le propuso que cierre el Congreso para lograr una gestión más eficaz. Como si estos asuntos no bastaran para cuestionar su idoneidad para el cargo de Defensor General, el informe de la Auditoría General de la Nación sobre el Mi-

ser necesariamente evaluadas en el contexto de su actuación como jefe máximo de la Defensa Pública nacional, con un trabajo carente de estrategias políticas concretas para mejorar el servicio de defensa en un país inmerso en una grave crisis social. Todos estos años de trabajo han mostrado su absoluta ineficiencia y falta de idoneidad para ocupar un cargo de tanta responsabilidad.

A partir de estas definiciones, junto con las organizaciones del foro "Una Corte para la Democracia", el CELS presentó el documento "Fiscales y Defensores en la Agenda Democrática. Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público" en el cual se destaca la importancia de llevar adelante este tipo de reformas.⁵⁰ El texto hace mención a la necesidad de que los responsables del organismo definan claramente las estrategias de acción de la institución, con un plan que contenga metas y resultados exigibles y evaluables; que se lleven adelante las reformas que resuelvan los problemas de estructura y organización que impiden un trabajo eficiente; y que se creen y fortalezcan las instancias de control institucional (internas y externas) necesarias para cualquier institución pública, ya que aun una evaluación superficial de sus estructuras indicaba que los controles estaban ausentes o resultaban inefectivos.

En esta línea, la llegada del doctor Righi al Ministerio Público Fiscal ha significado un avance en algunas cuestiones que hacen a la transparencia del organismo. En tal sentido, modificó el trámite de apertura del jurado de enjuiciamiento para la remoción de los fiscales y el reglamento de concursos.

Sin embargo, y a pesar del apoyo inicial a las propuestas, el gobierno nacional no ha tomado la decisión de impulsar cambios estructurales, en

nisterio Público de la Defensa indica la existencia de una serie de importantes irregularidades administrativas, contables, financieras, impositivas y previsionales que lo muestran a Romero no sólo incapaz técnicamente para diseñar una política de actuación eficiente de la Defensa Pública, sino con graves problemas para ser un correcto administrador. Esto por no adelantar opinión sobre su responsabilidad material en las irregularidades referidas a la gestión del presupuesto público. El informe de la Auditoría enumera ejemplos como la contratación, en el año 2000, del Crowne Plaza Hotel para la celebración de la IV Reunión Anual del Ministerio Público de la Defensa por \$50.113.60. Así como también cuestiones vinculadas con la contratación irregular de personal —con cargos en planta y contratos que los colocan en cargos superiores al efectivo— causando una importante distorsión en el escalafón y permitiendo la negociación de cargos sin concurso. Temas que han sido también resaltados por la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación.

⁵⁰ Fue presentado al jefe de gabinete, Alberto Fernández, y al ex ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Béliz, en una reunión de trabajo el 19 de abril de 2004. El ministro de Justicia expresó que coincidía con las líneas del documento y con varias de las medidas propuestas, y dejó sentado el compromiso para discutirlos en profundidad y trabajar en proyectos concretos de reforma. El documento puede consultarse en <www.cels.org.ar>.

línea con aquellos que han ido definiendo a la nueva Corte Suprema. Esta perspectiva de análisis ha quedado todavía supeditada a agendas de reforma judicial que no apuntan a cambios institucionales profundos, tal como se desarrolla en el acápite 5 de este capítulo.

En este mismo sentido, el proceso de designación de la nueva procuradora en la provincia de Buenos Aires era la oportunidad para debatir el papel del Ministerio Público en la definición y ejecución de la política de persecución penal bonaerense en la investigación de ciertos delitos caracterizados por su impunidad (por ejemplo, los casos de brutalidad policial); y la relación entre las medidas legislativas que incrementan el poder punitivo y la administración de justicia.⁵¹ Podría haberse aprovechado, también, para conocer la opinión de la candidata, hoy procuradora, sobre temas de relevancia institucional vinculados con el Ministerio Público, como el uso del sistema penal para responder a las protestas sociales, el control de la policía por parte de los fiscales y la falta de autonomía de la defensa pública en la provincia.

Lamentablemente, nada de esto formó parte del debate público. La candidatura de Falbo como procuradora general sólo generó interés mediático debido a la oposición de Blumberg, lo que produjo que todos los bloques del Senado bonaerense apoyaran su candidatura y se aprobara su pliego por una sorpresiva unanimidad.

Esta falta de apertura es particularmente relevante en el tema de la Defensa Pública en la provincia. Una de las principales falencias institucionales de la provincia de Buenos Aires es la falta de autonomía de la Defensa Pública. Actualmente el Ministerio Público está integrado por el conjunto de fiscales y defensores oficiales. El jefe de este organismo es el Procurador General, situación que contradice la necesaria separación institucional que debe existir entre dos partes de un proceso penal que defienden intereses contrapuestos. La Defensa Pública debe velar por derechos constitucionales básicos como la inviolabilidad de la defensa en juicio, el acceso a la justicia y la defensa frente a la violencia estatal y no puede quedar sujeta a las directivas de quien es también el responsable de definir las líneas de persecución penal y lograr el éxito de las investigaciones. Esta razón determina que se otorgue la autonomía efectiva a la Defensa.

⁵¹ En este sentido, el presidente de la Suprema Corte de la provincia, Eduardo De Lazzari, sostuvo que mediante la elaboración de leyes por presión popular o mediática puede "distorsionar el sistema jurídico" (Cfr. *Diario Hoy*, 8/9/04, "Eduardo De Lazzari: No se puede dictar leyes bajo presión").

Para ello a fines de agosto el gobernador Solá envió al Senado de la Provincia de Buenos Aires un proyecto para modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público con el fin de dar de autonomía a la Defensa Pública. Si bien el proyecto parece ir en la línea correcta y recepcionar una demanda de muchos sectores —que se profundizó cuando el anterior Procurador Mañas De la Cruz desactivó varias de las iniciativas de la Defensoría de Casación vinculadas con la protección de los derechos de los imputados— mantiene, con la regulación que se propone, un modelo de Defensa Pública aún débil.

La razón que se alega para no reconocer autonomía plena a la Defensoría es que existirían reparos constitucionales. Sin embargo, tal como sostuvo el CELS en un dictamen presentado a legisladores y autoridades de la provincia,⁵² la Constitución de la provincia no lo impide. Por el contrario, existen derechos constitucionales en juego, tales como la inviolabilidad de la defensa en juicio y el acceso a la justicia, que la reforma legislativa debe reglamentar correctamente, otorgándole amplias facultades a la Defensa Pública para definir sus propias políticas y administrar sus recursos. En otras palabras, la Defensa Pública es una institución fundamental para el resguardo de los derechos y el buen funcionamiento del sistema de justicia. Si no goza de autonomía plena, el Estado renuncia a su obligación de garantizar los derechos fundamentales contenidos en la Constitución provincial.

Como dijimos, el proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo plantea correctamente la necesidad de dotar de autonomía a la Defensa Pública. Sin embargo, para que la autonomía sea real la ley debería reforzar tres cuestiones esenciales:

1. la figura de quién será el máximo responsable de la institución (facultades, sistema de designación y remoción),
2. las facultades de administración y ejecución presupuestaria, y
3. las facultades vinculadas con la administración de los recursos humanos y con el régimen disciplinario.

La discusión sobre la autonomía de la Defensa debe abarcar la necesidad de abandonar la situación de inferioridad que posee respecto de los demás actores del sistema y la identificación de un responsable que dirija el organismo, diseñe sus políticas y rinda cuentas sobre los resultados con-

⁵² Disponible en <www.cels.org.ar>.

cretos de su actuación. Esto necesariamente debe estar acompañado de la consecuente atribución de un presupuesto que responda a sus necesidades. En este sentido, el presupuesto previsto para el año 2004 del Ministerio Público de la Defensa en referencia al total del Ministerio Público reflejó una importante disparidad. El presupuesto total fue de \$156.814.000 de los cuales sólo el 25% (\$39.293.19) correspondieron a la Defensa. Tal como admiten los datos oficiales, la defensa pública en la provincia interviene en el 80% de las causas.⁵³

A principios del mes de octubre, fecha de cierre de este informe, el proyecto de ley aún no había sido tratado en el Senado de la provincia.

4. La justicia federal: vicios que aún persisten. Hacia una nueva transformación

El gobierno nacional buscó intervenir en la transformación del fuero federal, no sólo a través de la modificación del sistema de designación de jueces y funcionarios del Ministerio Público, sino también a partir del impulso de un proyecto de ley que disponía la unificación del fuero federal y ordinario de la Capital Federal. Este proyecto intentó licuar el peso que en estos últimos años habían adquirido los juzgados federales de la Ciudad, dejando en evidencia la voluntad de renovar un fuero estratégico y desacreditado por su cercanía a los ámbitos políticos de decisión y su falta de independencia.

Sin embargo, esta estrategia mostró importantes debilidades. En principio tuvo la particularidad de unificar el discurso crítico de todo el fuero federal, que en ese entonces ya no era homogéneo. Así, la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital emitió su opinión a través de una acordada por la cual sostuvo que este proyecto resultaría inconstitucional. La Asociación de Magistrados se opuso también a la medida. Sólo la justicia nacional de la Capital Federal apoyó el proyecto en tanto veía garantizado que no sería trasladada a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

⁵³ De las 520.000 causas penales en la provincia, 416.000 cuentan con defensores oficiales. Esto es, cada uno de los 245 defensores oficiales se hace cargo de aproximadamente 1700 procesos. Ante esta situación de emergencia, Falbo admitió que está estudiando la contratación de abogados particulares para colaborar en los procesos penales. La opción de la "defensa mixta" fue planteada en una reunión que la procuradora sostuvo con directivos del Colegio de Abogados de la provincia (Cfr. diario *Clarín*, 15/9/03, "Iniciativa de la provincia de Buenos Aires").

Más allá de estas reacciones, que tuvieron claros tintes corporativos, la crítica más importante a esta iniciativa fue la vía elegida por el Poder Ejecutivo para dar comienzo a este proceso de cambio. La unificación de fueros propuesta obstaculizaba el traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires y resultaba inadecuada para resolver el conflicto de legitimidad de la justicia federal porteña,⁵⁴ fuertemente desprestigiada. Como sostuvimos oportunamente, la respuesta debía pasar por la utilización de los mecanismos institucionales existentes y el impulso de los juicios políticos que fueran necesarios contra los jueces sospechados de mal desempeño. Las respuestas *ad hoc* resultan contraproducentes como prácticas institucionales.

El proyecto finalmente no obtuvo el apoyo de ningún sector político. Ni siquiera fue sostenido por el gobierno nacional, tal como se desarrolla en el apartado siguiente. Sin embargo, el descrédito de la justicia federal de la Capital y la necesidad de una renovación permanecieron en la agenda pública.⁵⁵

El caso AMLA fue una muestra clara de ello con el alejamiento del juez Juan José Galeano de la causa, por parte de la Cámara Federal, a principios de 2004; la recusación de los fiscales del caso, Eamon Mullen y José Barbaccia, resuelta por el Tribunal Oral Federal; y finalmente la sentencia que absolvió a todos los imputados. Estas decisiones fueron basadas en las groseras irregularidades cometidas durante la investigación por funcionarios judiciales y policiales que intervinieron en el caso. La ineptitud para conducir y controlar una de las investigaciones más importantes del país dejaron al descubierto las profundas deficiencias del sistema judicial federal. La investigación criminal más importante de la justicia argentina fue incapaz de arribar a resultados concretos sobre las responsabilidades materiales e intelectuales del atentado y adoleció de todo tipo de nulidades. El uso de los procedimientos formales para encubrir acciones delictivas y la participación de policías en redes

⁵⁴ Para una crítica del proyecto véase el comunicado del CELS del 30/06/04: "La unificación de los fueros de la justicia penal en la Ciudad de Buenos Aires es una medida incorrecta y no solucionará la crisis de legitimidad de la Justicia federal", en <www.cels.org.ar>.

⁵⁵ Cfr. *Página/12*, 12/8/04, "Jueces sin siesura": "Sea cual fuera la interpretación sobre el gobierno, algo es seguro: además de la desocupación, que es, de lejos el principal problema de la Argentina, muy por encima de la seguridad, la renovación de la Justicia sigue siendo parte de la agenda pública de los argentinos" *Clarín*, 9/10/04. "La Justicia federal, cercana al poder y con muy pocas condenas". "...Muchos factores hacen que el fuero encargado de investigar los hechos de corrupción tenga el segundo índice de condenas más bajo del país: apenas condena el 0,2 por ciento de las denuncias que recibe, según las estadísticas de la Procuración General".

de ilegalidad; el empleo de facultades procesales para condicionar directamente las investigaciones, destruir prueba incriminatoria, plantar prueba absolutoria y desviar con pistas falsas los procesos penales fueron algunos ejemplos.⁵⁶

El mal funcionamiento de la justicia federal adquirió también repercusión pública con una denuncia que muestra las connivencias entre funcionarios de distintas instancias y la utilización de los cargos públicos para negocios personales. En La Plata dos de los cuatro juzgados federales de primera instancia han sido denunciados por participar en una organización que demoraba o aceleraba juicios vinculados con el "corralito financiero". La organización beneficiaba a funcionarios judiciales y estudios jurídicos que cobraban porcentajes ilegales de los montos de dinero que lograban recuperar de los bancos. Existen diversas causas penales iniciadas en las que se investigan estos hechos y ya se ha pedido el juicio político de uno de los jueces involucrados.⁵⁷ Asimismo, el caso ha tenido repercusiones en la Cámara Federal ya que están también denunciados dos de sus integrantes por paralizar las investigaciones administrativas que dieron origen a la causa penal. Además de las amenazas que existieron entre los mismos jueces, sus alcances llegan al Consejo de la Magistratura y al Jury de Enjuiciamiento. Estas cuestiones están siendo estudiadas por un cuerpo auditor del Consejo de la Magistratura.⁵⁸

Asimismo, el funcionamiento irregular del Jury de Enjuiciamiento creado para tramitar los pedidos de remoción de los jueces es otra pauta de las transformaciones profundas que es preciso realizar para normalizar las instituciones responsables de controlar la actuación de los jueces. Empleados "ñoquis", sueldos muy altos para el poco trabajo que realizan, irregularidades en la designación de asistentes, jueces y legisladores involucrados, son algunas de las razones para que el presidente del tribunal, el juez de la Corte Augusto Belluscio, decidiera iniciar varios sumarios. A su vez, se está evaluando la posibilidad de modificar el funcionamiento del

⁵⁶ Para un análisis sobre las consecuencias institucionales del caso AMIA, véase *Página/12*, 5/9/04, "Ahora que cambie la Justicia Federal", un reportaje a Diana Malamud, integrante de Memoria Activa.

⁵⁷ La Asociación de Abogados de Buenos Aires pidió al Consejo de la Magistratura el juicio político del camarista federal de La Plata, Sergio Dugo. Cf. *Página/12*, 25/8/04.

⁵⁸ Cfr. *Página/12*, 1/08/04, "Balbín y Frondízi"; 5/08/04, "La Platita de La Plata"; 27/9/04, "El canto del cisne". En esta última nota se hace mención a que los dos jueces denunciados, Dugo y Miralles, son la punta de una madeja de corrupción con epicentro en La Plata y ramificaciones en otros juzgados federales del Gran Buenos Aires.

