



Sebastián Nahuel Pasarín

LAS VOCES QUE DEJARON DE SONAR
LA PARTICIPACIÓN DEL SINDICALISMO EN LA REFORMA
CONSTITUCIONAL ARGENTINA DE 1994 A PARTIR DEL CASO JUDICIAL

Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios y Relaciones del Trabajo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Argentina

Directora: Dra. Leticia J. Vita

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2024

Resumen

La tesis analiza la participación del sindicalismo judicial en el diseño del Poder Judicial surgido de la reforma constitucional de 1994. La investigación identifica que este sector fue marginado del debate constitucional en un contexto de reducción de su relevancia política y social. Se argumenta que los cambios en el Poder Judicial respondieron principalmente a las agendas de los partidos políticos mayoritarios y a las voces de actores priorizados, como magistrados y asociaciones profesionales, excluyendo en gran medida las perspectivas sindicales. Contribuye a la historiografía constitucional al recuperar voces subalternas en el análisis del proceso reformista, promoviendo una perspectiva crítica y multidimensional. Discute así la idea dominante sobre el 94 según la cual la constitución fue producto de un consenso político robusto.

Metodológicamente, la tesis combina el análisis de fuentes primarias —diarios de sesiones, publicaciones sindicales, debates parlamentarios y documentos de asociaciones gremiales— con bibliografía jurídica y sociohistórica. Se centra en la Federación Judicial Argentina (FJA), sindicato judicial de segundo grado de alcance nacional.

La tesis demuestra que el sindicalismo judicial enfrentó retos significativos en su intento de incidir en la reforma, marcada por el contexto neoliberal y el desprestigio institucional del Poder Judicial. El estudio también contextualiza las tensiones que caracterizaron el proceso, como las disputas sobre la independencia judicial, la administración presupuestaria y la autonomía de los órganos judiciales

En otro orden, la investigación permitió constatar el aumento de la frecuencia, a partir del

94, de los debates sobre reforma judicial en el marco del sindicalismo. En ese sentido se concluye que, pese a la limitada influencia sindical, la reforma constitucional de 1994 impactó de forma notable en los contenidos de la acción sindical de los judiciales, hasta entonces dominada fuertemente por la cuestión salarial.

Palabras clave: reforma constitucional, Poder Judicial, sindicalismo judicial, constitución argentina de 1994, historia constitucional.

Abstract

This study analyzes the participation of judicial unions in shaping the Argentine Judiciary during the 1994 constitutional reform. The research identifies that this sector was marginalized in the constitutional debate within a context of diminishing political and social relevance. It argues that changes to the Judiciary primarily reflected the agendas of major political parties and prioritized voices, such as magistrates and professional associations, while largely excluding union perspectives. This research contributes to constitutional historiography by recovering subaltern voices in the analysis of the reformist process, promoting a critical and multidimensional perspective of the consensus that underpinned the 1994 reform.

Methodologically, the thesis combines an analysis of primary sources —session records, union publications, parliamentary debates, and documents from labor associations— with legal and socio-historical literature. The focus is on the Federación Judicial Argentina (FJA), given its historical and representative role in the judicial labor sector.

The main findings reveal that judicial unions faced significant challenges in influencing the reform, which was shaped by a neoliberal context and institutional distrust of the Judiciary. Although unions reflected on structural changes, such as the design of the Supreme Court and the Judicial Council, their contributions were overshadowed by the priorities of dominant parties and other sectors. Additionally, judicial unions shifted their focus from salary conflicts to institutional design debates, a relevant transformation that nonetheless failed to significantly influence the Constitutional Assembly's decisions.

The study also contextualizes tensions characterizing the process, such as disputes over judicial independence, budget administration, and the autonomy of judicial bodies. It concludes that despite their limited impact, the 1994 constitutional reform significantly influenced judicial unions, expanding their agenda to include institutional issues, though without achieving equal recognition for their contributions.

Keywords: constitutional reform, Judiciary, judicial unions, constitutional history.

LAS VOCES QUE DEJARON DE SONAR. LA PARTICIPACIÓN DEL SINDICALISMO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARGENTINA DE 1994 A PARTIR DEL CASO JUDICIAL

AGRADECIMIENTOS	3
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. LUCES Y SOMBRAS DEL RELATO CELEBRATORIO SOBRE LA REFORMA DE 1994: PENSAR LA CONSTITUCIÓN DESDE OTRAS VOCES.....	11
2.1. RESUMEN GENERAL DEL CAPÍTULO.....	11
2.2. HACIA LA REFORMA CONSTITUCIONAL	12
2.3. EL CONSENSO EN LA BIBLIOGRAFÍA CELEBRATORIA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	15
2.3.a. <i>Poder judicial: el consenso (im)posible</i>	17
2.3.b. <i>A la búsqueda del consenso ciudadano</i>	19
2.4. CORRIENDO EL VELO DEL CONSENSO: OTRAS VOCES PARA PENSAR LA CONSTITUCIÓN ..	22
2.5. METODOLOGÍA Y FUENTES.....	27
3. VOCES OÍDAS. LA NECESIDAD DE LA REFORMA EN CONTEXTO	35
3.1. RESUMEN GENERAL DEL CAPÍTULO.....	35
3.2. LAS PROVINCIAS SE ANTICIPAN.....	37
3.3. PARTIDOS POLÍTICOS Y REFORMA DEL PODER JUDICIAL (1972-1994).....	40
3.4. CONSENSOS INTERNACIONALES Y LOCALES	45
3.4.a. <i>Reforma del Poder Judicial como reforma del Estado</i>	45
3.4.b. <i>Un Poder Judicial para la democracia: la reforma del Poder Judicial en perspectiva histórica</i>	47
3.5. DE OLIVOS A PARANÁ: UN NUEVO PODER JUDICIAL PARA LA ARGENTINA.....	54
3.5.a. <i>La voz de la convención</i>	56
3.5.b. <i>Las fuerzas provinciales sobre el Poder Judicial</i>	64
3.5.c. <i>Voces priorizadas por la oposición: jueces y matriculados</i>	66
4. EL CONFLICTO EN EL PODER JUDICIAL DESDE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL (1983-1994)	69
4.1. RESUMEN GENERAL DEL CAPÍTULO.....	69
4.2. LUCHAS DEL SINDICALISMO JUDICIAL EN LA PRIMERA DÉCADA DE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA (1983-1994)	71
4.2.a. <i>La salida de la dictadura y el alfonsinismo</i>	71
4.2.b. <i>Menemismo: un nuevo Poder Judicial en Argentina</i>	77
4.2.b.1. <i>Todo el poder a la Corte: la respuesta del menemismo</i>	79
4.2.b.2. <i>Autarquía: la Corte como cabeza administrativa del Poder Judicial</i>	84
4.2.b.3. <i>Resistencias al nuevo Poder Judicial menemista</i>	88
4.2.b.4. <i>Las divisiones de la militancia sindical durante el menemismo</i>	92
4.2.b.5. <i>Vísperas de la reforma constitucional: ¿renace la esperanza?</i>	94
4.3. REFLEXIONES SINDICALES SOBRE EL PODER JUDICIAL DURANTE EL COMIENZO DE LA DÉCADA DEL 90: MÁS ALLÁ DEL SALARIO.....	96