Jury para que deje de ser permanente y se constituya sólo cuando existan casos para resolver.⁵⁹

La pérdida de legitimidad de la justicia federal tiene también como actor central a la Cámara Nacional de Casación Penal. Desde su conformación,⁶⁰ el tribunal penal de mayor jerarquía en la organización judicial nacional se ha caracterizado por su consistencia en la repetición de prácticas de dudosa legitimidad. Entre ellas, como las más graves se pueden enumerar: una fuerte resistencia a ampliar el alcance del recurso de casación,⁶¹ al que denomina insistentemente recurso "extraordinario", especialmente cuando el que impugna una resolución es la defensa del imputado;⁶² una sistemática línea jurisprudencial que desconoce los derechos fundamentales del imputado de fuerte carácter inquisitivo;⁶³ una práctica de apartamiento deliberado de su propia jurisprudencia llevada a cabo con la finalidad de proteger el interés represivo,⁶⁴ y una pobre calidad argumental en decisiones de capital importancia.⁶⁵

⁵⁹ *Página/12*, 27/9/04.

⁶⁰ En oportunidad de la integración de este tribunal, el CELS impugnó a varios de los jueces designados por sus antecedentes en relación con la defensa de los derechos humanos. Recientemente, en el marco de un caso por violaciones de derechos humanos cometidos durante la dictadura (causa "ESMA"), los abogados querellantes recusaron al juez Bissordi por expresiones agraviantes contra defensores de derechos humanos y lo denunciaron ante el Consejo de la Magistratura. Al respecto, véase el acápite 3.5.1 en el capítulo I de este mismo Informe.

⁶¹ El derecho de la persona a quien le ha sido impuesta una pena o medida de seguridad consiste en obtener la doble conformidad de su decisión condenatoria por parte de un tribunal distinto a aquel que dictó sentencia condenatoria en la primera oportunidad. Los requisitos de ese control recursivo han sido definidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y deben ser utilizados como guía por los órganos estatales de nuestro país. Si bien, el régimen legal común del recurso de casación vigente resulta idóneo (administrado racionalmente) para cumplir con las exigencias de la Convención Americana, existen ciertos obstáculos jurídicos que impiden que el derecho a impugnar la sentencia penal condenatoria se satisfaga en todos los casos. La manera en que cotidianamente los tribunales de casación federal administran el recurso de casación contradicen todas las exigencias que deben ser cumplidas para respetar el derecho al recurso.

⁶² Diversos precedentes de la Corte Suprema manifiestan el esfuerzo que debió realizar el alto tribunal para obligar a la CNCP a considerar el recurso no de manera extraordinaria.

⁶³ Véase, a modo de ejemplo, el trabajo de Máximo Langer, "La requisita personal en la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Casación Penal", *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto, t. 1996/A.

⁶⁴ Véase, por ejemplo, Fabricio Guariglia, "Admisión del recurso de casación y cuestiones de hecho en una sentencia de la Cámara Nacional de Casación Penal: otra batalla perdida", *Nueva Doctrina Penal*.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, el plenario en el cual se discutió si la reforma del artículo 24 del Código Penal en cuanto al modo de computar la pena consistió en una reforma de la ley penal sustantiva. Cfr. Plenario n° 3 - "Molina, Roberto Carlos s/ recurso de casación —Ley 24.990—" Cámara Nacional de Casación Penal —en pleno— 16/08/1995. Véase también, CNCP, Sala III, Causa n° 1.509, "Vázquez, Emilio s/rec. de casación", del 15/05/98; y CNCP,

Hay que destacar que las decisiones de la Cámara tienen una profunda influencia en las prácticas cotidianas de los tribunales penales. Por este motivo, sus vaivenes jurisprudenciales son una constante fuente de inseguridad jurídica. Sus salas ni siquiera respetan sus propios precedentes. La consolidación de esta práctica se ha dado desde los primeros años de funcionamiento del tribunal y aun antes de la adopción de la doctrina de la arbitrariedad, último desarrollo jurisprudencial de la casación nacional que constituye la vía más adecuada para sortear la regulación legal del régimen recursivo.⁶⁶

En este contexto, el Poder Ejecutivo debió resolver qué candidatos proponía al Senado para nombrar cuatro jueces federales y un integrante de la Sala I de la Cámara Federal porteña, en otra oportunidad para que comience efectivamente la renovación del fuero. Si bien las ternas habían sido elevadas al Ejecutivo a principios de año, los seis meses de demora para hacer las designaciones trajeron aparejados críticas y especulaciones sobre manejos en la elección de los candidatos propuestos por el Consejo de la Magistratura.⁶⁷ En el mes de octubre, los nombramientos finalmente obtuvieron el acuerdo del Senado. En general, se ha considerado que estas designaciones han sido correctas y hasta se sostuvo que ya no puede hablarse de la existencia de ninguna "servilleta".⁶⁸

5. El discurso de la reforma: los actores, las resistencias

Con motivo de la centralidad que adquirió la cuestión de la seguridad en la agenda de discusión pública a partir del movimiento generado por el caso Blumberg,⁶⁹ el 19 de abril el gobierno nacional presentó lo que denominó el "Plan Estratégico de Seguridad y Justicia 2004-2007". La reacción del gobierno estuvo centrada en la necesidad de brindar una respuesta que

Acuerdo n° 1/99 en Plenario n° 5, Autoconvocatoria en causa n° 1.403 de la Sala III, "Kosuta, Teresa Ramona s/rec. de casación", del 17/8/99.

⁶⁶ Un buen ejemplo del apartamiento de sus precedentes es el caso "Batalla" en el cual la Sala II de la CNCP, ignorando la consistente jurisprudencia de todas las salas de la Cámara, no sólo analizó cuestiones de hecho y prueba ajenas a la vía casatoria sino que, además, permitió que el fiscal agregara un nuevo motivo de casación de manera absolutamente extemporánea. CNCP, 28/9/94, "Batalla, Jorge Alberto s/ recurso de casación".

⁶⁷ *La Nación*, 17/09/04

⁶⁸ En directa alusión a las versiones que relatan que Carlos Corach escribió en una servilleta el nombre de los jueces federales que respondían al gobierno del ex presidente Carlos Menem. Cfr. *La Nación*, 17/09/04.

⁶⁹ Véase sobre este tema en particular, en este mismo Informe, el capítulo III primera parte.

pareciera consistente a los reclamos de la ciudadanía por mayor seguridad y eficiencia de la justicia penal.

Por el modo en que se manifestó el malestar social y cómo fue traducido por las diversas instancias de gobierno, la discusión pasó a estar centrada en el accionar policial y el trabajo de la justicia penal. Al mismo tiempo que el gobierno presentó el Plan estratégico, el Congreso de la Nación, de modo irresponsable y espasmódico, trató leyes de reforma al Código Penal y Procesal Penal que terminaron por convalidar un modelo de sistema penal duro, basado en el encarcelamiento preventivo y la reacción punitiva más gravosa como primera opción,⁷⁰ cuestión que no fue observada, ni criticada por el Poder Ejecutivo.⁷¹

De este modo, tal como adelantamos en el primer apartado de este capítulo, la agenda de reforma judicial fue quedando restringida a temas que —al menos discursivamente— mostraran alguna relación con la solución de los problemas de la seguridad. Como si cualquier modificación en la justicia penal y la gestión de los tribunales tuviera verdadero impacto en esta cuestión, por un lado; y como si este tipo de reformas agotara los problemas del sistema de justicia, por el otro.⁷²

⁷⁰ Para un desarrollo del trabajo legislativo del Congreso en esos días y las consecuencias institucionales véase, el capítulo III, primera parte acápite 1.1.

⁷¹ El CELS solicitó al Poder Ejecutivo el veto de las leyes sobre acumulación de penas que llevaron a una escala penal de cincuenta años como límite máximo y aquellas que endurecieron la ley de ejecución penal. Sin embargo, éstas fueron promulgadas automáticamente. Para un análisis de este tema, véase también en este mismo Informe el capítulo VI.

⁷² En este contexto de la discusión, no podemos dejar de mencionar la firma de un convenio de cooperación técnica para la reforma judicial entre la Corte Suprema y Argenjus (un consorcio de ONG dedicados a temas de reforma judicial), como otra de las manifestaciones de la agenda sobre reforma judicial. Según su texto, el propósito general del acuerdo ha sido lograr un mejor funcionamiento del Poder Judicial de la Nación sobre la base de tres objetivos centrales: "el mejoramiento de la eficiencia", de la "transparencia del servicio de justicia" y del "acceso del ciudadano". Sin embargo, esta iniciativa —que no ha estado ausente de críticas por parte de algunos representantes del Consejo de la Magistratura— muestra que el involucramiento del máximo tribunal y de algunos representantes de la sociedad civil en los temas de reforma judicial sigue vinculado a una idea de reforma restringida a la gestión de los tribunales y la eficiencia del servicio, sin atender a cambios institucionales más profundos y estructurales. Así también, desde el Consejo de la Magistratura se impulsan proyectos relacionados con la creación de un polo judicial penal en la Capital Federal y la modificación del Reglamento para la justicia nacional. El primero pretende concentrar en un lugar de la ciudad juzgados, fiscalías y defensorías, cuando el procurador general se mostró a favor (más allá de no tener los recursos suficientes) de que el Ministerio Público Fiscal funcione en forma descentralizada. Tampoco se ha dado seriamente la discusión sobre la conveniencia de la ubicación en los distintos barrios de las Defensorías Públicas. En cuanto al segundo tema, ya ha causado la reacción de la corporación judicial —tanto la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (AMEJN), como la Unión de empleados

En líneas generales el Plan del Gobierno tenía una orientación incorrecta.⁷³ Analizadas fuera del frenesí de la respuesta inmediata, muchas de las propuestas impulsadas resultaban poco idóneas para intervenir en el tema de la seguridad ciudadana e, inclusive, la implementación de algunas de ellas, provocaría un agravamiento de las violaciones a los derechos humanos, hoy ya presentes. En forma muy sintética, el Plan contenía medidas relacionadas con las fuerzas de seguridad, la instauración del juicio por jurados, la modificación del régimen de excarcelación, la incorporación de un procedimiento sumarísimo para los casos de flagrancia y criterios de oportunidad para los fiscales. Un sistema de protección de testigos para todos los delitos; la unificación de los fueros de la Capital Federal; la creación de fiscalías barriales; un proyecto sobre responsabilidad penal juvenil; y reformas a las figuras penales de asociación ilícita, abigeato y vaciamiento de empresas.

Como puede observarse, lo que se propuso como una reforma integral para el sistema de justicia se concretó en medidas inconexas. A su vez, muchas de ellas, relacionaban el sistema penal con la solución de los problemas de seguridad en su forma más autoritaria. En el caso de otras, resultaba difícil entender su vinculación con el tema, más allá de parecer una respuesta efectista.

Teniendo en cuenta cómo el gobierno trató el tema, la reacción del Congreso en la sanción de leyes penales y procesal penales, y las presiones sociales en busca de mayor respuesta, lo que se expuso como una reforma integral al sistema de justicia —penal, por lo menos— quedó atado al aumento del poder punitivo estatal y a la gestión más eficiente de los tribunales.

Por otra parte algunas de las medidas impulsadas en el Plan quedaban aisladas del contexto en el que funcionarían si no se trabajaba, al mismo tiempo, en las estructuras judiciales. Así, por ejemplo, la introducción de criterios de oportunidad para los fiscales y la posibilidad de la víctima de hacerse cargo de la acción —cuando el Estado decidiera no impulsarla— perdía sentido y efectividad ante un Ministerio Público que adolece de objetivos institucionales claros y mecanismos efectivos de control. Tampoco se explicaba cómo se implementaría adecuadamente el servicio de patrocinio jurídico para los querellantes.

de la Justicia de la Nación (UEJN)— que se opusieron a dos medidas del proyecto: la eliminación de la feria judicial de invierno y que la jornada pase a ser de seis a ocho horas. Cfr. *Diario Judicial*, 2/9/04, "Resistiré".

⁷³ Para un desarrollo de las críticas al Plan de Justicia y Seguridad véase "El CELS cuestiona los lineamientos generales del Plan estratégico de justicia y seguridad presentado por el Gobierno", en <www.cels.org.ar>.

En este mismo sentido, la introducción del juicio por jurados podía resultar positiva bajo el discurso de la participación ciudadana en el sistema de justicia o como respuesta a una obligación constitucional. No obstante, no se explicaba por qué resultaba una prioridad en esta reforma, cómo se implementaría con un código procesal viejo; ni cómo se evitaría repetir la lógica que ya mostró la aplicación del juicio abreviado: el imputado preferirá la sentencia rápida a la satisfacción plena de sus derechos.

A la vez, con una mera mención acerca de que se profundizaría el trabajo sobre el Ministerio Público Fiscal, el Plan no parecía colocarlo como un actor central del cambio. No se advertían tampoco medidas que llevaran a la coordinación de un plan de política criminal coherente, que identificara prioridades y que lo posicionara como el responsable y con la capacidad de intervenir sobre las oportunidades delictivas y las redes de ilegalidad.

Por lo demás, en un contexto de aumento del poder punitivo y de limitación de las garantías procesales, la Defensa Pública quedaba claramente desdibujada, fundamentalmente con la propuesta de introducir en el sistema procesal un procedimiento sumarísimo para los casos de flagrancia. Esta posición se inscribió bajo el discurso de la eficiencia a partir de la afectación de garantías. La respuesta a la lentitud de los procesos fue el debilitamiento de la instancia de defensa del imputado, la eliminación de la oralidad y el "juicio" basado en prueba policial.

La experiencia de nuestro país en causas fraguadas por la policía a personas sin recursos era suficiente para que este tipo de propuestas causara alarma.⁷⁴ Por otra parte, la combinación entre este tipo de procesos sumarísimos y la aplicación casi automática de la prisión preven-

⁷⁴ La práctica de procedimientos fraguados por la policía ha sido denunciada por el CELS hace varios años. Véase en este sentido, CELS/HRW, *La inseguridad policial*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp. 125-128. El relevamiento de los casos, con una descripción del *modus operandi* de la policía, se puede ver en la investigación realizada por la Procuración General de la Nación sobre causas policiales fraguadas en la Capital Federal a partir de la creación de la Comisión Investigadora de procedimientos fraguados creada por Resolución PGN 35/00. La Comisión recopiló los casos de integrantes de la Policía Federal de la Ciudad de Buenos Aires que, a través de un mismo *modus operandi*, armaban causas penales a personas de muy bajos recursos y que finalmente resultaban imputadas penalmente por delitos graves. Muchos de ellos han llegado a ser condenados. El octavo informe de la Comisión, actualizado al 1º de mayo de 2003, da cuenta de un total de 75 casos. Para un análisis de estas prácticas policiales véase CELS, "Violencia en las prácticas policiales", *Derechos Humanos en Argentina Informe 2002*, Capítulo IV, segunda parte, Buenos Aires, CELS - Siglo XXI - Catálogos, 2002. Véase también, Sofía Tiscornia y María José Sarrahayrouse Oliveira, "Sobre la banalidad del mal, la violencia vernácula y las reconstrucciones de la historia", *Burocracias y violencia*, op. cit., pp. 63-71. Y en este mismo Informe, el capítulo IV, acápite 1.2.

tiva —cuestión que se reforzaba en el Plan al convalidar aunque más no sea discursivamente la limitación de las excarcelaciones—, produciría los mismos efectos que el juicio abreviado: el imputado preferiría nuevamente llegar a una sentencia rápida, aun a costa de sus derechos, ya que de todos modos estaría privado de su libertad, con sentencia o sin sentencia.

Si bien es cierto también que algunos cambios sugeridos parecían dirigirse a transformar problemas estructurales y a romper defensas corporativas que funcionan como un obstáculo fundamental para cualquier intento de reforma judicial. La idea de unificar los fueros de la Capital Federal, y de descentralizar su funcionamiento, parecían tener ese objetivo. Sin embargo, como se ha desarrollado en otro acápite, la unificación tenía connotaciones institucionales negativas, principalmente para el proceso de traspaso de la justicia ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires.