5. OTRAS VOCES PARA PENSAR LA CONSTITUCIÓN: LA PARTICIPACIÓN DEL SINDICALISMO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 A PARTIR DEL CASO JUDICIAL	100
5.1. RESUMEN GENERAL DEL CAPÍTULO.....	100
5.2. LA REFORMA DE LA DESINDICALIZACIÓN: PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LA PRIMERA DÉCADA DESDE LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA	101
5.2.a. <i>Respuestas del sindicalismo durante el menemismo</i>	105
5.2.b. <i>Los judiciales en los estudios sindicales</i>	110
5.3. SINDICALISTAS CONSTITUYENTES EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.....	111
5.4. EL SINDICALISMO EN LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE 1994: ENTRE LA INSTALACIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL Y LA VENTANA DE EXPOSICIÓN	116
5.5. LA CTA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	120
5.6. JUDICIALES Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	124
6. CONCLUSIONES: BALANCES DE LA REFORMA JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1994.....	128
6.1. RESUMEN GENERAL DEL CAPÍTULO.....	128
6.2. BALANCES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	129
6.2.a. <i>Algo huele mal en Dinamarca: la crisis de legitimidad del Poder Judicial como trasfondo de la reforma</i>	129
6.2.b. <i>¿Deconstruir la Corte? Los límites del consenso</i>	135
6.2.c. <i>Voces oídas, voces ignoradas: la participación social en la reforma constitucional de 1994</i>	139
6.2.d. <i>Impactos de la reforma constitucional de 1994 en el sindicalismo: el caso judicial</i>	141
6.3. CONCLUSIONES Y PROYECCIONES DE LA TESIS	146
7. ANEXO: COORDENADAS PARA COMPRENDER EL SINDICALISMO EN EL PODER JUDICIAL ARGENTINO.....	149
7. 1. COORDENADAS PARA COMPRENDER EL SINDICALISMO JUDICIAL	149
7. 1. a. <i>La organización judicial argentina y su influencia sobre la conformación sindical</i>	149
7. 1. a. 1. El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma y el Poder Judicial de la Nación. Los impactos en la representación sindical	155
7.1.b. <i>Mapa de sindicatos judiciales</i>	159
7.1.c. <i>Asociaciones de magistrados y funcionarios: la organización de la jerarquía</i>	161
7.1.d. <i>El Poder Judicial como empleador</i>	163
7. 2. EN LOS ORÍGENES DE LA MILITANCIA SINDICAL EN EL PODER JUDICIAL: LUCHAS POR EL SALARIO.....	165
8. REFERENCIAS	170
8.1. FUENTES	181

Agradecimientos

A la universidad pública, donde podemos estudiar los hijos y las hijas de obreros. A mi querida Universidad de Buenos Aires (UBA), en las múltiples formas de cobijo que supo darme a lo largo de mi vida: el Colegio, Derecho, el Gioja. A sus trabajadores y trabajadoras, y muy especialmente a las bibliotecarias.

A la Sede Argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y a la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) por hacer el esfuerzo de equilibrar excelencia académica con inclusión, y concebir propuestas formativas orientadas a trabajadores. Particularmente agradezco a Miguel Alfredo y Ana Miranda por su constante predisposición. También a Laura y Violeta, y a mis compañeros más cercanos que me impulsaron a terminar la cursada y la tesis: Celina y Gustavo.

A todos los sindicatos, instituciones, archivos y dependencias que molesté para esta tesis. A la Federación Judicial Argentina, en la persona de su Secretario General, Matías Fachal. Al Centro de Formación de la FJA y su director, Julio Gambina. A la Biblioteca de la CTA-A y a su directora, Graciela Córscico. A las bibliotecarias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por su destacado profesionalismo y franca predisposición. Al CEDINCI y sus trabajadores y trabajadoras, especialmente a Eugenia.

Les deseo a todos los tesisistas del mundo una directora como Leticia Vita. De las múltiples formas en las que pensé materializar este agradecimiento, esta me pareció una de las menos exageradas. Me siento muy contento por haberme postulado para su proyecto de investigación como estudiante en 2016 y, desde entonces, haber experimentado las virtudes del trabajo horizontal, colectivo y colaborativo. Esta tesis es un ejemplo más de eso.

A Jorge Afarian, amigo y compañero de aventuras en este campo y en el laboralismo. Muy especialmente por las lecturas y los intercambios de los que sigo aprendiendo afortunadamente hace ya varios años. A Déborah González Area por su impagable generosidad, su capacidad de trabajo, su ilimitada predisposición y por las conversaciones sobre el 94 (¡todavía en curso!), que me enseñaron mucho.

A Beatriz Rajland, por inaugurar con su inconfundible calidez las entrevistas para esta tesis. A Mariana Amartino, compañera de maestría y de la Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas, por su desinteresada colaboración para contactar a los protagonistas de la tesis. A Víctor Mendibil, por la enorme generosidad de contarme su historia, y por la sinceridad y la profundidad de sus conceptos. A “Champions” Quinteros, por su cariñosa predisposición. A Guillermo Díaz por su paciencia para explicarme la grandeza de Alberto Piccinini y las luchas de los metalúrgicos en los noventa. A Daniel Giarone, por su sencillez para contarme la historia de la profesionalización periodística del *Pregón Judicial*.

A mis compañeras de trabajo, y muy especialmente a Paola Godetti por escuchar mi catarsis, por bancar, y por sus siempre orientadores consejos. A Antonia Osés, por su interés, sus preguntas, y por regalarme esos mamotretos de la convención que tan útiles resultaron. A Florencia Ghirardi por tantas cosas: la paciencia, la libertad, el impulso y (no menos importante) por el teléfono de José María, clave para la finalización de este proceso.

A mis amigos y amigas judiciales que escucharon las quejas de tesista, y me orientaron siempre: Guada, Agus, los Pablos, Juli, Tomi, Alan, Alejo y Manu. A Martín y a Jose que me convencieron de no renunciar. A mis queridos compañeros docentes que también atormenté con algunos relatos sobre este trabajo: Vero, Isma, Sol, Fer, Lucas y Gasti.

A Zoe Varela, por la paciencia y la ayuda cotidiana general y particular con algunos documentos de esta tesis.

A la familia: a mamá y papá, mis dirigentes sindicales favoritos. A mi hermano, por soportarme y por los libros. A Ariel, por estar siempre y con una sonrisa. Especialmente a Manuela por ser mi compañera, por permitirme robarle el tiempo, por las lecturas, por los muchos cafés, por los memes de tesistas y las notitas oportunamente administradas para evitar la procrastinación.

1. Introducción

Esta tesis detalla la participación del sindicalismo judicial en el nuevo diseño del Poder Judicial establecido a partir de la reforma constitucional de 1994. ¿Quiénes influyeron principalmente en el diseño constitucional que nos rige en la actualidad? ¿Qué voces impugnaron ese proceso y cuáles fueron sus reclamos? Estas preguntas estructuran el alcance de la tesis. Aunque muchos trabajos se avocaron al proceso de reforma constitucional del 94, muy pocos lo hicieron con foco en la participación de algunos actores sociales en específico y ninguno ha puntualizado la posición sindical. Asimismo, los judiciales no han sido objeto de los estudios del trabajo o el sindicalismo estatal en el contexto de la implantación del modelo neoliberal de Menem. Se determina así un área de vacancia a la que se avoca el trabajo.

Las hipótesis que guiaron las reflexiones fueron dos. La primera, que el sindicalismo —en particular el judicial— fue desoído y desplazado del debate constitucional y puntualmente sobre el Poder Judicial en la reforma de 1994, en un contexto de pérdida de peso general de su rol como actor político y social. Por ello, el diseño del Poder Judicial respondió primordialmente a las intenciones y proyectos de los partidos políticos mayoritarios en la reforma, y de las voces que estos decidieron ponderar. La segunda hipótesis con la que trabajé fue que la reforma constitucional representó un momento de exigencia superlativa para el sindicalismo judicial que lo obligó a desarrollar posiciones respecto al diseño más conveniente para el Poder Judicial, debiendo sopesar demandas populares (políticas) con discusiones propias de la función sindical (corporativas), tensión típicamente presente en los sindicatos estatales. Y que esos debates, aunque existieron, no encontraron un curso adecuado, un desarrollo suficiente, y un sentido de la oportunidad que permitiera un impacto serio en la reforma constitucional.

Para comprobar estos planteos revisé un conjunto de fuentes directas o primarias, además de la bibliografía jurídica y de los estudios sociohistóricos del trabajo. Aunque se detallarán en un apartado específico, adelanto que las fuentes revisadas provienen de dos grandes universos. Por un lado, utilicé las vinculadas con el sindicalismo judicial,

priorizando a la Federación Judicial Argentina (FJA)¹ y, en menor medida, la de otros actores sindicales del Poder Judicial, asociaciones de magistrados y funcionarios, y publicaciones de colegios profesionales. El otro es propio de la historia constitucional: el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1994, los debates parlamentarios de diversas leyes, y sentencias y acordadas de la Corte Suprema, entre otras. También la tesis se apoya en la prensa del período.

Adelantando algunas conclusiones, y a modo de resumen, esta tesis puede ser pensada como una suerte de canto de “llamada y respuesta”² o narración a dos voces, con foco en algunos sucesos relevantes de la década que va desde la recuperación democrática hasta la reforma constitucional³. La primera parte, la “llamada”, reconstruye el proceso de reforma constitucional con el fin de ubicar los debates del 94 en una lógica de largo plazo y detalla los actores priorizados para el diseño de los cambios introducidos. Se observará que los cambios del Poder Judicial fueron discutidos por los partidos mayoritarios (justicialismo y radicalismo) atendiendo primordialmente a la opinión de jueces y matriculados, y como respuesta precaria a la coyuntura del desprestigio que atravesaba la magistratura. La segunda, la “respuesta”, que representa el aporte más sustancioso del trabajo, busca reponer la acción del sindicalismo judicial en el mismo período a partir de las luchas principales de la etapa, y contextualizar la acción de los judiciales en el marco del análisis general de la participación del sindicalismo en la reforma constitucional del 94. La revisión permite concluir que el sindicalismo tuvo un impacto (aunque mermado en comparación con otros procesos de reforma del siglo XX) en los debates constitucionales. Y, a su vez, la reforma constitucional tuvo un impacto en

¹ La elección de la FJA como actor sindical prioritario se justifica por diversos motivos. Por un lado, es la federación más longeva de la actividad (surgida en 1952) lo que permite rastrear sus posicionamientos en un período extendido de tiempo. Asimismo, es la que nuclea la mayor cantidad de sindicatos provinciales, facilitando así un análisis de escala nacional. También su carácter de asociación sindical de segundo grado la posiciona como un actor privilegiado en la tarea de peticionar a las autoridades y participar de los debates institucionales, atributos propios de este tipo de sindicatos que *a priori* deberían ponerse de manifiesto durante una reforma constitucional. Completa la enumeración el acceso casi irrestricto a los documentos sobre el período que la Federación pone a disposición públicamente.

² En la teoría musical el concepto *call & response* se utiliza para denominar aquellas composiciones que parten de una voz o instrumento principal que propone una melodía o canción y recibe una respuesta de parte de otra voz, instrumento o coro. Proveniente de la cultura africana, y muy vinculada con los cantos populares de los esclavos, esta tradición influyó principalmente al jazz, blues y góspel. Al respecto consultar <https://www.jazzhistorytree.com/call-and-response/>. Un ejemplo explicado del uso del *call & response* en el góspel puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=OMgNTwZW5gY&t=385s>.

³ En rigor Alfonsín asume el 10 de diciembre de 1983 y la reforma constitucional culmina el 24 de agosto de 1994, con la jura en el Palacio San José, en Entre Ríos.

la acción sindical de los judiciales: la discusión institucional fue ocupando cada vez más la agenda sindical judicial dominada por las luchas por salario.

En el primer capítulo que sigue a esta introducción repongo, a modo de estado de la cuestión, la bibliografía principal relacionada con el proceso de reforma constitucional. Me focalizo en producciones del contexto para reconstruir la voz oficial o “celebratoria”, caracterizada por defender que la reforma se realizó en base a un consenso político robusto. Dentro de este campo me detengo en los trabajos que explican puntualmente los cambios introducidos en el Poder Judicial, a los efectos de mostrar cómo la idea de consenso se difumina a partir de las interpretaciones divergentes del radicalismo, del peronismo y de la doctrina jurídica en torno al alcance de las modificaciones introducidas⁴. Sobre esta base, con apoyo en los postulados teórico-metodológicos de la historia crítica del derecho, enfatizo en la importancia de incorporar otras voces y otras fuentes para pensar la constitución, y profundizo las utilizadas en esta tesis.

Los tres capítulos que siguen desarrollan la anticipada narración “a dos voces” sobre el período. El capítulo tercero se concentra en repasar, en una mirada de larga duración, la posición del radicalismo y del justicialismo sobre el Poder Judicial. También se detallan algunos debates presentes sobre la temática a nivel provincial. Y los consensos internacionales y locales sobre la reforma del Estado y, dentro de ella, de la reforma judicial. Sobre esa base se seleccionan las principales intervenciones de los convencionales constituyentes al respecto de los cambios introducidos en el Poder Judicial durante la reforma del 94. Con este capítulo se logra observar que las modificaciones al Poder Judicial en parte se anclaban en reflexiones que venían desarrollándose al menos desde la década del 70 en nuestro país, que tuvieron en miras reformas provinciales y de otras naciones —principalmente España—, pero también respondieron en gran medida a una coyuntura específica atravesada por la pérdida de legitimidad de la función judicial. Todas las fuentes primarias y secundarias de este capítulo pueden ser consideradas voces “oídas”, es decir tenidas especialmente en cuenta para el diseño de los cambios en la constitución.

⁴ Una de las principales diferencias radicó en la conceptualización del Consejo de la Magistratura y sus facultades de administración. En efecto, para el justicialismo el Consejo no desplazaba a la Corte en esas funciones, mientras que para el radicalismo implicaba despojar a los jueces supremos de su potestad de planificar y ejecutar el presupuesto judicial.

Los siguientes dos capítulos reponen las voces de “respuesta”. Todas estas voces pueden considerarse como aquellas “no oídas” o “que dejaron de sonar”⁵ en el contexto neoliberal, y buscan aportar nuevos caminos de crítica e interpretación del texto constitucional.

Primeramente, se analizan los posicionamientos del sindicalismo judicial ante las reformas concretas realizadas por el alfonsinismo y el menemismo al Poder Judicial. La fuente privilegiada para la reconstrucción es el *Pregón Judicial*, la revista de edición periódica de la Federación Judicial Argentina. La posición sindical que exhibe esta fuente ante el avance de ciertas agendas de reforma judicial permite agregar densidad al contexto de la pérdida de legitimidad de la magistratura. En efecto, el sindicalismo participaba de esta caracterización, al tiempo que intentaba construir un discurso autónomo de defensa del trabajo judicial. Sobre esta premisa se repasan detenidamente las modificaciones realizadas al funcionamiento de la Corte Suprema —en particular respecto a su composición, el nombramiento de sus miembros y la capacidad de administración presupuestaria, muy importante para definir la política salarial. También se aborda el conflicto por la suspensión de la porcentualidad⁶, la sanción de la Ley de Autarquía, entre otros cambios. El primero de los dos capítulos de “respuesta” tiene como fin mostrar cómo, a partir de la derrota que significó la pérdida de la porcentualidad, y con al avance de las reformas administrativas del Estado, la discusión sobre el diseño del Poder Judicial comienza a ganar terreno en las publicaciones sindicales⁷. Sin embargo, estas reflexiones y producciones no llegan oportunamente al contexto de la reforma. En cambio, queda claro que no se tuvieron en cuenta seriamente las opiniones de la militancia judicial.