En consecuencia, la falta de un discurso consistente sobre el modelo de administración de justicia no pudo contrarrestar el advenimiento de posturas autoritarias que se tradujeron en medidas de fondo que implicarán nuevas violaciones a los derechos humanos. Como explicamos, el Congreso legisló en reacción a estos reclamos con reformas penales, y procesal penales, dirigidas al aumento de penas y a limitar las excarcelaciones y las salidas anticipadas de los detenidos.⁷⁵ Sin dudas, estas medidas poco podrán hacer en relación con el problema de seguridad. Lo que han logrado es consolidar un discurso y un modelo de justicia penal que sigue funcionando en forma injusta, que no apunta a intervenir en las redes de ilegalidad armadas con años de impunidad y que gira en torno del delito flagrante y la prisión preventiva.

⁷⁵ Esta misma tendencia se pudo observar en otras provincias del país, tal como Buenos Aires o Sao Luis. En este último sentido, la ley 5412 modificó el Código Procesal Penal de la provincia y restringió los supuestos que habilitan la excarcelación. El artículo 414 establece los casos en que deberá denegarse la eximición de prisión o excarcelación cuando la objetiva y provisional valoración de las características del hecho así lo determinen (inciso a). El inciso b incorpora la "posibilidad de reincidencia", de modo que ya no se exige la reincidencia efectiva sino una apreciación anterior a la realización del juicio. El inciso c menciona la reiteración como elemento que autoriza a denegar los beneficios de eximición y excarcelación. Como ejemplo de ello se han dado casos en los que se dictó la prisión preventiva por el delito de violación de domicilio por tener el imputado dos llamados a prestar declaración indagatoria por el delito de robo en grado de tentativa. La fiscal solicitó una pena de ocho meses de prisión, sin embargo, la persona se encontraba detenida desde hacía aproximadamente seis meses. Otra de los cuestionamientos a esta ley fue la disposición que fija la caución real en un importe mínimo equivalente al sueldo que perciba el jefe de despacho de primera instancia del poder judicial.

Finalmente, las medidas que integraban el Plan del Gobierno no consiguieron apoyo político. Muchas de sus propuestas tuvieron dificultad para concretarse en proyectos concretos y el ministro Béliz fue perdiendo capacidad de impulsar el plan propuesto. Por lo demás, los pocos que fueron enviados al Congreso quedaron frenados como muestra de esa falta de apoyo a la gestión.

En el mes de julio, Horacio Rosatti asumió como nuevo ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.⁷⁶ Este cambio se vio como un giro en la decisión de mantener el denominado Plan Estratégico,⁷⁷ al menos con la característica (o consistencia) de un plan. Así, de los proyectos enviados al Congreso durante la gestión de Béliz, el gobierno volvió a dar apoyo sólo a cuatro de ellos, que ya tienen media sanción del Senado.⁷⁸ Se trata de los proyectos de creación de un sistema de protección de testigos; del aumento de pena para los delitos de vaciamiento de empresas; modificaciones al Código Procesal respecto del régimen de las excarcelaciones y la incorporación de criterios de oportunidad para los fiscales.

Con la sanción de estos proyectos en la Cámara de Senadores, la mirada volvió sobre el Ejecutivo, quien ha dejado en agenda sólo dos de los proyectos incluidos en el Plan: el de juicio por jurados para los casos de delitos dolosos que hayan seguido con la muerte de la víctima y los cometidos por funcionarios públicos. El otro proyecto es el procedimiento sumario para casos de flagrancia.⁷⁹

⁷⁶ Pocos días después de asumir, mientras se encontraba en el extranjero, el presidente dispuso modificar la estructura ministerial. El área de Seguridad pasaría a depender del Ministerio del Interior, y Rosatti quedaría como titular del ahora denominado Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁷⁷ *Clarín*, 30/07/04, "Cambios en el gobierno: claves"; "Apenas cuatro de las nueve propuestas de Béliz. El Congreso por ahora apoya los proyectos menos sensibles"; *La Nación*, 29/07/04, "Frenó Kirchner la reforma de justicia y seguridad", "Un fracaso de los consensos"; *La Nación*, 30/07/04, "La traba se evidencia en los proyectos medulares"; "Béliz había dicho al Congreso dónde estaba trabado su plan".

⁷⁸ Aprobados en la sesión del 4 de agosto del 2004. *Diario Judicial*, 5/8/04, "El Senado aprobó cuatro proyectos del Plan de Seguridad". *La Nación*, 5/8/04, "Aprobó el Senado cuatro proyectos del plan de seguridad".

⁷⁹ En la línea de nuestro análisis, este último ha recibido también las críticas del Departamento de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y del procurador general Esteban Righi en ocasión de la reunión de la Comisión de Legislación Penal del Senado que se encontraba analizando los proyectos.

Segunda parte

Panorama de la justicia en las provincias

En los *Informes* anteriores⁸⁰ analizamos la situación de la Justicia en varias de las provincias argentinas. En particular las provincias de Santiago del Estero, San Luis, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Salta —aunque también Córdoba, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires— fueron las que mayor preocupación generaron al CELS por la debilidad insitucional y las serias sospechas de falta de independencia judicial.

Las falencias institucionales que atraviesan estas provincias no son nuevas ni exclusivas de su administración de justicia. La situación en general no se ha revertido. Por el contrario, y tal como veremos en el próximo apartado, salvo algunas excepciones, no se advierten avances o cambios que valga la pena destacar. Por ello, en primer lugar repasaremos el estado de la Justicia en algunas de las provincias argentinas cuya situación ya fuera informada en los *Informes* pasados: San Luis, Tierra del Fuego y Santa Cruz (acápite 1).

En segundo lugar informaremos sobre lo ocurrido en Santiago del Estero durante el año 2004, a partir de su intervención federal, dictada a finales de 2003. Los problemas institucionales en Santiago del Estero son complejos, y seguramente requerirán mucho tiempo para ser superados. Uno de ellos, sin duda, es el diseño institucional de la administración de justicia. Como veremos, la reforma constitucional que impulsaba la intervención como estrategia central fue “frenada” por un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y no se advierten hasta el momento políticas alternativas. Sin embargo, se resaltarán que la intervención permitió sostener en la agenda pública el debate sobre la necesidad de garantizar una justicia independiente en la provincia (acápite 2).

Luego, dedicaremos un capítulo a la situación de la administración de justicia en la provincia de Buenos Aires (acápite 3). Si bien tal como señalamos en la primera parte de este capítulo, el debate sobre reformas judiciales en la provincia estuvo claramente impregnado por la discusión sobre seguridad, se destacarán algunos hechos concretos relacionados con

⁸⁰ Véanse “Provincias sin justicia”, CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003. Hechos enero-diciembre 2001*, Buenos Aires, CELS - Siglo XXI - Catálogo Editores, 2002; y “Transformaciones urgentes hacia una justicia democrática”, CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, CELS - Siglo XXI Editores, 2003.

el diseño institucional de la justicia, que permiten medir el grado de independencia judicial en la provincia.

A continuación, analizaremos los principales problemas y desafíos que enfrenta la Justicia en las provincias de Neuquén (acápito 4), Chubut (acápito 5), y Tucumán y Misiones (acápito 6). Estas provincias, entonces, se suman a la ya lamentablemente larga lista de provincias argentinas que padecen el deterioro de la legitimidad de la administración de justicia, en general debido a las fuertes sospechas de su manipulación política y, por ende, a su falta de independencia.

Para concluir esta pequeña síntesis, debemos añadir que, de manera excepcional, algunas provincias siguieron el modelo del gobierno federal, en cuanto a los cambios en los procesos de designación de magistrados. Así, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptaron un nuevo sistema de designación de jueces más transparente que permite la participación ciudadana.⁸¹

1. La falta de independencia judicial en San Luis, Tierra del Fuego y Santa Cruz: una situación que se mantiene

1.1 La crisis institucional en San Luis

La provincia de San Luis sigue inmersa en una profunda crisis institucional que atraviesa a todos los poderes, aunque especialmente al Poder Judicial. Diversas normas y medidas adoptadas fundamentalmente desde el año 1995 demuestran claramente que se diseñó e implementó una política de sometimiento sobre el sistema judicial, eliminando todo vestigio de independencia de los órganos judiciales. Para ello, se recurrió a la violación del principio de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados, se limitó el control judicial de los actos de los demás poderes, se impuso un férreo verticalismo funcional, se expulsó del sistema a quienes no se resignaban a cumplir con el perfil de “juez obediente” al Poder Ejecutivo, y se incorporó a la judicatura a quienes sí garantizaban docilidad y obediencia. Los casos paradigmáticos de las ex magistradas Adriana Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin —quienes intentaron resistir el embate del gobierno contra la independencia judicial— siguen en

⁸¹ Véase “Transformaciones urgentes hacia una justicia democrática”. CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003, op.cit.*

estudio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por las gravísimas irregularidades y violaciones al debido proceso cometidas durante los juicios políticos a los que fueron sometidas.⁸² Al mismo tiempo, la actividad profesional de los abogados en San Luis sigue limitada, en tanto las facultades legales reconocidas a los colegios públicos aún no han sido restablecidas.⁸³

Algunos hechos que tuvieron lugar en el año 2004, tales como el conflicto docente desatado en el mes de marzo, la violenta represión de los manifestantes, o la puja por la intendencia de la capital puntana, pusieron en evidencia la crisis institucional de la provincia, y en particular la falta de legitimidad e independencia de la Justicia provincial.

En el mes de marzo se desató un conflicto docente que tuvo efectos políticos sin precedentes, vinculado con cambios en el estatuto de ese gremio. Las movilizaciones en contra de estas medidas, convocadas por la Multisectorial, fueron muy numerosas. Una de ellas, la del 30 de abril, terminó en una brutal represión policial contra los docentes que manifestaban frente a la legislatura, con un resultado de varios heridos y detenidos.

En este contexto, el gobierno nacional intentó acercar posiciones entre los docentes y el gobierno puntano; al mismo tiempo que organizaciones sociales y políticas solicitaban la renuncia del gobernador Alberto Rodríguez Saá y la intervención federal de la provincia. Fueron muchos los que empezaron a advertir que el problema en San Luis excedía el conflicto docente: el Estado de Derecho en la provincia es el que está en problemas. Como se apreciaba, a partir de esta disputa, "las arbitrariedades de la Justicia se hicieron más ostensibles y el cercenamiento a los opositores políticos también: eso se vio patente con el conflicto de la Intendencia de San Luis, hoy de carácter bicéfalo".⁸⁴

El senador radical puntano Jorge Agúndez presentó un pedido de intervención federal a la provincia. El gobierno nacional no lo apoyó:⁸⁵ sólo

⁸² Estos casos fueron explicados en detalle en los *Informes* citados.

⁸³ Véase, en este sentido, la crítica resolución aprobada por la Federación de Colegios de Abogados de Argentina (FACA), en Mendoza, el 19 de marzo de 2004 (firmada por Ricardo de Felipe, secretario, y Carlos Andreucci, presidente). En dicha resolución la FACA afirma que "la libertad del ejercicio profesional debe ser resguardada en forma insoslayable y que la misma ha sido claramente conculcada en la Ciudad de San Luis, tomando como casos testigo los denunciados con referencia a los Dres. Miriam Agúndez, Mauricio Mauro, Elias Taurant y Juan Marchioni".

⁸⁴ *Clarín*, 5/5/04, "La Rosada se cuida de no dar un paso en falso en San Luis".

⁸⁵ Por el contrario, algunos medios de comunicación citaron la posición de funcionarios del gobierno: "San Luis no es Santiago del Estero". Si bien no dudarían respecto de la manipulación política de la Justicia, argumentaban, "ése es un mal extendido, en verdad, a toda la Nación" (Véase, entre muchas otras notas, diario *Clarín*, 5/5/04, "La Rosada se cuida de no dar un paso en falso en San Luis").

buscó apagar los focos del conflicto sin procurar un papel más activo para lograr el saneamiento de todo el sistema institucional. El ministro Aníbal Fernández sostuvo explícitamente que el gobierno nacional mantenía una "voluntad no intervencionista".⁸⁶

La campaña de Rodríguez Saá en contra de la intervención también fue destacable. Incluyó spots televisivos, radiales, solicitadas en los diarios y afiches en la vía pública haciendo énfasis en los logros del gobierno provincial y en la supuesta campaña de desprestigio. Pero, lo que el gobierno provincial no pudo explicar fue otro acto que continuó afectando la institucionalidad democrática de San Luis: la polémica Ley de Imprenta aprobada por la Legislatura y promulgada por el gobernador durante el mes de mayo. La ley 5626 afectaba gravemente el derecho a la libertad de expresión y a la información. Por ejemplo, tipificaba el delito de imprenta, otorgaba el derecho de réplica sólo a funcionarios públicos y prohibía a los menores de edad ejercer el periodismo gráfico. Si bien unos días después la ley fue derogada por la misma Legislatura, argumentando que se había tratado de "un error", llama la atención que "un error" de estas características haya pasado primero por las manos de asesores, diputados, senadores y funcionarios del Poder Ejecutivo, sin haber sido detectado.⁸⁷

Por lo demás, durante el año 2004, continuaron las presiones contra el Poder Judicial por parte del Poder Legislativo y el Ejecutivo de la provincia. Como ejemplo, podemos mencionar las declaraciones públicas realizadas por funcionarios y dirigentes políticos, en un claro propósito de presionar a los jueces penales de San Luis para que éstos ordenaran la detención de los manifestantes agrupados en la Multisectorial. Los jueces respondieron las críticas alegando mora por falta de personal en tribunales. En particular, pueden destacarse las proferidas por Carlos Sergnese, actual presidente de la Cámara de Diputados provincial,⁸⁸ o el ex ministro de la Legalidad, Miguel Martínez Periccia, quien acusó a los jueces de actuar en forma corporativa, dolosa, y no cumplir con la ley, y solicitó al

⁸⁶ Cfr. *Clarín*, 5/5/04, "Crisis en San Luis, el Gobierno pidió no jugar con las instituciones".

⁸⁷ Véase, entre otros, *Clarín*, 23/6/04, "San Luis: derogaron una polémica ley que limitaba la libertad de prensa".

⁸⁸ Véase, entre otros, *Diario de la República*, 3/9/04, "Sergnese: La justicia tiene la obligación de informar". Sergnese, "en su calidad de presidente de la Cámara, lamentó que en hechos como los daños al edificio legislativo o frente al 'secuestro' de legisladores en el mes de abril, no haya culpables. En lo que concierne los jueces, parece que hay una respuesta: como en esos expedientes no han llamado a indagatoria a nadie, no hay ningún plazo que obligue al juez a resolver. Pareciera que los expedientes están entre los que los jueces han decidido que no son importantes".

Jury de Enjuiciamiento su destitución;⁸⁹ y la de Mario Alonso, fiscal de Estado.⁹⁰

En este contexto, una organización no gubernamental —la Fundación Crecer San Luis— alienta en el nivel local una de las propuestas que seis organizaciones impulsamos respecto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (a partir de los documentos “Una Corte para la Democracia”).⁹¹ Esto es, la autolimitación del gobernador en la selección de miembros del Superior Tribunal de Justicia de la provincia. Por supuesto, teniendo en cuenta la crítica situación puntana, esta medida por sí sola no revertirá la falta de legitimidad de la Justicia de la provincia, aunque será un primer paso en la línea correcta.

1.2 Falta de avances en la Justicia de Tierra del Fuego

En los *Informes* anteriores hemos analizado los efectos perjudiciales que la remoción masiva de magistrados y funcionarios del Poder Judicial de esta provincia ha producido en orden a las garantías de independencia e imparcialidad de dicho poder; así como el irregular funcionamiento del Consejo de la Magistratura, en lo que se refiere al carácter reservado de sus sesiones y la ausencia de un sistema de selección de magistrados objetivo. En tal sentido, analizamos algunos casos de irregularidades en la designación de magistrados.