El siguiente capítulo concentra la reflexión respecto a la participación del sindicalismo en la reforma constitucional de 1994 con el fin de contrastar la experiencia de los judiciales con otras disponibles en el universo gremial. Comienza por un repaso a la bibliografía general sobre la transformación del sindicalismo durante la implementación del modelo neoliberal. Luego detalla el conjunto de sindicalistas

⁵ Siguiendo la metáfora de Benjamin que se cita como epígrafe del punto 2.4 de esta tesis: “¿Acaso en las voces a las que prestamos oído no resuena el eco de otras voces que dejaron de sonar?” (Benjamin, 2009, pág. 18).

⁶ Como se explicará en el anexo a esta tesis, la porcentualidad es un sistema salarial que ata el salario de los/as magistrados y funcionarios/as al del resto de los trabajadores judiciales. Fue suspendido por la Ley de Emergencia Económica de 1989.

⁷ Esta tendencia se comprueba también en la estructuración de las formas de resistencia al menemismo de ciertos agrupamientos sindicales, con la creación de grupos de estudios que integraban diferentes intelectuales y que proyectaban modificaciones en el orden institucional.

constituyentes del 94, su militancia en los diferentes partidos y agrupamientos (CGT y CTA), y las agendas impulsadas. El trabajo se detiene especialmente en la posición de la CTA que era el nucleamiento que los judiciales de la FJA aportaban a construir, y que había presentado muy concretas observaciones a la convención constituyente —entre ellas, la creación de un Consejo Económico Social, la gratuidad de la educación pública en todos los niveles, entre otros. El capítulo concluye con la descripción de la participación puntual que tuvieron los judiciales, en la definición de ciertos planteos sobre los contenidos de la reforma del Poder Judicial. En líneas generales, el capítulo sostiene que la reforma de 1994 representa un episodio más de un proceso de pérdida de peso político significativo del sindicalismo en la discusión política y constitucional. El agregado de este apartado tiene como fin enmarcar la acción del sindicalismo judicial en la general del sindicalismo ante la reforma, además de explicar concretamente los debates y posiciones críticas que los judiciales de la FJA mantuvieron en el contexto, por fuera de la convención.

En el capítulo final se aportan cuatro balances de la reforma, como forma de condensar las reflexiones del trabajo. Y se suma una breve conclusión general sobre la comprobación de las dos hipótesis de la tesis, y las proyecciones de la investigación. El primero de los balances, relativo a la crisis de legitimidad del Poder Judicial como contexto justificador de la reforma, permite entender las dificultades que atravesó en este punto el “consenso robusto” que caracterizaría a la reforma del 94 de acuerdo con la bibliografía oficial. Se señalan las dificultades de pensar cambios desde la crisis generalizada. El segundo balance está especialmente centrado en pensar las limitaciones en torno a algunos de los elementos introducidos en la reforma, como el Consejo de la Magistratura y sus tensiones con la Corte Suprema. Así se problematiza la idea con la cual la oposición defendió la reforma del 94, vinculada con rediseñar la Corte Suprema por el desprestigio en la que el menemismo la había sumido. Se detallan allí los diferentes límites del “consenso” reformista respecto a las reformas judiciales. El tercer punto balanceado apunta a las voces priorizadas en la reforma constitucional de 1994 en lo que respecta al Poder Judicial. Se enfatiza en la consideración que los convencionales tuvieron por la opinión de los jueces y en las particularidades que presentó la participación sindical. El último balance se dedica a pensar los diferentes impactos que la concreción de la reforma de 1994 produjo en la acción sindical puntual de los judiciales. En este apartado

repasso algunas proyecciones de la reforma sobre la fisonomía y acción de la Federación Judicial Argentina.

En el convencimiento de que puede aportar claridad para un público no conocedor de la temática, y teniendo en cuenta la vacancia de estudios existentes al respecto del sindicalismo en el Poder Judicial, la tesis cuenta con un anexo que detalla algunas coordenadas útiles para comprender la génesis y fisonomía actual del sindicalismo judicial. Aunque la existencia de asociatividad gremial en el Poder Judicial se remonta a las primeras décadas del siglo XX, y concretamente la referencia sindical se origina a mediados del siglo pasado, la reforma de 1994 tuvo un impacto trascendente. Algunos de los aspectos que permiten sopesar ese impacto son el reconocimiento de la jurisdicción a la Ciudad de Buenos Aires que modifica la organización judicial nacional, con su consecuente influencia en la conformación del ámbito de actuación sindical; y los debates respecto a la administración del Poder Judicial, aspecto disputado ahora entre Consejos y Cortes, lo que resulta enormemente relevante para definir el interlocutor (empleador) de los sindicatos judiciales.

2. Luces y sombras del relato celebratorio sobre la reforma de 1994: pensar la constitución desde otras voces

2.1. Resumen general del capítulo

Como adelanté previamente, este capítulo funciona a modo de estado de la cuestión de la tesis. En él repaso los principales textos que se dedicaron a abordar el proceso de la reforma constitucional. A estos aportes se los denomina “descriptivos” en algunos trabajos, aunque la categoría prescinde del valor de relato oficial, dando cierto ascetismo o pretendida objetividad que busco evitar. Por eso los denominaré celebratorios u oficiales, indistintamente. De esta forma se construye una suerte de discurso oficial o hegemónico de la reforma, con el cual esta tesis viene a dialogar críticamente.

El recorte de la bibliografía no se extiende mucho más allá de la reforma constitucional porque el desarrollo de la legislación reglamentaria de la constitución⁸, la jurisprudencia interpretativa de las nuevas cláusulas y las producciones de la doctrina jurídica complejizan el panorama. Todo ello escapa al objetivo de este aparatado que es señalar que aquellos textos originarios que se utilizaron, y aun se utilizan, para comprender y enseñar el proceso de reforma constitucional no se nutren de las fuentes que aporta esta tesis. En particular, no se interesan por incorporar la opinión popular — ni especialmente la sindical—sobre los temas de la reforma.

Sobre esa base, resalto la creación del dispositivo del “consenso” como discurso hegemónico de legitimación de la reforma. La idea según la cual la reforma del 94 fue fruto de un consenso político robusto ilumina y ordena, como un denominador común, todos los aportes de la literatura celebratoria. Sin embargo, como se observará, ya las voces del contexto se muestran contradictorias sobre los alcances y significados del consenso en aspectos puntuales como la reforma del Poder Judicial.

Sobre ese recorte esta tesis busca resaltar aquellas “otras voces”. Las que, también desde el contexto, pensaron críticamente el cambio constitucional, por fuera de los puntos que integraron el núcleo de coincidencias básicas, corazón del Pacto de Olivos. Describo entonces las herramientas metodológicas utilizadas para la realización de este ejercicio

⁸ En nuestro caso particular de interés, por ejemplo, en 1997 se sancionó la ley 24937 reglamentaria del Consejo de la Magistratura.

—las de la escuela de la Historia Crítica del Derecho— y las fuentes primarias observadas en la tesis, que iré analizando en el desarrollo del trabajo: prensa del período, entrevistas a dirigentes sindicales de la época y convencionales realizadas personalmente y otras disponibles digitalmente, revistas y documentos de organizaciones sindicales (judiciales y de la Central de Trabajadores de la Argentina), revistas de asociaciones profesionales y de magistrados, archivos documentales, entre otras.

2.2. Hacia la reforma constitucional

El 29 de diciembre de 1993 el gobierno del Partido Justicialista (PJ) dirigido por Carlos Saúl Menem logró aprobar la ley 24309 que declaró la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional. Habida cuenta de los acuerdos alcanzados con el principal partido opositor, la Unión Cívica Radical (UCR) dirigida por el expresidente Raúl Alfonsín, quedó plasmado en el texto de la norma un Núcleo de Coincidencias Básicas (NBC) que conformaba el conjunto de temas a discutir y aprobar, bajo condiciones muy específicas. Entre ellos se encontraba la habilitación de la reelección presidencial pretendida por el oficialismo. Desde este momento, el camino a la reforma parecía desprovisto de obstáculos políticos, y por consiguiente se proyectaba como un mero trámite. Con la ley, el menemismo daba un paso importante en su consolidación política: había triunfado en las elecciones de 1991 y 1993 —en donde además había conseguido la histórica marca de ganar la Capital Federal— y, con una previsible mayoría de convencionales pactistas, se encaminaba a obtener la reelección presidencial.

La discusión en torno a la ley de necesidad de la reforma animó una serie de debates ya presentes en la sociedad. Un conjunto de impugnaciones estuvo vinculado con la forma en la que el PJ y la UCR acordaron modificar la carta magna. Las críticas se concentraron, por un lado, en las limitaciones de procedimiento y contenido a las que la convención se vería sometida. En efecto, la ley indicó en su artículo cuarto que la convención constituyente se reuniría con el único objeto de considerar las reformas al texto constitucional incluidas en el NCB, y los “temas habilitados” por el Congreso Nacional para su debate. Estos temas involucraban múltiples aspectos como la

descentralización, autonomía, incorporación de nuevos derechos, reconocimiento de diversos colectivos sociales, mecanismos de democracia directa, entre otros⁹.

Cada tema, a la vez, indicaba la forma en la que el debate podía ser finalmente incorporado: por la modificación de artículos existentes o por la creación de alguno nuevo. En el artículo quinto, en lo que respecta al procedimiento, la ley limitó a la convención a votar conjuntamente el NCB, sin poder habilitar su discusión parcial. Más allá de las impugnaciones “de forma”¹⁰ hubo un conjunto de grupos que se expidieron sobre el contenido propuesto, tanto del NCB como de los debates habilitados.

Muchos de estos aportes críticos incluyeron cuestiones vinculadas con el Poder Judicial, tema de esta tesis. Por entonces, este poder atravesaba una importante crisis de legitimidad. Era reputado como ineficiente, sospechado de corrupción, falta de independencia y constantemente atravesado por conflictos de diverso orden, entre ellos el salarial. La discusión sobre el Poder Judicial, como es habitual, reunió a abogados dedicados al ejercicio liberal de la profesión y agrupados en asociaciones profesionales; docentes y especialistas en la materia; y a los propios protagonistas de este poder del Estado: magistrados/as —y sus asociaciones— y trabajadores, con sus sindicatos. Muchos de estos grupos se hicieron eco de diversas agendas en desarrollo en el plano internacional y también de antecedentes locales. Sin embargo, sus opiniones no fueron registradas y relevadas en pie de igualdad. En particular, la voz sindical no tuvo la resonancia que tuvieron los colegios profesionales o los jueces.

⁹ Enumerados, los temas habilitados eran: a) fortalecimiento del régimen federal; b) autonomía municipal; c) incorporación de mecanismos de “democracia semidirecta” (consulta popular); d) imponer la necesidad de acuerdo del senado en el nombramiento de algunos funcionarios; e) actualización de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación; f) el establecimiento del defensor del pueblo en el texto constitucional; g) la posibilidad de otorgarle al Ministerio Público el carácter de órgano extra poder; h) facultad al Congreso para pedir informes e interpelar funcionarios; i) jerarquización de los tratados internacionales; j) modificaciones en la regulación de los partidos políticos y el sistema electoral; k) preservación del medio ambiente; l) creación de un consejo económico y social; ll) garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas a través de la adecuación del texto constitucional; m) defensa de la competencia y del consumidor; n) consagración constitucional expresa del habeas corpus y del amparo; ñ) unificación de los mandatos electivos.

¹⁰ La cláusula cerrojo contenida en el art. 5 de la Ley de Necesidad de la Reforma, a la que me referí en la introducción, fue objeto de cuestionamiento judicial por parte de miembros de la convención, entre los que destacaba la figura de Romero Feris. Sin embargo, la Corte la convalidó con sustento en que había sido la propia convención la que se había obligado a funcionar de esta manera, introduciendo la cláusula en su reglamento interno (art. 127). Véase “Romero Feris, Antonio José c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ amparo”, sentencia del 1/7/1994.

Los contenidos, discutidos ampliamente antes y durante ¹¹ la convención, incluyeron un conjunto de cuestiones vinculadas con debates de trascendencia para la administración de justicia: independencia judicial; selección y remoción de magistrados/as; administración y ejecución presupuestaria; autonomía de los órganos, entre ellos el del Ministerio Público. Incluso hubo temas vinculados al Poder Judicial que se colaron por la rendija de otros ajenos, como la limitación de edad en el cargo de juez o jueza¹² o la creación de una nueva jurisdicción local al reconocerse autonomía a la Ciudad de Buenos Aires¹³.

No se descubre nada al afirmar que el Poder Judicial se encaminó de esta manera a una de las máximas transformaciones de la historia institucional argentina. El 94 se presenta, así, como punto de inflexión en la historia reciente de la administración de justicia y marca las bases para los debates del presente.

El caso del Poder Judicial es solo un ejemplo más para pensar la reforma del 94 como un proceso más complejo que un mero trámite para el cumplimiento de un objetivo reeleccionista. Como se detalla en el punto subsiguiente, aunque se conoce el pensamiento de los convencionales y la interpretación “oficial” de la constitución, mucho queda por señalar respecto a las voces subalternas. En concreto, muy poco se ha dicho sobre la opinión y participación sindical en la reforma del 94 y nada sobre la opinión del sindicalismo sobre la reforma judicial. Todos estos puntos oscuros son relevantes desde el punto de vista histórico e interpretativo de la constitución.

¹¹ La reforma contó con diversas fuerzas que no integraban el pacto de los partidos mayoritarios. Estos partidos políticos, especialmente el Frente Grande y el MODIN, representaron una interesante novedad en la dinámica de las discusiones de la convención constituyente. Sus oradores atacaron la legitimidad del Núcleo, cuestionaron el procedimiento y los contenidos de la reforma, promovieron la participación de diferentes agendas (mujeres, movimientos indígenas, derechos humanos, movimiento obrero) y lograron consensos en algunas modificaciones, como la autonomía del Ministerio Público Fiscal.

¹² Como se verá en los balances, la CSJN primero entendió que cabía aplicar un criterio restrictivo a la labor de la convención, al defender la permanencia en el cargo del juez Carlos Santiago Fayt, cuyo nombramiento fue anterior a la reforma constitucional. Más tarde, abandonó esta doctrina, y estableció que la convención no podía verse limitada por el Congreso en cuanto a las materias que eran objeto de tratamiento.

¹³ El artículo 129 de la Constitución finalmente sancionada establece que la Ciudad de Buenos Aires (CABA) tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción. Asimismo, faculta al Congreso para garantizar los intereses del Estado Nacional en el territorio, mientras la Ciudad sea capital de la república. Esa ley es la 24588 (conocida como Ley Cafiero) promulgada el 27 de noviembre de 1997, que limitó la capacidad de jurisdicción de la CABA.