Las deficiencias institucionales de la Justicia en la provincia más austral fueron denunciadas por organizaciones de la sociedad civil en reiteradas oportunidades, en el nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, y a pesar de que las críticas son puntuales y requerirían reformas concretas, no se advierten señales respecto de voluntad política para superar estas falencias.

⁸⁹ Véase, *Diario de la República*, 8/9/04, “Críticas a los jueces que admiten la existencia de fallas en sus juzgados. Piden que el Jurado de Enjuiciamiento actúe de oficio por la mora judicial”. Martínez Petricca afirmó que “la actitud de algunos magistrados que pretenden justificar el incumplimiento de la ley o la mora en el dictado de sus resoluciones, no sólo habla de un incumplimiento grave de las normas que reglan su desenvolvimiento, sino que revela la existencia de una conducta dolosa”. Y agregó que “el Jurado de Enjuiciamiento debería actuar de oficio y destituir a los jueces que públicamente reconocen que no pueden cumplir con la ley”.

⁹⁰ Alonso, esposo de la senadora nacional Liliana Negre de Alonso, había reclamado medidas judiciales que frenaran las protestas de la Multisectorial (cfr. *Diario de la República*, 8/9/04, “Críticas a los jueces...”, cit.).

⁹¹ Disponibles en <www.cels.org.ar>.

1.3 Justicia en Santa Cruz: el caso Sosa continúa sin resolverse

En el *Informe 2002-2003*, nos referimos a los serios problemas institucionales que atravesaba Santa Cruz, caracterizados por la ausencia de mecanismos eficaces de control de los actos de gobierno: un Poder Judicial con fuerte dependencia del poder político; la existencia de medios de comunicación que dependen económicamente de la publicidad oficial; la concentración de recursos económicos destinados a obras públicas en el gobierno provincial, con fuertes restricciones a los municipios; y una marcada desmovilización social, producto de la economía de la provincia, por la cual la mayoría o una parte significativa de la sociedad recibe ingresos del sector público. No hay señales que permitan afirmar que la nueva gestión, a cargo de Sergio Acevedo, a un año y medio de haber asumido, haya emprendido cambios sustanciales para revertir este lamentable diagnóstico.

En cuanto a la administración de justicia, informamos sobre el oportuno incremento de vacantes del Superior Tribunal (de 3 a 5),⁹² de la afinidad política que tenían quienes fueron designados para ocupar las vacantes⁹³ y de la ilegítima remoción del procurador general, cabeza del Ministerio Público de la provincia, Eduardo Sosa, mediante la ley provincial 2404, sancionada en 1995.

A más de nueve años de este gravísimo caso, contrario a la garantía de inamovilidad de los magistrados y el principio de la independencia judicial, el ex procurador Sosa sigue buscando que la provincia acate el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recordemos que en 1998, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de un largo proceso judicial, dispuso la inmediata reincorporación de ese funcionario. En el año 2001, ante el incumplimiento de la provincia, la Corte volvió a afirmar que

⁹² Este incremento tuvo lugar durante la gestión de Néstor Kirchner como gobernador. Como vimos en el acápite sobre la Corte Suprema, a pedido de diversas organizaciones e impulsado por un proyecto de ley que cuenta con la firma de diputados de diversos partidos (incluyendo el oficialista), el presidente Kirchner está evaluando una medida en sentido contrario: la reducción de miembros de la Corte Suprema de nueve a siete. Para el cierre de este *Informe*, Kirchner aún no había decidido si propondría un candidato para cubrir la vacante de Vázquez, o aceptaría una nueva autoblimitación, como clara señal de su respeto por la independencia judicial.

⁹³ Entre ellos, Jorge Baillardini (ya fallecido) quien fuera funcionario del gobierno de Kirchner desde 1991, y luego pasó a desempeñarse como asesor general del gobierno, fiscal de Estado y apoderado del Partido Justicialista; y Laura Patricia Ballester, esposa de un diputado provincial, presidente de la bancada oficialista. Unos años después, se eligió como miembro del Superior Tribunal de la provincia a Carlos Zanini, actual Secretario Legal y Técnico del presidente Kirchner.

Santa Cruz debía reincorporar a Sosa. En el año 2002, la Corte ordenó a Sosa que el reclamo por su reinserción continuara en la Justicia provincial. Siguiendo sus lineamientos, el funcionario desplazado se presentó ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia para que éste ordenara el cumplimiento de la sentencia de la Corte nacional. Sin embargo, la Fiscalía de Estado dictaminó que el Tribunal Superior debía rechazar el planteo de Sosa. Recién en septiembre de 2003, el Tribunal provincial convocó a las partes a una audiencia conciliatoria. En un claro propósito de cumplir con lo ordenado por la Corte Suprema, el Superior Tribunal de la provincia resolvió en diciembre de 2003 iniciar un incidente de ejecución de sentencia, abriendo el expediente a prueba.

Debido a la demora injustificable del Superior Tribunal en resolver la cuestión, durante el año 2004 Sosa insistió con sus planteos para que se garantizara el cumplimiento de la sentencia de la Corte nacional por parte de la provincia de Santa Cruz y presentó una denuncia por denegación de justicia. En su recurso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el ex procurador sostuvo: "Al persistirse en una manifiesta actitud dilatoria se frustra la garantía de defensa en juicio, comprensiva a su vez del derecho a obtener una decisión [...] el que no debe ser perturbado por consideraciones de orden procesal o de hecho [...] Asimismo, negarse a decidir la situación [...] con fundamento en un conflicto de competencia ya resuelto, produce un grave daño a la administración de justicia que, de perdurar, puede transformarse en un supuesto de privación de justicia al afectar la garantía de la defensa en juicio, comprensiva del derecho a una rápida y eficaz decisión judicial. Por ello, en ejercicio de las facultades de superintendencia general atribuidas a la Corte sobre la totalidad de los tribunales creados por la ley, debe imponerse sanción de prevención a los jueces del tribunal que demoraron innecesariamente el trámite del proceso".⁹¹ En función de estos argumentos, Sosa solicitó a la Corte que resolviera el conflicto para evitar una clara denegación de justicia y que ordenara sanciones en el caso de un nuevo incumplimiento.

El 31 de agosto de 2004 la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el planteo de Sosa. La Corte entendió que no se había agotado la instancia ante la provincia, y no consideró que la demora del tribunal santacruceño implicaba una denegación de justicia. Sólo el juez Raúl E. Zaffaroni, en minoría, consideró que correspondía darle intervención a

⁹¹ Cfr. CSJN, "Chávez, Miguel A. y otros", d.ºI 17/11/94, publicado en I L 1995_B, 15_Df, 1995_I_1098.

la justicia federal para que investigue penalmente a los jueces de Santa Cruz por “desobediencia” a la sentencia del máximo Tribunal de Justicia de la Nación,

2. La intervención federal en Santiago del Estero y sus consecuencias en el debate sobre la independencia judicial

2.1 La intervención federal

Como dijimos en los *Informes* anteriores, en Santiago del Estero la Justicia se encuentra fuertemente sospechada de manipulación. El poder político concentrado en Carlos Juárez y su mujer Mercedes Marina Aragonés de Juárez (“Nina”), y el poder económico concentrado en algunos grupos empresariales sometieron a la provincia durante décadas. La intervención federal dispuesta en 1993, luego del “santiagueñazo” —que provocó la salida del entonces gobernador Carlos Mugica— no logró el saneamiento institucional. Como se preveía luego de la crisis desatada a partir del doble crimen de La Dársena, la provincia de Santiago del Estero fue nuevamente intervenida por el Estado federal el 1º de abril de 2004.

La intervención federal, dispuesta por seis meses —aunque a su término, prorrogada por seis meses más, hasta el 23 de marzo del 2005— abarcó a los tres poderes de la provincia, aunque no a los municipios. Fue nombrado como interventor Pablo Lanusse, quien hasta entonces ocupaba el cargo de Secretario de Justicia de la Nación.

2.2 El impacto de la intervención sobre el sistema judicial

En lo que respecta al sistema judicial, la intervención puso a los jueces de la provincia “en comisión”, designando en los puestos de mayor relevancia —por ejemplo, en el Superior Tribunal de Justicia— 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. En el caso de la justicia penal, varios magistrados fueron reinovidos luego de juicios políticos, otros renunciaron para evitar su destitución. Lamentablemente, el proceso de selección de los jueces inferiores llevado a cabo por la intervención para cubrir los cargos vacantes no ha sido lo suficientemente transparente y participativo.

Más allá de esto, sostiene Luis Santucho que “existen problemas estructurales, muchos de ellos derivados del grado de corrupción e inercia imperante, que no se solucionan con el cambio de jueces. En general, todos los estamentos de la justicia se encuentran afectados. El Poder Judicial de la provincia fue invadido especialmente estos últimos ocho años, no sólo por jueces adictos al juarismo, sino también por empleados y auxiliares de la justicia (jueces de paz, policías, forenses, peritos, etc.), que fueron contratados luego de haber gestionado aval político de la Rama Femenina y de Musa Azar”.⁹⁵

Como una medida rescatable, el Ministerio de Justicia de la intervención ha ordenado que los instructores policiales deben dejar de estar asentados en los juzgados de instrucción criminal. Sin embargo, este traslado ha dejado al descubierto la falta de capacitación del personal de planta permanente del Poder Judicial.

En tanto hasta el momento la atención principal de la intervención estuvo concentrada en la reforma constitucional (lo que desarrollaremos a continuación), no se advierten otras políticas vinculadas con la necesaria reforma judicial que debe hacerse en la provincia, más allá de mantenerse abiertos los espacios de debate ciudadano sobre el tema. En este sentido, una asignatura pendiente en Santiago era la participación ciudadana en éste y otros temas de la agenda pública. A partir de la intervención federal hay dos espacios colectivos que se consolidan día a día: el Diálogo Santiaguense —un ámbito impulsado por el Obispado y la Universidad Católica que reúne a organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, a dirigentes sociales y a representantes políticos de la oposición y del juarismo—; y la Multisectorial, con varias organizaciones sociales, cívicas y de derechos humanos, cámaras empresarias, asociaciones profesionales, partidos políticos pequeños y líneas internas del PJ opositoras a Juárez.

En cuanto al tratamiento de los asuntos de la tierra,⁹⁶ la respuesta judicial frente a los conflictos no ha variado sustancialmente en estos meses de intervención federal. Recordemos que en esta provincia, más del 60%

⁹⁵ Documento elaborado por Luis Santucho (abogado, asesor del MOCASE) para el CELS, septiembre de 2004.

⁹⁶ Uno de los problemas más importantes de los pequeños productores es el de la tenencia precaria de la tierra. Según la información disponible en el censo nacional agropecuario de 1988, más del 10.000 explotaciones campesinas tenían problemas de ocupación precaria de la tierra, ya sea fiscales o privadas. Se trata de antiguos pobladores sin escritura de sus propiedades. Como consecuencia, se ven sometidos periódicamente al avance de terceros que se presentan como dueños con la pretensión de desalojar a las familias de sus posesiones o de impedirles su trabajo, produciéndose situaciones de conflicto y de inseguridad jurídica.

de la población pertenece al sector campesino. Son frecuentes los casos de desalojos de familias rurales, sin siquiera pasar por los juzgados correspondientes. En estos casos suelen intervenir únicamente auxiliares de justicia (policías, jueces de Paz no letrados). Tampoco la Justicia ha revertido en estos meses la impunidad de los casos de atropellos en contra de sectores campesinos (detenciones arbitrarias, topadoras y desmontes —a pesar de la existencia de una ley que ordena la suspensión—, incendios intencionales sobre cercos y montes, amenazas, robos de animales y posesiones, etcétera).

Desde el MOCASE⁹⁷ se ha planteado que una de las reformas prioritarias que debe encararse en este sentido es la creación de un fuero judicial especializado en asuntos rurales. Se considera esencial la especialización de la Justicia en el tratamiento de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y los impactos ambientales provenientes de la gran avanzada de los desmontes debido a la nueva expansión de la frontera agropecuaria producto del impacto de la soja en la zona.⁹⁸

Teniendo en cuenta también la problemática campesina, resulta fundamental un mayor control y transparencia en la elección de los jueces de Paz.

2.3 El debate en torno de la reforma constitucional

La intervención federal desde el inicio de la gestión planteó la necesidad de reformar la Constitución provincial como paso esencial para recuperar la institucionalidad en Santiago del Estero. La prioridad era la reforma política, y por ello resultaba fundamental que la modificación de la Constitución tuviera lugar antes de las próximas elecciones. Sin embargo, según la posición de la intervención federal —apoyada por organizaciones sociales y políticas— la reforma judicial es una asignatura pendiente del Estado de derecho que requiere algunos cambios en el texto constitucional.

Si bien, en principio, la Constitución provincial establece con claridad la garantía de la independencia judicial⁹⁹ —y, en consecuencia, regula que

⁹⁷ Véase el Informe elaborado por Ramón Ferreyra (MOCASE), Fernando Copte (Programa Anonimpunidad) y Luis Horacio Santucho (abogado del MOCASE), septiembre de 2004.

⁹⁸ En los últimos años se ha producido una expansión de la frontera agropecuaria liderada por empresas extraprovinciales y extranjeras que, aprovechando los cambios climáticos y las condiciones del mercado, han vuelto a despertar interés en estas tierras. Más información sobre esta problemática en el capítulo X de este Informe.

⁹⁹ Cf. los arts. 175 y 188 de la Constitución santiagueña.

la selección de magistrados deberá realizarse a través de un procedimiento en el que intervendrá un Consejo de la Magistratura, del cual define su integración¹⁰⁰ y que la destitución de los jueces se debe hacer mediante la actuación de un Jurado de Enjuiciamiento—¹⁰¹ lo cierto es que, en la práctica, esta aparente institucionalidad democrática se había desnaturalizado seriamente.¹⁰² Ello implicó que el Poder Judicial quedara sometido a la voluntad del Poder Ejecutivo provincial. Los debates sobre reforma constitucional incluyeron la necesidad de revisar la regulación sobre la composición del Consejo de Magistratura y su funcionamiento con el fin de que posteriores leyes reglamentarias no lo pudieran convertir en un organismo amorfo y burocrático.

En tanto la ley que dispuso la intervención federal le otorgaba a Lanusse facultades ejecutivas y legislativas, unas semanas después de asumir como interventor firmó un decreto convocando a elecciones de convencionales constituyentes para el 31 de octubre de 2004. La mayoría de las fuerzas políticas había decidido presentar candidatos. Un planteo judicial efectuado por el senador radical José Luis Zavalía, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por unanimidad, logró detener, sin embargo, la convocatoria a elecciones y de esta manera la reforma constitucional.¹⁰³ La Corte aceptó la medida cautelar solicitada por Zavalía, considerando que las elecciones no debían llevarse a cabo hasta tanto se resolviera el fondo del planteo: esto es, si la intervención federal tiene o no facultades para convocar a una Convención Constituyente.¹⁰⁴

En todo caso, las organizaciones sociales y políticas que apoyaban la reforma constitucional aspiran a que esta nueva circunstancia no detenga

¹⁰⁰ Cfr. los arts. 187 y 201 de la Constitución santiaguense.

¹⁰¹ Cfr. los arts. 196 y 197 de la Constitución santiaguense.

¹⁰² Fundamentalmente, mediante una "ingeniería política" que consistió en incorporar al Consejo de la Magistratura miembros que respondían políticamente al gobierno de turno, lo que anuló la idea de transparencia en la designación de jueces. También debe tenerse en cuenta que una reforma constitucional de 1997, a través de una cláusula transitoria, había puesto en comisión a los jueces que habían ingresado al Poder Judicial mediante el sistema de "acuerdo" previsto anteriormente, y los había sometido al Consejo de la Magistratura, vulnerando de ese modo la inamovilidad de los jueces, a la vez que garantizó que quedarían en la justicia únicamente aquellos que pasaran por el filtro político del Consejo de la Magistratura.

¹⁰³ Cfr. entre muchas otras notas, *Página/12*, 22/9/04. "La Corte Suprema paralizó la reforma de la Constitución santiaguense".

¹⁰⁴ Por el contrario, el procurador General de la Nación, Esteban Righi había dictaminado que la Corte Suprema no era competente para resolver el caso, sino la justicia santiaguense.

el proceso de debate político que generó, entre la población, el proyecto de reforma constitucional.¹⁰⁵ Para ello, a las marchas de todos los viernes se ha sumado el reclamo de reforma constitucional, y al mismo tiempo se están juntando firmas para presentar al Congreso de la Nación una iniciativa legislativa que procure ampliar las facultades de la intervención federal, incluyendo la posibilidad de impulsar una reforma constitucional. La campaña se denomina "Ponele la firma a la reforma", y la iniciativa se presentará a finales del mes de octubre.

3. Los debates sobre la reforma judicial en la provincia de Buenos Aires

En la provincia más grande y habitada del país, durante el año 2004, volvió a cobrar fuerza la discusión sobre la necesidad de reformar la Justicia. Durante los últimos años, la provincia de Buenos Aires ha sido cuestionada severamente por la terrible situación social de sus habitantes y la falta de acceso a las instancias judiciales por parte de aquellos más desfavorecidos; la violencia institucional y la convalidación de estas prácticas por parte del sistema judicial; el encarcelamiento preventivo generalizado y el agravamiento de la situación de superpoblación carcelaria en la provincia. Este diagnóstico pone en evidencia la necesidad de que el sistema de administración de justicia bonaerense asuma su responsabilidad en la protección de los derechos fundamentales.

Sin embargo, el debate —al igual que en el resto del país— estuvo claramente limitado por la discusión sobre seguridad y la eficiencia del sistema penal. Así, la Legislatura sancionó durante el año varias leyes que endurecieron el sistema penal.¹⁰⁶ Al mismo tiempo, a partir de mediados de año, el debate público giró en torno de la cuestión de la necesidad de generar estadísticas de eficiencia de los jueces así como del horario de tribunales.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Cfr. declaraciones de Enrique Bilbao, referente de la Multisectorial para el Cambio, a *Página/12*, 22/9/04, "La Corte Suprema paralizó la reforma de la Constitución santiaguense".

¹⁰⁶ Entre otras reformas vale destacar la regulación de los procesos penales sumarísimos para casos de flagrancia; la modificación de la competencia correccional para casos con penas previstas con hasta seis años de prisión; y la modificación del Código Procesal en lo referente a las facultades de la víctima en el proceso. Véase también capítulo III de este Informe y capítulo VI sobre la situación de las personas privadas de libertad.

¹⁰⁷ Véase, entre muchas otras notas, *Diario Judicial*, 14/9/04, "Eduardo Di Rocco: No se evaluará a los magistrados con un criterio economicista".

Es preciso mencionar que durante el año, el gobierno de la provincia convocó a un grupo de funcionarios e instituciones a discutir sobre una posible reforma constitucional y legal, que incluiría algunos temas relacionados con el diseño del sistema judicial de la provincia. Esta "mesa de diálogo judicial", o "mesa del consenso", tal como se denomina, ha avanzado en la discusión y elaboración de algunos proyectos de ley vinculados con la reforma del sistema de enjuiciamiento de magistrados,¹⁰⁸ la integración del Consejo de la Magistratura, la autonomía de la defensa pública y la descentralización de fiscalías.

Este ámbito de discusión sin embargo no es abierto. El decreto del gobernador Solá que lo creó establece qué instituciones participarían de las discusiones. Ellas son la Suprema Corte de la provincia, la Procuración General, el Consejo de la Magistratura, el Colegio de Abogados, el gremio judicial y la Legislatura. El gobierno de la provincia no ha ampliado la invitación a otros actores como organizaciones no gubernamentales.

Es claro que el debate público que hay que profundizar en la provincia guarda relación con la necesidad de fortalecer la independencia judicial y su responsabilidad en la protección de los derechos humanos. En este sentido, al menos tres hechos son ilustrativos para medir el grado de independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público en la provincia: nos referimos a la adopción de un nuevo mecanismo de designación de jueces y magistrados —aplicado por primera vez en oportunidad de la designación de María del Carmen Falbo, como procuradora general—; la discusión sobre la autonomía de la Defensa Pública a la que nos hemos referido en la primera parte de este capítulo; y el proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo que busca limitar el efecto de las medidas cautelares en contra del Estado provincial.

¹⁰⁸ La discusión sobre el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo fue bastante fuerte. El Senado aprobó el proyecto pero le incorporó una importante reforma: la creación de una Secretaría de Actuaciones, dependiente del Senado, con intervención en todos los procesos contra magistrados y fiscales. El secretario general de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, Jorge Paolini, consideró que esa iniciativa "camina en sentido contrario a la transparencia que reclama la sociedad", y que "resulta inconducente" porque "retrasaría y entorpecería enormemente el proceso de enjuiciamiento". También dijo que la iniciativa de los senadores "altera las reglas de juego" porque en la comisión de reforma judicial ya se había acordado un texto". Por su parte, la Suprema Corte envió una nota al ministro de Justicia Di Rocco, haciéndole saber que si no se modifica el proyecto, se retiraría de la mesa de diálogo (Cfr. Diario *El Día*, 14/8/04, "Duras críticas de la Corte a los senadores bonaerenses").

3.1 Un nuevo mecanismo de selección de magistrados. Elección de una nueva Procuradora General y la ausencia de debate sobre las necesarias reformas al Ministerio Público

Al igual que el ámbito nacional con los decretos 222/03 y 588/03, el gobernador Felipe Solá, el 21 de abril de 2004, dictó el decreto 735/04 por el cual se autolimita la designación de jueces de la Suprema Corte, procurador y subprocurador general y dispuso un sistema parecido de participación ciudadana. A diferencia del mecanismo adoptado en el nivel federal, el decreto de Solá no hace mención a los requisitos que debe cumplir el/la candidato/a. Esto es, no establece por ejemplo que deben poseer aptitud moral, idoneidad técnica o jurídica, trayectoria, compromiso con la defensa del orden constitucional y los derechos humanos, etcétera.

La primera oportunidad para su aplicación fue el proceso de designación del procurador general, vacante producida por la muerte de Matías De la Cruz. Lamentablemente, para el proceso de designación de María del Carmen Falbo —candidata propuesta por el gobierno provincial— el decreto de Solá no había sido lo suficientemente difundido, de manera que la utilización de esta herramienta de participación ciudadana no fue muy aprovechada. Esto no implica que el proceso de designación haya pasado inadvertido. Por el contrario, el padre de Axel Blumberg organizó una campaña de oposición a esta candidatura que tuvo amplia repercusión mediática.

Otra de las falencias de la implementación de este mecanismo fue la falta de publicidad oportuna de las observaciones presentadas sobre la candidata. Ello debido a que las presentaciones de apoyo o las impugnaciones efectuadas en el plazo otorgado por el decreto provincial no fueron accesibles públicamente en ese momento. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que, más allá de los cambios que se produjeron en el proceso de designación de magistrados, en la instancia del Poder Ejecutivo, el Senado provincial no adecuó sus reglamentos a los requerimientos de mayor participación de la sociedad civil y transparencia. Por el contrario, en tanto el Senado es el que debe dar el acuerdo a los candidatos propuestos por el Ejecutivo, debería modificar su reglamento interno para garantizar audiencias públicas y voto nominal de los senadores, entre otras reformas.

En el caso de este proceso de designación, tratándose de la persona que dirigiría una institución tan relevante para la administración de justicia en la provincia de Buenos Aires en general, y la justicia penal en particular, el mecanismo previsto tampoco establecía qué capacidades concretas debía

tener la persona a ocupar este importante cargo. Si bien Falbo en principio podía demostrar experiencia y cualidades técnicas para hacerse cargo del Ministerio Público provincial —en concreto, sus antecedentes hablan de su visión reformista de la justicia—, hubiera sido importante aprovechar este proceso de designación para discutir seriamente cuáles serían las medidas que deberían adoptarse para revertir los problemas que presenta hoy el sistema de administración de justicia de la provincia.

3.2 Un proyecto para limitar las medidas cautelares

Otra de las iniciativas impulsadas por el Poder Ejecutivo de la provincia, claramente restrictiva de la división de poderes, pues busca limitar el accionar de la Justicia en su función de contralor, es la que pretende limitar los efectos de las medidas cautelares. El proyecto fue presentado por el gobernador Solá el 25 de agosto a la Cámara de Senadores de la provincia, y ya despertó fuertes críticas por parte de jueces y organizaciones de la sociedad civil.¹⁰⁹

En el *Informe 2001* advertíamos sobre la demora en la constitución del Fuero Contencioso Administrativo —encargado de tramitar las demandas contra el Estado provincial—. Dicho fuero comenzó a funcionar recién en el año 2004. El mayor Estado provincial argentino, en el que reside casi el 40% de los habitantes, recién este año cuenta con una real instancia de control del ejercicio del poder estatal y de defensa de las personas. Tal como advierten jueces y organizaciones, “el mismo Estado [que] opuso una tenaz resistencia a la formación del fuero [...] intenta ahora amiquifar, virtualmente, una de las principales armas con que cuenta el Poder Judicial para detener los abusos del poder y asegurar la efectiva tutela de los derechos fundamentales: las medidas cautelares”.¹¹⁰

El proyecto de ley presentado por Solá es un claro intento por obstaculizar la función de contralor del Poder Judicial respecto de los actos de la Administración, pues le quitaría toda eficacia a las medidas cautelares que

¹⁰⁹ Véase, en este sentido, el comunicado suscripto por medio centenar de organizaciones y jueces, entre ellos los jueces de la Ciudad de Buenos Aires agrupados en Autoconvocados por el Derecho y la Justicia (ADEJU), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Poder Ciudadano, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Asociación de Abogados de Buenos Aires, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y el Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. El texto del comunicado se encuentra disponible en <www.infocivica.org.ar>.

¹¹⁰ *Ibidem*.

se dicten en "cualquier fuero y proceso judicial". Ello por dos razones, primero porque éstas sólo podrán ser apeladas directamente ante la Cámara correspondiente y no en primera instancia, como sucede actualmente.¹¹¹ En segundo lugar, porque si el Estado provincial apela la medida cautelar impuesta por la Justicia, esta apelación suspenderá la medida cautelar otorgada. Esto implicaría, por ejemplo, que ante una resolución judicial de primera instancia para que el Estado provincial provea de medicamentos a un paciente que los necesita en forma imperiosa, el Ejecutivo podría apelar y, mientras se resuelva este recurso —que puede llevar meses o años—, no estaría obligado a cumplir con la entrega de la medicación requerida.¹¹²

Otra inconsistencia del proyecto es asignarle "carácter definitivo al fallo de Cámara sobre la medida, abriendo así la instancia del recurso extraordinario". En este sentido, la mayoría de los superiores tribunales del país, incluso la Corte Suprema federal, han señalado sistemáticamente que las decisiones cautelares no son sentencias definitivas idóneas para habilitar el remedio extraordinario.

En síntesis, las medidas cautelares son el instrumento procesal dirigido a garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución. El proyecto impulsado por Solá, al intentar cercenar su eficacia, atenta contra la vigencia de los derechos fundamentales y, en definitiva, contra la consolidación de una verdadera democracia.

4. La justicia en la provincia de Neuquén: las medidas para neutralizar su independencia¹¹³

Diversas circunstancias, que no son recientes pero que se agravaron durante el año 2004, permiten ubicar a la provincia de Neuquén entre aquellas que mayores problemas reflejan en materia de independencia judicial.

¹¹¹ El proyecto de ley establece que la apelación debe ser directamente ante el Tribunal de Alzada en aquellos casos que "generen erogaciones que, por su significado, impidan o afecten gravemente el cumplimiento de prestaciones en las que se encuentre involucrado el interés general, comprometan el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado Provincial o de las Municipalidades" o "provoquen perjuicio al Interés Público". En tanto que el concepto de "interés público" es sumamente ambiguo "puede disfrazar el interés del poder de turno en contra del público concretamente afectado" (véase el comunicado suscripto por más de cincuenta jueces y organizaciones).

¹¹² Precisamente, el fin de las medidas cautelares es resolver cuestiones urgentes ante el daño irreparable que la demora del proceso judicial puede ocasionar.

¹¹³ Para realizar este capítulo contamos con información obtenida mediante una investigación hecha en la provincia, luego de entrevistas realizadas a actores fundamentales en materia de administración de justicia en Neuquén.

En este apartado haremos hincapié en algunas de las medidas adoptadas con el fin de neutralizar la división de poderes y lograr un Poder Judicial adictivo.¹¹⁴ Éstas son impulsadas no sólo por el gobierno o el Poder Legislativo (cuya mayoría actúa por obediencia al partido oficialista), sino que algunas son favorecidas por el propio Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que muestra, como veremos, una fuerte dependencia del gobierno de Jorge Sobisch.

Es preciso tener en cuenta que el TSJ de Neuquén tiene amplias facultades en materia de designación de funcionarios, control disciplinario, superintendencia del Poder Judicial, etcétera. Entonces, controlar políticamente al Tribunal Superior implica controlar a la justicia toda. Por ello, como primer tema abordaremos las irregularidades que se cometieron en el momento de conformar el Tribunal Superior.

Luego explicaremos cómo, en pocos meses, se adoptó una serie de medidas tendientes a debilitar al Ministerio Público, órgano encargado del control de la legalidad y de la investigación de delitos cometidos por funcionarios públicos. Así, el reglamento dictado por el TSJ para obstaculizar las investigaciones de delitos vinculados con abusos de poder, la irregular designación de algunos funcionarios, entre ellos el nuevo fiscal de Delitos contra la Administración Pública, el desconocimiento de las facultades legalmente reconocidas a los fiscales adjuntos, el intento de limitar las facultades en la defensa de los derechos de la infancia, y las hostilidades y persecución a funcionarios judiciales independientes son algunos ejemplos de ello.

4.1 La irregular designación de miembros del Tribunal Superior

A fines de 2001 renunciaron tres de los cinco integrantes del Superior Tribunal: Armando Vidal, Rodolfo Medrano y Fernando Macome para acogerse a una jubilación ofrecida por el gobierno, antes de cambiar el régimen jubilatorio. A partir de esta "masiva" renuncia, el tribunal permaneció con estas tres vacantes por casi dos años. El gobernador —por entonces sin mayoría parlamentaria suficiente para garantizar acuerdo para la designación— no pudo imponer a ninguno de los integrantes de las tres ternas enviadas.¹¹⁵

¹¹⁴ No obstante, es obvio que el debilitamiento institucional no se agota en la falta de independencia judicial. También se advierten hostigamientos a la prensa y a funcionarios independientes, y medidas que tienden a garantizar por distintos recursos la impunidad de la corrupción y los abusos de poder.

¹¹⁵ Así, en el mismo mes de diciembre de 2001 el gobernador Sobisch envió a la Legislatura tres ternas de candidatos para cubrir dichas vacantes encabezadas por abogados con quienes tenía estrechos vínculos personales y políticos, incluyendo a Horacio Angiorama, su abogado personal. Los legisladores de la oposición no dieron *quorum* para tratar las ternas propuestas.

En estas circunstancias, en diciembre de 2002, se desató el llamado “escándalo de las cámaras ocultas”: el diputado Jorge Taylor (ex UCR, hoy RE-CREAR), denunció que le habían ofrecido una suma de dinero y otros beneficios si aseguraba el *quorum* para la sesión parlamentaria en la que se trataría el acuerdo a los candidatos del gobierno. En dicha denuncia involucró al gobernador Sobisch y al diputado Osvaldo Ferreira, presidente de la comisión de asuntos constitucionales. El escándalo —que provocó el inicio de una causa penal de oficio por parte de la Fiscalía de Delitos contra la Administración Pública—¹¹⁶ hizo fracasar en aquel momento la intención del gobierno de designar jueces para el máximo tribunal de justicia provincial.