2.3. El consenso en la bibliografía celebratoria sobre la reforma constitucional de 1994

La reforma de 1994 ha sido analizada por diferentes autores tanto del derecho como de otras disciplinas¹⁴. En este apartado me interesa poner en común algunas ausencias o puntos oscuros de la bibliografía que la tesis viene a explorar, como así también rediscutir algunos de los elementos teóricos más consagrados, en especial la idea de una convención sin conflictos de la que surge un texto consensuado y plural.

En efecto, el debate relativo al consenso es uno de los elementos más presentes en las obras jurídicas. ¿La reforma de 1994 fue fruto de un consenso político robusto? Para un conjunto de aportes mayoritarios y celebratorios sí lo fue (Alfonsín, 1995; Dromi, 1999; Dromi & Menem, 1994; García Lema, 1994, 2021). La afirmación se sustenta principalmente en la participación de todos los partidos o fuerzas significativas de esa época (García Lema, 2021, pág. 77) o al menos de aquellos mayoritarios, que representaban la “voluntad popular” (Dromi & Menem, 1994, págs. 55-56). Consenso que, desde esta perspectiva, alcanzó coincidencias en el plano ideológico, programático, partidario, histórico, institucional y económico-social (Dromi & Menem, 1994; García Lema, 1994) y que, aunque era una característica común de los grandes cambios constitucionales del mundo, representaba, sin embargo, una novedad de las reformas constitucionales argentinas del siglo XX (Dromi & Menem, 1994; Masnatta, 1994; Rosatti, 1994).

Estos aportes, además, magnifican la importancia de las figuras políticas que posibilitaron aquel consenso entre las que resaltan la de los presidentes argentinos Carlos Saúl Menem¹⁵ y Raúl Ricardo Alfonsín, y en menor medida la del presidente de la convención, Eduardo Menem (García Lema, 2021). En segundo término, se resalta el rol de los juristas¹⁶ de los partidos principales, y en menor grado de los que pertenecían a

¹⁴ La reforma del 94 también fue abordada —aunque no necesariamente en forma específica— por obras de carácter histórico y de la ciencia política, e inclusive cuenta con importantes aportes que podrían ser ubicados en la divulgación y el periodismo. Algunos de ellos se recuperan en esta tesis. Estos trabajos, en general, la describen y trabajan como un capítulo del gobierno menemista, aunque también hay ejemplos de abordajes que se concentran primordialmente en el proceso, como es el caso del podcast “Generación 94”.

¹⁵ Entre los elementos destacados aparece su rol de pacificador y su espíritu de diálogo (García Lema, 2021).

¹⁶ La utilización del término juristas en esta tesis refiere a aquellos profesionales del derecho que desarrollan una actividad académica, normalmente asociadas a las facultades de derecho, y que publican habitualmente obras que integran un conjunto denominado doctrina, las cuales, entre otras cuestiones, están destinadas a ser fuente de interpretación para los jueces influyendo así en la discusión sobre las definiciones jurídicas.

partidos opositores, como el Frente Grande. En particular, los análisis se centran en el rol de los integrantes de la Comisión de Redacción de la convención, que discutió el texto definitivo de la constitución¹⁷. Se suman a este plano ciertas virtudes que la literatura celebratoria resalta sobre el funcionamiento de la convención del 94. Entre ellas se destaca que existió flexibilidad y amplitud en los temas habilitados, pero a la vez la garantía de que el núcleo no sería intervenido, y que las modificaciones no alcanzarían los derechos contenidos en la primera parte de la constitución. Todo ello permitió, de acuerdo con esta bibliografía, privilegiar posiciones comunes entre el PJ y la UCR que pudiendo aunarse con las fuerzas extrañas al pacto no lo habrían hecho (García Lema, 2021). Así, el debate

“...fue principalmente posible por el amplio espíritu de diálogo existente, alentado y conducido por el presidente de la Asamblea, Eduardo Menem, como fue reconocido por convencionales de todas las fuerzas representadas. Ello quedó ratificado al aprobarse y jurarse el texto final de la reforma por unanimidad de los constituyentes” (García Lema, 2021, pág. 89).

Varias de las producciones referidas hasta aquí presentan un relato detalladísimo del proceso de la reforma, especialmente en lo que respecta al proceso de negociación previa y sus protagonistas. Es difícil encontrar en la historia constitucional argentina un proceso que cuente con el nivel de detalle que existe sobre el 94. Como muestra de ello, del Pacto de Olivos sabemos hasta con qué lapicera se firmó¹⁸.

En particular los relatos sobre el proceso de reforma pueden leerse en los trabajos de los convencionales García Lema (1994), Masnatta (1993), Menem (2022), Alfonsín (1995) y Quiroga Lavié (1996). Sobre las vicisitudes en torno a la creación del Consejo de la Magistratura, contamos con el trabajo de Cavagna Martínez, Bielsa, & Graña (1994). La obra coordinada por Rosatti (1994) aunque no explica necesariamente el proceso de reforma, plasma los debates existentes entre los miembros de la Comisión de Redacción —la más relevante, por la que pasaban todos los despachos de comisión antes de llegar al pleno— en algunos temas puntuales. Es especialmente importante para pensar algunas

¹⁷ La Comisión de Redacción estaba prevista en el art. 42 del Reglamento Interno de la Convención Nacional Constituyente de 1994. Tenía bajo su competencia la redacción formal de los despachos parciales y del texto ordenado único y final de la constitución. Los despachos parciales eran una suerte de adición a los despachos generales de cada comisión, todos los cuales pasaban obligatoriamente por la Comisión de Redacción antes de ser girados al pleno (art. 55 del Reglamento Interno).

¹⁸ La anécdota surge de la entrevista realizada en el podcast “Generación 94” al convencional, entonces gobernador de Río Negro por la UCR, Horacio Massaccesi.

reformas judiciales dado que contiene los debates entre los representantes del radicalismo (Paixao, 1994) y el justicialismo (García Lema, 1994). La literatura elaborada por esos convencionales cuenta con diversas referencias que son de consulta pública¹⁹, además de prensa del período. Como se observa buena parte de los convencionales se propusieron documentar su obra con una visión de futuro, a sabiendas de que sería un insumo de referencia. Ofrecen así una versión oficial y reivindicativa o celebratoria de los hechos.

También en algunas obras de historia del derecho posteriores como el manual de Marucci & Cires (2022) y en el trabajo de Negretto (2001) que, aunque dedicado al aspecto puntual de los decretos delegados, aporta un relato histórico ordenado.

¿Fue el consenso tan robusto como se lo presenta en esta bibliografía? Como esta tesis se propone demostrar, a poco que avanzamos sobre aspectos puntuales veremos que no. Muchos convencionales eran plenamente conscientes de que varios contenidos de la reforma habían quedado como una suerte de cabo suelto. En septiembre del 94, a muy pocos días de la jura de la constitución en el Palacio San José, varios convencionales explicitaron que la reforma desencadenaría una enorme lucha de poder sobre la interpretación más plausible de diversos temas, entre ellos la jerarquía de los tratados internacionales, el “techo ideológico” de la constitución, la protección de las minorías, el desarrollo progresivo, entre otros (Carrió, 1995). El texto constitucional representaba ya entonces no tanto la culminación de un proceso de consensos como el comienzo de un conjunto de debates (Feijoó, 1994; Masnatta, 1994).

2.3.a. Poder judicial: el consenso (im)posible

El Poder Judicial es, como adelanté, un caso importante para pensar los límites del consenso constitucional, y la diferencia entre el diseño constitucional y la práctica efectiva de las instituciones judiciales.