Ante este fallido intento, en diciembre de 2003, después de ser reelecto, y ahora sí con mayoría en la Legislatura, el gobernador presentó nuevas ternas. Ello ocurrió el último día hábil del año, en tanto que la Legislatura dio el acuerdo a los quince días, en pleno mes de encero, sin que existiera ningún debate, ni posibilidad de objetar las propuestas. En las ternas postulaba a Jorge Sommariva¹¹⁷ y Roberto Fernández, los dos camaristas que habían dictado el sobreseimiento del gobernador (actual presidente y vocal del TSJ, respectivamente) y a Eduardo Badano, también camarista y de reconocida relación con el partido oficialista.¹¹⁸

4.2 Límites a la investigación de casos de corrupción

El TSJ de Neuquén decidió modificar los tiempos de las investigaciones preliminares que pueden realizar los fiscales.¹¹⁹ El plazo se limita a quince días para los nuevos hechos, con posibilidad de una prórroga de hasta sesenta; mientras que para las investigaciones en curso —que ya han cumplido el período de prórroga— se deberá disponer su reserva, archivo, o bien se deberá efectuar el requerimiento formal ante el juzgado de instrucción.¹²⁰

¹¹⁶ En el mes de marzo de 2003, el juez de Instrucción Roberto Abelleira dictó el archivo de la investigación respecto del gobernador Sobisch en la causa de la “cámara oculta” sin siquiera haberlo citado a declarar. La Cámara Criminal n° 1 dictó el sobreseimiento del gobernador, con el voto de los jueces Roberto Fernández y Jorge Sommariva (hoy miembros del TSJ) y la disidencia de la camarista Cecilia Luzuriaga.

¹¹⁷ En el caso de Sommariva, en pleno proceso de designación se conoció también una denuncia que lo involucraba en la compra de unos terrenos fiscales de alto valor, unos años atrás, cuando era funcionario público y tenía incompatibilidad de hacerlo. La denuncia penal sin embargo fue archivada.

¹¹⁸ El tribunal se completa con Marcelo Otharan y Arturo Conzález Taboada.

¹¹⁹ Mediante acuerdo n° 3788, del 25 de agosto de 2004.

¹²⁰ Cfr. art. 2 de la Reglamentación de Investigaciones Preliminares Fiscales (Acuerdo 8788, del 25/8/04).

Al dictar esta reglamentación el TSJ excedió sus facultades, pues estableció un plazo que la legislación procesal no contempla, cuestión que afecta fundamentalmente a las investigaciones complejas (entre las que ocupan un lugar destacado los casos de corrupción). Además se arrogó facultades de legislar; no fundamentó su resolución y violó el procedimiento que la ley fija para este tipo de acuerdos.

Lo que podría ser un intento para hacer más eficiente y rápido el accionar de la justicia, en realidad busca obstaculizar las investigaciones de delitos complejos. En tanto establece un plazo absurdamente breve para estas investigaciones preliminares, es obvio que tiende a hacer de imposible cumplimiento el esclarecimiento de casos complejos, entre ellos los de presunta defraudación a la administración pública. En otras palabras, si bien formalmente se refiere a todos los delitos, en la práctica afectará en forma determinante a las investigaciones por delitos complejos de corrupción.¹²¹

Con esta decisión del TSJ podrían cerrarse, en los próximos días, investigaciones fundamentales sobre supuestos hechos de corrupción de funcionarios de la provincia, como las que involucran al ministro Luis Manganaro, el diputado Oscar Gutiérrez¹²² y José Oser;¹²³ o la investigación por la cámara oculta que involucra al gobernador Jorge Sobisch, entre muchas otras.¹²⁴

Esta medida se agrega a otras impulsadas con el mismo fin de evitar la eficacia de las investigaciones por casos de corrupción. Así, en enero de 2004, por orden del jefe de la Policía provincial —sin consulta a los fiscales, y con la arbuencia del TSJ— se dismanteló el equipo del Servicio de

¹²¹ Según el fiscal de Cámara, Ricardo Mendaña, la medida implicará “una especie de ley de punto final” para los casos de presuntos actos de corrupción de los funcionarios neuquinos (Cfr. diario (8300), 10/9/04, “El día de los Inocentes”, <www.8300.com.ar>). Mendaña fue categórico al afirmar que “esta modificación [...] no tiene nada que ver con mejorar el servicio de justicia y crear una justicia más rápida y eficaz. Porque si no, uno tendría que pensar que la reglamentación se debería referir también a las investigaciones preliminares que realizan los funcionarios policiales que son alrededor del 80 o 90% de los casos que ingresan al sistema. La investigación criminal, sobre todo en delitos complejos, es siempre una tarea difícil. Primero porque no tenemos una víctima de carne y hueso que sea la afectada directa y personalmente y que nos pueda dar la información. Muchos de estos casos tienen un barniz, una fachada de legalidad y para hacer una investigación profunda y en serio hay que ir más allá de ese barniz y fachada y eso es muy difícil y en 15 días en muchos casos es imposible” (Cfr. diario (8300), “Punto Final para las investigaciones de casos de corrupción”, <www.8300.com.ar>).

¹²² Vicepresidente primero de la Legislatura y presidente de la comisión de asuntos constitucionales.

¹²³ Ex gerente general del Banco Provincia y actual director del Instituto de Vivienda.

¹²⁴ Cfr. diario (8300), 10/9/04, “El día de los Inocentes”, <www.8300.com.ar>.

Investigaciones de Fiscalías. Este servicio estaba integrado por personal policial con entrenamiento especial, útil para la investigación de delitos de corrupción y delitos complejos: se reemplazó en más de un 50% por personal sin experiencia. En el mes de febrero de 2004, el TSJ decidió desarmar el equipo conformado en el Gabinete Técnico Contable. Este organismo prestaba una colaboración esencial en la investigación de delitos de corrupción y delitos económicos. Sus actuales integrantes carecen de entrenamiento necesario para la tarea.¹²⁵

4.3 Algunas designaciones irregulares: el caso del fiscal de delitos contra la Administración Pública y del defensor oficial de Chos Malal

En la provincia de Neuquén, los procesos de designación de magistrados y funcionarios judiciales no están basados en parámetros objetivos y no gozan de transparencia. Los magistrados, fiscales y defensores son elegidos por el Superior Tribunal, sin requerir acuerdo de la Legislatura, excepto en el caso de los jueces (así lo establece el artículo 151 de la Constitución provincial).

Es preciso tener en cuenta que en el mes de mayo de 2004, se modificó el reglamento del Consejo Asesor (una especie de Consejo de Magistratura) para la designación de magistrados y funcionarios autolimitando sus atribuciones en la materia. El Consejo Asesor había sido creado por el TSJ en su anterior composición. Antes del cambio reglamentario, proponía una terna de la cual el Tribunal Superior escogía un candidato para el cargo que se cubriría y los integrantes de dicho tribunal no votaban en esa preselección. Con las modificaciones, en las deliberaciones del Consejo participa un vocal del TSJ a y cualquier candidato que obtenga por lo menos un voto puede ser elegido para cubrir la vacante o ser propuesto para el cargo. Por otra parte, a partir del cambio del reglamento, el Consejo Asesor emite opinión pero ésta no es vinculante. Estas modificaciones, que vacían la función de selección del Consejo Asesor, motivaron que el Colegio de Abogados renuncie a seguir participando de los sucesivos concursos.¹²⁶

¹²⁵ También se reestructuró el sector de Administración General del Poder Judicial, nombrando y promoviendo funcionarios sin concurso, como se detalla más adelante. Allí se ascendieron a los cuadros técnicos más preparados del Gabinete Técnico Contable y de allí se derivaron otros cuadros sin experiencia ninguna para dictaminar en causas de delitos económicos y de corrupción.

¹²⁶ Según el fiscal Mendaña, los concursos no son transparentes "porque no están fundados en bases objetivas: hoy en un concurso se privilegia la antigüedad, en otro que

Como veremos en este apartado, en la evaluación de los candidatos no se tiene en cuenta su situación patrimonial, ni su situación procesal.¹²⁷ Algunas entidades que, conforme la ley, deben opinar sobre los candidatos, no cuentan con información relevante antes de emitir su dictamen.

El caso del fiscal anticorrupción

A finales del mes de septiembre de 2004 fue designado como titular de la Fiscalía de Delitos contra la Administración Pública (denominada "anticorrupción"), Pablo Vignaroli. La designación se produjo con motivo de la vacante producida por Pedro Telleriarte, tras haber sido designado juez de Instrucción. Esta fiscalía es la encargada de investigar casos de corrupción, enriquecimiento ilícito, malversación de fondos públicos y otros delitos relacionados con la administración pública. Actualmente tiene abiertas investigaciones que involucrarían a funcionarios públicos por posibles actos ilegales en el manejo del Banco Provincia del Neuquén (BPN) y en su Fundación, y por irregularidades en la entrega de los créditos del Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP).

Llamativamente, el fiscal designado aparecía —al menos hasta julio de este año— en los registros del Banco Central como "deudor incobrable" del Banco Hipotecario y del BPN, organismo al que tendrá que investigar.¹²⁸ su deuda fue refinanciada poco antes de ser elegido para ocupar ese cargo. La deuda era por 88.000 pesos, y se le había decretado el remate de su casa e inhibido todos sus bienes.

Si bien el fiscal dijo que "su situación patrimonial no le impedirá investigar las causas que involucren al BPN —'Nadie me hizo ningún favor. Tengo una deuda como cualquier persona y solucioné mis problemas por la vía que corresponde'" —, su designación vuelve a instalar el debate sobre los magistrados "vulnerables" por sus deudas con el Banco Provincial.¹²⁹ El debate se

el candidato [sea] del interior, en otro que [tenga] publicaciones y carrera docente. Es decir que siempre se encuentra un argumento para favorecer una designación" (Cfr. diario (8300), "Punto Final para las investigaciones de casos de corrupción", <www.8300.com.ar>). Sobre el tema, Mondaña agregó que existen "listas negras" de abogados que nunca lograrán ascensos o designaciones en el ámbito de la justicia (Cfr. diario (8300), 10/9/04, "El día de los Inocentes", <www.8300.com.ar>).

¹²⁷ A modo de ejemplo, el TSJ designó en el área de Administración este año a la contadora Marta Cernaz. Ésta está siendo investigada penalmente por presuntos manejos irregulares de fondos cuando trabajaba en el Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP).

¹²⁸ Cfr. diario *Río Negro*, 20/9/04, "El designado fiscal anticorrupción era deudor incobrable del BPN".

¹²⁹ *Ibidem*.

había dado cuando el juez Roberto Abelleira —quien le debía más de 140.000 pesos al BPN— tuvo que decidir sobre la situación del gobernador Jorge Sobisch en la causa de la cámara oculta. En dicha causa, el Banco Provincial está nombrado varias veces.¹³⁰

La designación de Vignaroli se produjo el 9 de septiembre y juró el 21 del mismo mes. El TSJ lo eligió por cuatro votos contra uno.¹³¹ Conforme el dictamen del Consejo Asesor otros tres candidatos reunían más votos que él.

Al publicarse la información sobre la eventual situación de incompatibilidad de Vignaroli, un grupo de legisladores de la oposición impulsó un pedido de informes al TSJ. El proyecto pedía al tribunal detalles del criterio utilizado para la elección de Vignaroli, las razones que priorizó el cuerpo para su elección pese a no ser el postulante más votado y si el TSJ conocía la situación patrimonial del funcionario judicial. El oficialismo logró frenar la iniciativa. Alegaron que se trataría de una intromisión al Poder Judicial.

El caso del defensor Germán Pollitzer

El 21 de septiembre asumió como nuevo defensor oficial de Chos Malal Germán Pollitzer. El Tribunal Superior designó a Pollitzer a pesar de que hace apenas unos años había renunciado a su cargo judicial, tras haberse declarado admisible un jurý de enjuiciamiento en su contra. Pollitzer era defensor oficial en Junín de los Andes cuando fue acusado por Florencio Nanco, padre de un bebé dado en adopción en un controvertido caso a comienzos de los noventa. El hombre denunció que se había falsificado su firma al pie de un acta para entregar en guarda al hijo que había tenido con Berta Nahuelcura.¹³²

El Colegio de Abogados de la zona norte de la provincia, en una carta enviada al TSJ, "hizo saber [...] que hay aspirantes al cargo con mejores

¹³⁰ Por ese motivo, el abogado Juan Manuel Salgado, que representaba al denunciante Jorge Taylor, recusó al magistrado. Salgado argumentó que Abelleira se había excusado de intervenir en un expediente contra el BPN porque le provocaba "violencia moral" investigar a su acreedor. Sin embargo, en esta causa el magistrado no se apartó, y en poco tiempo anuló la investigación. Otra de las cruces que recibió Vignaroli para ocupar ese cargo es su pública amistad con Fernando Ghisino, asesor del ministerio de Seguridad y Trabajo y, en algunas causas, abogado personal del ministro Luis Mangano. Es preciso tener en cuenta que "en la fiscalía que ocupará, hay varios expedientes en las que se investiga a Mangano, ex presidente del BPN". (Cfr. diario *Río Negro*, 26/9/04. "El designado fiscal anticorrupción era deudor incobrable del BPN").

¹³¹ Votaron a favor Jorge Sommariva, Roberto Fernández, Eduardo Badano (Vignaroli era el secretario de su juzgado, cuando era titular del juzgado de Instrucción nº 1) y Arturo González Taboada. En contra: Marcelo Otharan.

¹³² Cfr. diario *Río Negro*, 21/9/04, "También jura Pollitzer como defensor".

antecedentes para la función. ‘Sería saludable que el Tribunal transparentara las razones que determinaron la designación de Pollitzer y cuáles son los argumentos que la motivaron’”.

4.4 Arremetida contra los fiscales adjuntos

Durante la vacancia del titular de la Fiscalía de Delitos contra la Administración Pública, el trabajo de los cuatro fiscales adjuntos de esa dependencia adquirió mayor visibilidad, en tanto ellos continuaron impulsando las investigaciones.

Frente a las diligencias que ellos ordenaban o los requerimientos que hacían, se produjeron dos reacciones graves que sin lugar a dudas procuraron frenar las investigaciones. La primera reacción fue el pedido de sanción a una de las fiscales adjuntas efectuado por el presidente del TSJ, Sommariva, por no haber respetado la “vía jerárquica”. La fiscal había formulado un pedido de informes al TSJ en el marco de una investigación en la que estaría involucrado el ministro de Seguridad. De más está decir que el TSJ nunca respondió al pedido de informes. La segunda reacción fue la presentación de una acción de inconstitucionalidad de la ley que le confiere facultades a los fiscales adjuntos. El pedido fue efectuado por el diputado Oscar Gutiérrez —presidente de la Comisión de Asuntos constitucionales—, a pesar de que es una ley que el propio diputado contribuyó a sancionar. Gutiérrez está investigado por la fiscalía por supuesto enriquecimiento ilícito. El pedido de inconstitucionalidad fue acompañado por una medida cautelar para lograr la suspensión de la investigación en su contra.

A tres días de asumir, el nuevo fiscal de Delitos contra la Administración Pública, en un hecho absolutamente grave e inédito en la historia del Poder Judicial de la provincia, pidió el pase de tres de los cuatro adjuntos expresando que no “había química” con ellos¹³³ y por la “actitud asumida” por tales funcionarios, que califica como de “indiferencia”. Hasta la fecha de cierre de este *Informe*, el pedido no había sido resuelto.

4.5 El intento de limitar las facultades del Ministerio Público en la defensa de los derechos de la infancia

También genera honda preocupación el proyecto de ley n° 5124/04 presentado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Neuquén, destinado a reformar la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Ley

¹³³ Cfr. diario *Río Negro*, 28/9/04.

nº 2302). El proyecto pretende limitar el importantísimo papel desempeñado por la Defensoría de Niños y Adolescentes, a propósito del cual sus titulares y funcionarias han bregado en relación con la exigibilidad de derechos sociales esenciales.¹³⁴ Restringe las facultades del Ministerio Público en la defensa colectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, e intenta regresar al sistema de patronato estatal en contradicción con el sistema de protección integral establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

La iniciativa del gobierno provincial crearía una Defensoría General de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, supuestamente como órgano extrapoder, pero cuya independencia del poder político resultará relativa, pues el defensor se elegiría en las mismas elecciones que los diputados. De esta manera, si bien los candidatos no serán presentados oficialmente por partidos políticos, podría resultar electo alguien afín al partido que logre la mayoría. Además, el proyecto dejaría sin equipos profesionales a los órganos del Poder Judicial y Ministerio Público ya que los profesionales serían transferidos a la Defensoría General, lo que importa el empobrecimiento de la intervención del Poder Judicial en la protección de los derechos de los niños. El proyecto insiste con el castigo a los jóvenes y desestima la prevención de los conflictos sociales, obstaculizando la exigibilidad de los derechos sociales de la infancia a través de la actuación directa del Ministerio Público.¹³⁵ Este defensor general será ahora el que tendrá legitimación para interponer las acciones colectivas a favor de los niños y adolescentes. Asimismo, se condicionaría inconstitucionalmente a los jueces mediante la creación de un órgano con mayoría del Poder Ejecutivo denominado "equipo interdisciplinario", cuyos dictámenes técnicos serían vinculantes para el juez al momento de decidir la libertad de niños y adolescentes, tanto por razones tutelares como penales.¹³⁶

¹³⁴ Por ejemplo, la Defensoría ha logrado litigando contra el Estado, obligarlo a crear una escuela especial para autistas y a proveer agua potable para los niños de una comunidad indígena a la que se le había contaminado sus fuentes de agua por la acción de la petrolera Repsol.

¹³⁵ Cfr. Declaración emitida por la Mesa Permanente de Autoconvocados por el Derecho y la Justicia (ADEJU), filial Buenos Aires de la Red Argentina de Justicia para la Democracia, el 20 de setiembre de 2001 (Juan V. Cataldo, Roberto A. Gallardo, Elena Liberatori, Fernando Lodeiro, Patricia López Vergara y Gustavo D. Moreno).

¹³⁶ Según la Red de Justicia para la Democracia, la iniciativa del gobierno "busca transferir indebidamente y torpemente un problema que es responsabilidad propia del poder administrador en un órgano judicial que tiene otra misión legal, debilitando así la capacidad de control y de garante de los derechos que es propia de la Defensoría". Y expresa que el Poder Ejecutivo "traspasa los límites que fija la Constitución provincial y no respeta la independencia de poderes. El Tribunal Superior de Justicia hasta ahora tolera esa indebida intromisión". Agrega que "esta operación se inscribe en el contexto de otras decisiones, adopta-

Hasta principios del mes de octubre, fecha de cierre de este informe, el cuestionado proyecto aún no había sido tratado.

4.6 Persecución a funcionarios judiciales que cuestionan las medidas adoptadas

Aquellos funcionarios judiciales que critican o cuestionan las medidas que se impulsan para avasallar la independencia judicial son sancionados o amenazados con juicios políticos. Un parámetro para medir el grado de independencia judicial es el uso de sanciones administrativas contra funcionarios con el fin de controlarlos o amedrentarlos por sus posiciones en favor de la independencia judicial.

Es el caso, de la defensora de Niños y Adolescentes, Nara Osés, quien se manifestó públicamente en contra del proyecto de ley que busca obstaculizar el trabajo del Ministerio Público en la defensa de los derechos de las personas menores de edad. A la vez, Osés cuestionó públicamente al ministro Manganaro por haber vulnerado la intimidad de una joven violada, cuando presentó el proyecto de reforma de la ley del niño. El juez del TSJ, Roberto Fernández descalificó a Osés por ser una funcionaria de “baja categoría” para polemizar con un ministro y hasta la amenazó con un jurado de enjuiciamiento. La actitud de Fernández mereció el reproche de diversas organizaciones, incluso algunas integradas por funcionarios del Poder Judicial como la filial Neuquén de la Red de Justicia para la Democracia¹³⁷ y la Asociación de Magistrados de la provincia, y de varios defensores oficiales —incluyendo al defensor del TSJ, Tomás Gavernet—, quienes apoyaron a los funcionarios de la defensoría del Niño y el Adolescente y reivindicaron su derecho a “expresar libremente las ideas”.¹³⁸

das en el ámbito del Poder Ejecutivo y Judicial, orientadas a debilitar al sector judicial que debe intervenir en los casos de omisiones funcionales y abuso de poder en la función pública, tales como el reemplazo de más de la mitad de los funcionarios policiales que auxiliaban a los fiscales, el reemplazo de los integrantes del Gabinete Contable del Poder Judicial, la menor transparencia del sistema adoptado para las designaciones de magistrados y funcionarios, las designaciones y recategorizaciones sin concurso ni justificación razonable y los anunciados proyectos de reglamentación que buscan obstaculizar a los órganos que investigan los delitos de corrupción en la función pública” (Cfr. diario (8300), “Siguen los rechazos a las modificaciones”, <www.8300.com.ar>).

¹³⁷ El organismo integrado por camaristas, jueces, fiscales, defensores y secretarios sostuvo “su más enérgico repudio a esta nueva manifestación de abuso y de menoscabo para la independencia de los magistrados y funcionarios judiciales” (véase diario (8300), “Siguen los rechazos a las modificaciones”, <www.8300.com.ar>).

¹³⁸ Cfr. Diario *Río Negro*, 2/9/04, “La defensoría del Menor recibe nuevos respaldos”.

Otro caso ilustrativo de la persecución a los funcionarios judiciales que resisten algunas de las medidas cuestionadas, es el del fiscal de Cámara Ricardo Mendaña. Éste se manifestó públicamente en contra de la decisión del Superior Tribunal de retirar de la Legislatura el proyecto de ley que intentaba modificar el Código Procesal Penal de la provincia. En declaraciones publicadas por el diario *Río Negro* a raíz de esta decisión, Mendaña afirmó que “las razones reales no se dicen, pero no es difícil deducirlas para cualquiera que conozca la realidad judicial”. Debido a estas declaraciones, el Tribunal Superior decidió intimarlo para que “aclare el contenido y significado de sus declaraciones”. El vocal Roberto Fernández además consideró que el fiscal había incurrido en “un agravio a un superior”. Únicamente el vocal Marcelo Otharán entendió que la reforma del Código “es un tema de discusión cultural y política”.¹³⁹

5. La situación en Chubut: irregularidades en la administración de justicia¹⁴⁰

La provincia del Chubut aún no ha cumplido cincuenta años de existencia, ya que dejó de ser territorio nacional en el año 1957. Su primera Constitución reconoce garantías tales como el amparo, el derecho de réplica y diversos derechos sociales. El esquema organizacional del Poder Judicial como insutución, y los órganos creados por la reforma de 1994, han sido considerados de avanzada por diferentes analistas.

El desempeño del Poder Judicial es, en apariencia —en relación con otras provincias de mayor tradición política— relativamente bueno; puede destacarse en particular el mecanismo de selección y remoción de magistrados ya que, excepto en el caso de los jueces del Superior Tribunal, se contempla la participación ciudadana. Así, vale la pena mencionar que el

¹³⁹ Cfr. diario *Río Negro*, 12/3/04, “Magistrados reivindican derecho a expresarse”. A raíz de esta sanción al fiscal, la delegación local de la Red de Justicia para la Democracia reivindicó “la libertad de expresión que nos corresponde en el marco del estado democrático” y el derecho a “expresar nuestras ideas, proponer cursos de acción, orientar e ilustrar a la opinión pública sobre temas atinentes a la administración de justicia y a todas las cuestiones que se vinculen con el quehacer judicial”.

¹⁴⁰ Este informe ha sido elaborado con base en los documentos oficiales que se citan, denuncias públicas y aportes del Movimiento de Vecinos Autoconvocados de Esquel, la organización “Abogados por los Derechos Fundamentales en Chubut” (ADEFUCh) y la Asociación Civil Mesera. Se ha consultado también a los abogados Gustavo Macayo, Verónica Heredia, Silvia de los Santos y Eduardo Raúl Hualpa, que han participado en algunas de las causas que se citan.

Consejo de la Magistratura, que funciona con participación popular (cinco de los catorce miembros), ya ha designado una importante cantidad de funcionarios mediante concurso público de antecedentes y oposición. Por su parte, el Tribunal de Enjuiciamiento ha tramitado numerosos procesos, incluidos los que destuyeron por mal desempeño y otras causales a varios jueces.¹⁴¹ Estos ejemplos hasta ahora solventan esta posición.

Sin embargo, cuando se analizan algunas cuestiones que han sido denunciadas por organizaciones locales de derechos humanos, e incluso reconocidas por las propias instituciones judiciales, la evaluación del accionar de la Justicia cambia significativamente. En este apartado se destacan algunos de los principales problemas de la administración de justicia. En primer lugar, las irregularidades comprobadas por la propia Procuración General en la zona cordillerana; luego, la connivencia policial y judicial en ciertos casos graves cometidos en Comodoro Rivadavia; en tercer lugar, la falta de respeto del derecho al recurso; y por último, la carencia de legitimidad que afecta al Superior Tribunal —en parte debido al proceso de designación de sus miembros que no prevé participación ciudadana—, en tanto el gobernador ha llevado adelante una fuerte campaña de desprestigio y críticas en su contra.

5.1 El informe de la Procuración General sobre el desempeño de la Justicia en cuestiones de derechos humanos en la Cordillera

Durante la segunda mitad del año 2003, diversos activistas de derechos humanos y comunidades indígenas denunciaron en la provincia del Chubut la existencia de numerosos casos de muertes no esclarecidas, en los que las víctimas pertenecían a sectores desfavorecidos, y acusaron al Poder Judicial y a la policía por su inactividad. Simultáneamente, las quejas planteaban que, cuando los casos eran denunciados por personas vinculadas al poder económico y político y con influencia en la comunidad, las instituciones funcionaban eficientemente. Uno de los casos emblemáticos fue el brutal desalojo de la familia Fermín en la Comunidad Aborígen de Vuelta del Río (zona de Cushamen), que diera origen al juicio político y posterior destitución en mayo de 2004 de uno de los funcionarios más comprometidos en las irregularidades, el juez de Instrucción José Colabelli.

¹⁴¹ Se trata de la destitución del canarista de la Cámara del Crimen de Comodoro Rivadavia, doctor Daniel Lois Puntos, luego revocada por el Superior Tribunal de Justicia; la ex jueza de Familia de Esquel, doctora Claudia Mengual Lozano; el ex juez de Instrucción de Esquel, doctor José Oscar Colabelli; y la ex jueza Civil de Comodoro Rivadavia, la doctora Edith Juri.

A partir de estas denuncias, el procurador general de la provincia, Eduardo Samamé, dictó una resolución¹⁴² de características inéditas, por la que ordenó iniciar una investigación, comisionando a tal fin al fiscal de la Ciudad de Puerto Madryn, Rafael Luccheli. El fiscal se trasladó a la región cordillerana junto con otros dos funcionarios de la fiscalía¹⁴³ y permaneció allí durante un mes y medio. Al término de dicha misión se realizó un extenso informe partiendo de las denuncias presentadas, y otras que fueron colectadas en su camino.

El informe es claro y contundente. Arribó a la conclusión de que la justicia penal en la cordillera chubutense prestaba un servicio discriminatorio en perjuicio de los sectores más vulnerables, investigando de modo desigual las denuncias efectuadas de los sectores más desprotegidos, de aquellas realizadas por personas con cierto poder. Las conclusiones de la investigación proponen al titular del Ministerio Fiscal una serie de medidas en relación con funcionarios del Poder Judicial y agentes policiales. Entre estos últimos, el pedido de detención de un comisario fuertemente implicado en la violación de derechos humanos, además de la elaboración de protocolos de actuación para la investigación en casos de denuncias de derechos humanos.¹⁴⁴

Sin embargo, hasta el momento —y pese a los reclamos de diversas entidades y el interés suscitado— el informe no tuvo la suficiente difusión,¹⁴⁵ y no se conocen las medidas adoptadas para revertir la situación denunciada. Recientemente se supo que a los pocos días de presentarse este documento, el procurador dictó la resolución n° 126/03 PG por la que se limitó a “poner en conocimiento” al Poder Ejecutivo del informe y consultar sobre algunas denuncias a los funcionarios judiciales implicados, sin que se conozcan hasta la fecha decisiones concretas al respecto.

¹⁴² Resolución n° 88/03 PG.

¹⁴³ Rodrigo Freire Méndez y Miguel Santos.

¹⁴⁴ En este sentido, la discriminación a los sectores más carenciados y en especial a la población indígena se ve notablemente agravada por la falta de cumplimiento crónico que mantiene el Estado provincial respecto a la legislación indígena. Se han violado las leyes n° 3657, que crea un “Instituto de Comunidades Indígenas”, la ley n° 3766 (Ley de Tierras) que ordena implementar en su seno una Comisión de Tierras Indígenas, y, en general, se han soslayado los derechos constitucionales de consulta previa y participación en lo relativo a recursos naturales, no se ha avanzado suficientemente en la entrega y regularización de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades, ni de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano (cfr. el art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional y el 34 de la Constitución de Chubut). No se conocen pronunciamientos judiciales que censuren estos importantes incumplimientos del Estado.

¹⁴⁵ A pedido del CELS, con fecha 31/8/04, el procurador general Eduardo Samamé remitió una copia de dicho informe.

Como dato complementario de la situación en la cordillera chubutense, merece indicarse que, con motivo de la oposición de la ciudadanía de Esquel al proyecto minero de la empresa canadiense Meridian Gold, los "Vecinos Autoconvocados por el No a la Mina" han denunciado públicamente que la Justicia de esa zona "no ha encontrado ningún responsable en los más de cuarenta casos de amenazas telefónicas, atentados contra el local, golpes de patotas violentas, intimidación de grupos parapoliciales, falsas denuncias, intentos de desprestigio profesional y despidos laborales".¹⁴⁶

5.2 Denuncias en torno del accionar de la Justicia y la policía en Comodoro Rivadavia

También se ha denunciado en la zona de Comodoro Rivadavia a funcionarios judiciales y policiales, por la omisión de investigar la vulneración de derechos de jóvenes pobres que incluyen denuncias de apremios ilegales, vejaciones y hasta la desaparición de personas. El caso paradigmático es, sin duda, la desaparición, en octubre del año 2003, del joven Iván Torres. Miembros de la Asociación Civil Grupo Pro Derechos de los Niños, organización de la zona, han difundido estos graves hechos como parte del accionar de la policía.

Esta organización¹⁴⁷ y otros actores locales refieren que la actitud del Poder Judicial, y particularmente de uno de sus jueces de instrucción, Oscar Herrera —quien debe investigar entre otras causas la desaparición de Torres— consiente tales atropellos. En consecuencia, denuncian un accionar ineficaz en la investigación de estos crímenes.