¹⁹ Debe considerarse a este respecto que la reforma fue la primera televisada en un porcentaje importante, estando disponibles para consulta pública muchos fragmentos en el archivo Prisma (Archivo Histórico de Radio y Televisión Argentina). Y que su labor se documentó en profundidad, con la publicación de una obra editada por editorial La Ley que contiene las versiones taquigráficas de los debates del pleno y de algunas comisiones, un sistema complejo de indización, documental estadística sobre la actividad de los convencionales y partidos en relación con los proyectos presentados, entre otros aspectos útiles. Actualmente, la totalidad de la obra convencional se encuentra a disposición para su consulta pública en la web del Senado, aunque no es de acceso claro para un público no especializado.

Desde el punto de vista de la literatura celebratoria, la reforma del Poder Judicial en el marco de la reforma constitucional tuvo dos grandes finalidades: "asegurar la independencia de los jueces" y lograr "la eficaz prestación de los servicios de justicia", para mejorar la imagen pública de la administración de Justicia (García Lema, 2021, págs. 103-104). También se buscó que ejerza funciones de gobierno, y no exclusivamente jurisdiccionales, que su estructura funcional dependiese exclusivamente de sí, que tenga autarquía²⁰ y potestad disciplinaria, y que no se trate de una organización estrictamente jerárquica (Cavagna Martínez, Bielsa, & Graña, 1994; Dromi & Menem, 1994).

A poco de andar la reforma judicial desató un profundo debate en varios aspectos, con especial énfasis en torno a cómo debía entenderse el rol de la Corte Suprema en el nuevo diseño, y si el Consejo pertenecía o no a la estructura del Poder Judicial. Aunque todos los actores protagonistas del 94 coincidieron en la necesidad de afianzar o mejorar una independencia judicial en mal estado o en crisis²¹, los consensos en relación con qué significaba y cómo lograrlo no gozaban del mismo alcance. El radicalismo señaló como objetivo la desconcentración de los poderes, dado que la concentración de facultades administrativas y jurisdiccionales en la Corte había hecho disminuir su aptitud en el cometido primordial que era dictar sentencias (Paixao, 1994). No obstante, el peronismo no acompañó esta interpretación. En cambio, entendió que la Corte mantenía su lugar de dirección administrativa y jurisdiccional (García Lema, 1994). Salvo por el caso de Zarini (1998), que incorpora en su crítica a la reforma la voz de los colegios profesionales, los trabajos disputan posturas interpretativas con escaso o nulo apoyo en las opiniones de la sociedad civil o las asociaciones que actúan al interior del Poder Judicial, entre ellas las sindicales.

No existía entonces una claridad en torno a definiciones clave que inspiraron la reforma como "independencia judicial", "autarquía", "eficiencia", "legitimidad". Por eso el Poder Judicial es un punto de fuga del discurso legitimante de la constitución y, en este

²⁰ Aspecto que estaba presente en los documentos de la Comisión de Jurista del justicialismo, y que finalmente no tuvo acogida, salvo en lo que respecta al Ministerio Público Fiscal, lo que despertó ciertas críticas (Quiroga Lavié, 1995, pág. 114).

²¹ La idea de que la justicia estaba en "crisis" estaba generalmente presente, aunque hubo voces disidentes respecto al uso de la voz. Al respecto ver Zaffaroni (1994).

aspecto, quedó apenas identificada como el *consenso incompleto*²², o las *instituciones solo perfiladas e inacabadas*²³.

Quizás la mejor muestra para graficar el punto sea que, a diferencia de otros institutos constitucionales novedosos introducidos para el Poder Ejecutivo²⁴ o el Legislativo²⁵, a treinta años de la reforma muchos de los organismos que fueron pensados para regir el Poder Judicial a partir del 94, como el Consejo de la Magistratura, continúan teniendo funcionamientos prácticos muy precarios. Ello refuerza las interrogaciones históricas como canal posible para lograr mejoras, en un contexto de recurrentes impugnaciones y persistencia de la baja legitimidad pública de las instituciones judiciales. Por otro lado, dadas las recurrentes impugnaciones que pesan sobre el Poder Judicial, es relevante volver a pensar ciertas limitaciones que ha tenido la reforma desde nuevas perspectivas. En este caso, desde la participación de parte de los sujetos interesados en su diseño. Todo ello sobre la base de recomponer los factores reales de poder²⁶ que influyeron en estos debates.

2.3.b. A la búsqueda del consenso ciudadano

La pregunta por el debate o apoyo ciudadano o popular a la reforma y a sus contenidos no está sustentada en esta bibliografía más que en el apoyo electoral que los partidos pactistas recibieron en las elecciones:

“la ciudadanía respaldó mayoritariamente el acuerdo, a la vez que expresó ciertas preocupaciones o reservas que deberán ser tenidas en consideración para un futuro inmediato (...) advertibles en la disminución, en unos quince puntos porcentuales, de los sufragios recibidos por ambos partidos respecto de los comicios de octubre de 1993” (García Lema, 1994).

²² La expresión se toma parafraseada de las declaraciones del juez y actual presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Horacio Rosatti, en la entrevista realizada a El Litoral el 19 de agosto de 2024, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=W82Z_IjaL5M

²³ La expresión se toma parafraseada del voto en disidencia del juez Zaffaroni en autos “Rizzo, Jorge Gabriel (apod. lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional Ley 26855 s/medida cautelar”, sentencia del 18-06-2013, publicada en Fallos: 336:760.

²⁴ La inclusión del Jefe de Gabinete, la modificación de la duración del mandato presidencial con posibilidad de reelección, entre otras.

²⁵ Modificación de las facultades del Congreso, del procedimiento de adopción de leyes o la elección del tercer senador por la minoría.

²⁶ Recordando la vigente idea de Lasalle (2005).

Asimismo, se señala que el apoyo electoral dado al Frente Grande²⁷ y al MODIN²⁸ no representaba una oposición real a la reforma, dado que ambos partidos, aunque objetaban el núcleo, apoyaron el cambio constitucional, y desarrollaron su labor en un clima de consenso y cooperación inédito (Masnatta, 1994; Marucci & Cires, 2022; Negretto, 2001).

A pesar de que el proceso de reforma se haya detallado en profundidad, muy poco se ha avanzado en relacionarlo con los principales eventos sociales y políticos que se sucedieron en el período que va desde la aprobación de la ley hasta la jura de la constitución, como el Santiagueñazo de diciembre de 1993, la Marcha Federal del 6 de julio de 1994, o el paro general del 2 de agosto de 1994. En última instancia, estos nos vienen insinuados en forma supeditada a un relato oficial que los minimiza o esconde, salvo cuando logran interrumpir el curso de los acontecimientos reformistas²⁹.

Un conjunto de obras de Derecho Constitucional recupera, en algún punto, la preocupación por la participación ciudadana, con el objetivo de fundamentar sus impugnaciones a la constitución. Badeni señala que el Pacto de Olivos “[fue] concertado sin debate previo, sin publicidad, sin conocimiento de la ciudadanía y a espaldas de los partidos políticos” (Badeni, 1994, pág. 152) que Alfonsín y Menem representaban. En ese sentido, sostuvo que existía un “total desconocimiento” por parte de la ciudadanía del contenido de la reforma, y del alcance y valores de la constitución. Por eso concluía que mal puede existir un consenso o legitimidad reformadora si los objetivos de la reforma se centran en un pacto entre dirigentes y no se conocía el contenido. También critica la forma de elección de convencionales con base en que se encontraban habilitados a serlo quienes ya ocupaban algún cargo político. En sintonía con otros aportes (Spota, 1995), se pronuncia en contra de las limitaciones que habían sido impuestas sobre la actuación de la convención. Siguiendo con esta tradición de pensamiento se ubica también Ekmekdjian

²⁷ El Frente Grande obtuvo 31 convencionales. Ganó la Capital Federal y Neuquén, fue segunda fuerza en Buenos Aires, y obtuvo un porcentaje nacional de casi el 13,20 % (Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral, 1994).