Con motivo de estas denuncias, el defensor general de la provincia, Arnaldo Hugo Barone, dictó en su oportunidad una resolución¹⁴⁸ mediante la cual dio instrucciones precisas a los defensores públicos y asesores de familia, y requirió la intervención del Superior Tribunal para revertir la situación. A partir de dicho requerimiento, el máximo tribunal dispuso la realización de una inspección en los tres juzgados de instrucción de Comodoro Rivadavia, sobre las causas de los últimos cinco años en las que se hubiesen denunciado desaparición de personas, apremios, vejaciones, severidades o amenazas por parte de personal policial.

¹⁴⁶ Gacetilla difundida el 13/12/03 por los Vecinos Autoconvocados de Esquel.

¹⁴⁷ Véase la denuncia de la Asociación Pro Derechos y de María Millacura Laipen ante la CIDH, Expediente p-960 "Iván Eladio Torres".

¹⁴⁸ Resolución n° 138/03 DG.

La Cámara del Crimen de Comodoro Rivadavia concretó la inspección en abril de 2004. Determinó que de un total de 270 causas en los tres juzgados de instrucción de la ciudad, el 50% de ellas “registran parálisis en el trámite por períodos que van aproximadamente de uno a cuatro años, sin que exista justificación alguna”. El informe también reveló que del total indicado, 120 causas correspondían al juzgado de Herrera, de lo que “podría, *prima facie*, inferirse un relajamiento en la situación de la autoridad policial durante el turno del Juez Oscar Herrera”.

Debido a estas graves constataciones, el Superior Tribunal de Justicia solicitó al Consejo de la Magistratura del Chubut la iniciación de un juicio político para Herrera (actualmente en trámite), así como diversas sanciones administrativas para los restantes magistrados responsables.¹⁴⁹

5.3 Garantía de la doble instancia y actuación del Superior Tribunal de Justicia

Según un informe de la Defensoría General de la provincia, una de las cuestiones que se observa con especial preocupación, tanto por parte de abogados como de actores del propio Poder Judicial,¹⁵⁰ es el criterio restrictivo que el STJ mantiene en relación con la garantía constitucional del derecho al recurso. Como es sabido se encuentra expresamente regulada en el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 8.2) y constituye uno de los pilares del derecho de defensa en juicio.

Conforme surge de las estadísticas elaboradas por el organismo antes mencionado, el tribunal que debe resolver el recurso en la gran mayoría de los casos lo rechaza por razones meramente formales o con una apariencia de resolución del caso sin llegar al fondo del asunto.

De esta manera, no se respeta el derecho que todo imputado tiene a que su sentencia de condena y la pena impuesta sean revisadas íntegramente por un tribunal superior ni siquiera en el ámbito de la consulta,¹⁵¹ tal como establecen los estándares fijados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁵² Ante esta situación, el defensor general de la provincia

¹⁴⁹ Acuerdo Extraordinario n° 3382/04 STJ.

¹⁵⁰ Informe interno de la Defensoría General de la provincia (máximo órgano del Ministerio de la Defensa Pública —artículos 194 y 196 de la Constitución provincial—).

¹⁵¹ Recurso previsto en el art. 179, inc. 2 de la Constitución de la provincia, para las penas superiores a prisión de diez años.

¹⁵² Por otro lado, y como tiene dicho la Comisión Interamericana, el trámite del recurso o de la tutela judicial no se agota tampoco con el libre acceso y desarrollo del recurso judicial, es necesario que el órgano judicial realice un trato adecuado de los agravios y una conclusión razonada sobre los méritos del reclamo (CIDH, Informe n° 30/97, Caso 10.087, “Gustavo Carranza”, 30 de septiembre de 1997).

ha presentado una denuncia en el sistema interamericano de derechos humanos cuyo trámite se encuentra en su etapa inicial.

5.4 La crítica pública del gobernador al Poder Judicial

El 10 de diciembre de 2003 asumió como gobernador de la provincia el justicialista Mario Das Neves. Cabe indicar que durante los doce años anteriores el gobierno provincial estuvo en manos de la Unión Cívica Radical y ciertamente, hasta las últimas semanas, no se consideraba a Das Neves como favorito para las elecciones. No debe pasarse por alto que uno de los precandidatos a gobernador, el radical Carlos Maestro, perdió las elecciones internas y denunció la existencia de fraude electoral, lo que a juicio de algunos analistas políticos, determinó el resultado desfavorable para ese partido.

Desde la etapa final de su campaña y luego de su asunción, el gobernador llevó adelante una agresiva campaña contra la institución judicial, y particularmente contra los miembros del Superior Tribunal de Justicia. El alto tribunal de Chubut está constituido por tres ministros: Fernando Royer —ex juez laboral de Trelew, quien desempeña el cargo desde 1989—, José Luis Pasutti —quien inmediatamente antes de acceder al cargo en el año 1999 era un conocido dirigente radical con cargo de diputado provincial— y José Luis Caneo —quien asumió su función en el año 2003 proveniente de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia.

Es importante destacar que en la provincia de Chubut no hay reglas fijadas para merituar la designación de los ministros del Superior Tribunal. Antes de la última designación realizada por el ex gobernador José Luis Lizurume, éste se había comprometido a someter la propuesta a una comisión asesora. Pese a ello, el ministro Caneo fue designado en la segunda mitad del año 2003, y al igual que los otros ministros, sin que exista participación alguna de la comunidad ni de instituciones representativas, más allá de la intervención de la legislatura que debió dar el acuerdo.

Esta campaña sumamente agresiva contra el Poder Judicial, incluye acusaciones de falta de independencia e ineficiencia, críticas por la lentitud de las decisiones judiciales, y se vale constantemente de anuncios de juicio político¹⁵² y denuncias diversas. Los medios de comunicación refle-

¹⁵² Es preciso destacar que algunos pedidos de juicio político fueron efectivamente presentados.

jan diariamente este tipo de acusaciones; es más, el gobernador ha publicado solicitadas con contenido crítico a algunas decisiones judiciales.

La reacción de la cúpula del Poder Judicial se vio materializada en la acordada extraordinaria n° 3342/04 que reivindicó la independencia judicial, y en un lenguaje esforzadamente cauto, señaló al gobernador que el estilo de su crítica resultaba inconveniente para el funcionamiento de los diferentes poderes.

Es indudable que el descrédito de la Justicia en Chubut, así como el de otras entidades públicas y privadas, hace que en amplios sectores de la población estas críticas sean observadas con buenos ojos. Sin embargo, es también evidente, que esta reacción política dificulta identificar adecuadamente los problemas que aquejan a la administración de justicia y, en algunos casos, incluso fortalece indirectamente las posiciones contrarias al respecto de las garantías judiciales.¹⁵⁴ Se realizan generalizaciones y simplificaciones en torno de los conceptos de las garantías constitucionales —cuyo respeto es una función esencial del Poder Judicial—, que no contribuyen al desarrollo de un Estado de Derecho y que, por el contrario, afectan la independencia de los poderes constitucionales.

Los colegios públicos de abogados de Chubut se han pronunciado en esta polémica pública, adhiriendo a algunas de las críticas formuladas por Das Neves, pero reprochando el mecanismo empleado.

Otro aspecto que se observa en esta disputa entre poderes es la nula participación ciudadana en los debates sobre reformas judiciales, que se consolida por la inexistencia de organizaciones que se ocupen del tema.

Un caso judicial planteado por los ministros Royer y Pasutti promete especial interés. Los jueces querellaron al médico Fernando Urbano por considerar injuriosas manifestaciones en las que se refería a la falta de independencia del Superior Tribunal de Justicia, citando palabras del propio gobernador. El doctor Urbano es un conocido activista de la salud pública que hace varios años critica en diversos niveles la política de salud del gobierno provincial, en cuanto a mortalidad infantil, irracionalidad del gasto, falta de planes de prevención, etcétera. Por las características de las partes, el caso seguramente se convertirá en un mirador para evaluar la vigencia de la libertad de expresión y debatir sobre la independencia del Poder Judicial en la provincia.

¹⁵⁴ En el caso de una solicitada contra una sentencia que había declarado nula parcialmente una sentencia de condena a un hombre acusado de violación, con base en un recurso promovido por un defensor oficial, algunos defensores oficiales veían con preocupación el futuro del ejercicio de su ministerio.

6. Breve reseña sobre la situación en otras provincias: Tucumán y Misiones

Unos párrafos finales merece la situación de la Justicia en la provincia de Tucumán. En una decisión imprevista, el Poder Ejecutivo de la provincia suprimió por decreto el Consejo Asesor de la Magistratura (CAM). El CAM cumplía la tarea de asesoramiento no vinculante al gobernador conformando ternas de candidatos para cubrir las vacantes del Poder Judicial. El Consejo Asesor funcionó durante trece años. Si bien recibía fuertes críticas, precisamente porque sus propuestas no eran vinculantes para el gobernador, y porque sus integrantes actuaban en forma corporativa, significaba un progreso cualitativo en el sistema de selección de los jueces. Por ello, una de las propuestas para mejorar la designación de jueces era ampliar los integrantes del CAM para lograr una conformación más heterogénea. Sin embargo, la decisión del gobernador fue eliminar el consejo y reemplazarlo por un sistema de participación ciudadana.

Es claro, sin embargo, que ambas instancias no se reemplazan sino que deben complementarse. Por un lado, resulta esencial que en el proceso de selección de magistrados existan concursos de oposición y antecedentes, en los cuales jurados técnicos evalúen las condiciones de los candidatos. Por el otro, la participación de la ciudadanía en este proceso de selección es una instancia de control externo, que busca garantizar además la transparencia en la toma de decisiones políticas.

Al respecto, la FACA sostuvo que “la participación y publicidad de los nombres de los candidatos propuestos puede perfectamente realizarse respecto de los ternados por el Consejo Asesor de la Magistratura, previo concurso de oposición y antecedentes”.¹⁵⁵

Otra provincia que merece ser observada con atención en cuanto a su administración de justicia es Misiones. Sólo diremos en esta oportunidad que durante el año 2004, el gobernador Carlos Rovira, dictó un decreto mediante el cual instruyó a funcionarios ministeriales a desobedecer las sentencias judiciales.¹⁵⁶ Concretamente, interpretó que las medidas cautelares dictadas por un magistrado respecto del Poder Ejecutivo, constituyen un avance del Poder Judicial sobre las atribuciones propias de la llamada “zona de reserva” del poder administrador, dando a entender que ésta no es revisable judicialmente.

¹⁵⁵ Resolución de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, 6/1/04.

¹⁵⁶ Decreto 185 del 18 de febrero de 2004.

III

Políticas de seguridad. Un área de avance de medidas autoritarias, violaciones de derechos humanos y debilitamiento de la ciudadanía*

En el año 2004, a pesar de, o más bien junto a, discursos de funcionarios públicos que plantean como prioridad la defensa de derechos humanos, el control de las instituciones y la necesidad de políticas de seguridad que tengan en cuenta el contexto de exclusión social, se han desarrollado acciones y aprobado normativas que pueden incluirse entre los retrocesos más graves de los últimos años en términos de protección de derechos y ampliación de la ciudadanía.

El capítulo "Inseguridad policial y otras formas de violencia institucional" del último *Informe* planteaba como interrogante qué capacidad tendrían las autoridades electas para modificar las prácticas violatorias de los derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad y contrarrestar el efecto de las políticas de seguridad restrictivas de derechos. Esta pregunta surgía luego de revisar las limitaciones y logros de gestiones en las que los principales responsables de las áreas de seguridad expresaban, en discursos y propuestas, apoyo a los derechos humanos, al control democrático de las instituciones policiales y de justicia criminal, y la necesidad de políticas de seguridad inclusivas.

* La primera parte de este capítulo estuvo a cargo de Cecilia Ales, y la segunda de Marcela Perelman, investigadoras del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS. La presentación del capítulo y su coordinación general estuvieron a cargo de Gustavo Palmieri, director del Programa.

Es importante contraponer este interrogante a la preocupación que expresaba el capítulo sobre violencia institucional del *Informe del año 2001* respecto del avance de políticas explícitamente violatorias de derechos humanos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Entre ellas, la promoción de la violencia policial, la reducción de los controles institucionales, los avances sobre la independencia judicial, las amenazas a jueces y defensores. Políticas que concluyeron tanto en un incremento de las violaciones a los derechos humanos, como de delitos violentos y la sensación de inseguridad en la provincia.

En 2004, se incrementaron las penas de distintos delitos, y la privación de la libertad perdió no sólo cualquier finalidad resocializadora sino también toda pretensión de proporcionalidad (tanto por la cantidad de años de condena como por las condiciones de hacinamiento y riesgos concretos para la vida en que esas penas se cumplen); se duplicó el límite para la acumulación de penas, hasta llegar a un tope máximo de cincuenta años; y se apoyó la generalización de la prisión preventiva como pena anticipada y la reducción de las garantías procesales. Por otra parte, se consolidó la presencia de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, fuerzas de seguridad militarizadas, descuidando su misión de control de las fronteras. Por lo demás, funcionarios de Gendarmería Nacional han sido incluidos como actores centrales en la capacitación de las nuevas policías bonaerenses. La saturación de efectivos mediante operativos de ocupación con lógicas militarizadas ha sido la principal respuesta estatal ante la inseguridad de los barrios más pobres.

Las dos secciones de este capítulo, la primera desde una perspectiva más normativa, la segunda desde una visión más ligada a las prácticas, brindan elementos para analizar cómo se desarrolló el proceso que este año fortaleció una perspectiva de seguridad contraria a los derechos humanos.

La revisión de estos procesos y la relación entre discursos y prácticas es útil para negar que los retrocesos democráticos en materia de seguridad fueron sólo producto de una coyuntura desfavorable, o de la visibilidad que adquirieron algunas víctimas o sus familiares. Quizá tampoco la responsabilidad deba centrarse en las "traiciones" entre el discurso y la práctica, sino más bien en la comprensión de que la construcción de ciudadanía y el respeto a los derechos humanos son pretensiones que deben ser acompañadas de acciones políticas coherentes y consistentes, y no con medidas superficiales.

El debate sobre la seguridad ha tenido consecuencias más allá del campo de esas políticas específicas. La construcción de un discurso único en la lucha contra "los delincuentes" y en "defensa de los ciudadanos decentes" intentó que cualquier iniciativa vinculada a una visión más amplia de derechos apareciera como "políticamente incorrecta", mientras se difundían y

repetían concepciones autoritarias. Referentes vinculados al terrorismo de Estado y a levantamientos militares en democracia aparecían en el debate público como "los defensores el orden".

Precisamente por el peligro que implica para nuestra sociedad el crecimiento, desde un área fundamental de la política pública, de un discurso que niegue los derechos como condiciones de la convivencia, este capítulo ha destacado propuestas, alternativas y resistencias ante la consolidación de prácticas de seguridad autoritarias. Entre ellas, las propuestas alternativas a la modificación del Código de Convivencia de la Ciudad de Buenos Aires, las presentaciones realizadas por profesores de derecho penal de la Universidad de Buenos Aires solicitando el veto de la ley 25.928, las discusiones dentro del Poder Ejecutivo Nacional en torno de la necesidad de vetar una ley que implicaría aumentar el hacinamiento carcelario, las denuncias de un centro de estudiantes frente a las prácticas autoritarias contra los habitantes de la villa La Aldea. E incluso algo que será desarrollado en el capítulo IV, las políticas de seguridad que al mismo tiempo que planteaban el control sobre las redes de ilegalidad policiales, redujeron los homicidios dolosos y las muertes de civiles y policías en enfrentamientos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

Aj destacar las alternativas se han tenido en cuenta tanto las que fueron impulsadas por actores de la sociedad civil, como por funcionarios públicos, gran parte de ellos funcionarios judiciales y legisladores. Es que el armado de lógicas de seguridad autoritarias no puede ser pensado sólo como un avance del Estado sobre la sociedad civil, sino como una articulación de la que participan actores públicos y de la sociedad civil en la construcción de una convivencia autoritaria que sólo puede construirse con un aparato estatal que viole y no garantice los derechos humanos.