²⁸ El Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), fundado por Aldo Rico, obtuvo 21 convencionales con un porcentaje nacional de 9,27 % (Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral, 1994).

²⁹ Como ejemplo a este respecto ver la mención al Santiagueñazo que realiza García Lema (1994), en la cual apenas se enuncia como justificación de la demora que los acontecimientos generaron en el tratamiento de la ley de necesidad de la reforma en la Cámara de Diputados de la Nación.

(1999) según el cual la reforma era ilegítima, innecesariamente exuberante y no solucionaba los problemas sociales.

Estas obras, sin embargo, no se preguntan ni reponen cómo fue dado el debate constitucional por abajo o a ras del suelo, en gremios, ámbitos escolares, centros culturales, asociaciones civiles, entre otros espacios de asociatividad popular. No invierten esfuerzo alguno en intentar documentar la existencia de estos procesos, sean o no tenidos en cuenta por muchos convencionales al momento de pensar en el nuevo texto. Estos temas, propios de la agenda de estudios críticos, tampoco aparecen abordados en profundidad por los trabajos que complejizan la mirada del 94, que se han concentrado principalmente en disputar sentidos interpretativos de la constitución a partir de asuntos como la jerarquía de los tratados de derechos humanos, el cambio en la noción de igualdad y las acciones positivas (Bidart Campos, 1996; Clérico, 2012; Clérico & Aldao, 2014; Gargarella & Alegre, 2007; Saba, 2004); el acceso a la justicia y la judicialización de los derechos sociales (Abramovich & Courtis, 2002; Abramovich & Pautassi, 2009; Cardinaux, Vita, Aldao & Clérico, 2013; Lobato, 2019; 2022;) la relación con los poderes económicos y el carácter social (o no) del programa constitucional (Benente, 2019; Bidart Campos, 1999; Etchichury, 2019), entre otros.

Algunas obras avanzan heurísticamente en señalar algunos aspectos vinculados con ciertos colectivos sociales como las mujeres o los pueblos originarios (Ronconi & González, 2019; Zimmerman, 2015; Zimmerman, Rojas & Capurro Robles, 2019) o realizan impugnaciones en el orden de la efectiva democratización de poderes que la reforma pudo realizar, incorporando a la ciudadanía en un proceso de robustecimiento de mecanismos deliberativos (Gargarella, 2017). Existen también muy puntuales aportes de factura crítica sobre el proceso convencional surgidos en el contexto. Estos muestran la existencia de grupos que discutían con el menemismo —inclusive dentro del justicialismo³⁰— con

³⁰ En efecto, un buen ejemplo a este respecto es la obra del convencional del PJ, Héctor Masnatta. En su libro titulado *Hacia la reforma constitucional*, publicado en mayo de 1993 se proponen reflexiones en tono propositivo, como una suerte de insumo para el debate constituyente. Entre los tópicos que aborda se encuentran la jerarquía de los tratados, la operatividad de la constitución —y en particular, de las cláusulas de derechos sociales— como elemento necesario del constitucionalismo social que la convención debía instalar, aspectos vinculados con la consagración de la democracia representativa, críticas al neoliberalismo, mecanismos para la distribución de la renta y la organización federal, municipalismo, entre otras.

Ya en su participación en una obra colectiva posterior a la convención, Masnatta (1994) propone pautas para interpretar el nuevo texto al que define como la “Constitución de la Paz”, fruto de un pluralismo y un consenso sin antecedentes en la historia argentina, y sugiriendo al trabajo armónico de los constituyentes.

capacidad para sostener una participación crítica³¹, y que intentó otras formas de “compensar” el botín reeleccionista de Menem, además de las ya atribuidas a la UCR de Alfonsín, como la atenuación del presidencialismo. Entre ellas la consolidación del protagonismo popular, la incorporación creativa de instituciones que pusieran al día las garantías constitucionales (Feijoó, 1994), la democratización de las instituciones, el carácter fundamental de algunos derechos (entre ellos el del trabajo y de las mujeres) o nuevas definiciones de la discriminación como desigualdad (Bravo, 1994).

Lo visto demuestra que aún no sabemos demasiado sobre aquellos convencionales “de segunda o tercera”³², que no fueron quizás los grandes protagonistas o ideólogos de los cambios alcanzados, pero actuaron por fuera del libro de la reelección y de las agendas de los partidos principales. Tampoco conocemos a los convencionales de origen sindical, que podrían ser incluidos dentro de estas categorías. ¿Qué rol cumplieron en la convención? ¿Pudieron expresarse? ¿Su participación logró algún impacto? ¿Qué agendas impulsaron? ¿Actuaron colectiva y transversalmente o se signaron a una estricta disciplina partidaria? En otro orden, tampoco hemos podido indagar a partir de estudios de caso relevantes cuál fue el impacto del debate constituyente en algunos sectores. Estos son los puntos sobre los cuales la tesis hace un aporte.

2.4. Corriendo el velo del consenso: otras voces para pensar la constitución

¿Acaso en las voces a las que prestamos oído no resuena el eco de otras voces que dejaron de sonar? (Benjamin, 2009, pág. 18)

Recapitulando, esta tesis reconstruye una perspectiva sobre la reforma que parte de priorizar su dimensión social a través del derrotero de las voces normalmente excluidas por el derecho y la historia constitucional. Este objetivo se cumple abordando un aspecto

³¹ Con particular relevancia para esta tesis, Feijoó —convencional constituyente del PJ bonaerense— planteó la idea de un “partido transversal” conformado por “un grupo importante de personas, profesionales universitarios en su mayoría, casi todos definidos por su condición de ex militantes y todos sobrevivientes —aunque sea metafóricamente— al Terrorismo de Estado” (Feijoó, 1994, pág. 88), con una suerte de “mandato generacional”, y aliado a un conjunto de “liberales doctrinarios”, ávidos de impulsar agendas propias como medio ambiente, indigenismo, entre otras.

³² Así los describe María del Carmen Feijoó en la entrevista realizada en el episodio cuarto del podcast “Parkour. Voces en movimiento” de la radio de la Biblioteca del Congreso de la Nación disponible en <https://bcnradio.com.ar/programacion/-parkour.-voces-en-movimiento->

puntual, propio del acotado marco que corresponde a una tesis de maestría, pero podría extenderse a otros planos en un futuro. Para ello pongo en diálogo las voces que tradicionalmente justifican o explican la reforma con otras novedosas, marginadas, separadas del debate, y que la doctrina no ha incluido tampoco en sus análisis posteriores. Voces que —recuperando a Benjamin— dejaron de sonar, en el sentido de la pérdida de representación directa, pero que no han dejado de pronunciarse, manifestarse, criticar o interpelar a aquellos espacios en los que se toman decisiones jurídicamente trascendentes. Se amplía así el conocimiento y la extensión de fuentes de la reforma lo que permite una mejor explicación histórica y también interpretativa.

El alcance incluye las impugnaciones que no se tradujeron en criterio alguno, que no fueron consideradas, ni consultadas. En definitiva, no se trata de recuperar solamente la palabra de los que tuvieron poder para crear el derecho (Tomás y Valiente, 2004) sino también de otros actores que quisieron ser tenidos en cuenta, con mayor o menor éxito. Esto presupone una concepción instrumental de Derecho que sirve para delimitar el alcance de la indagación pero que, al mismo tiempo, no nos limita a una visión normativista o positivista ya que “el Derecho no consiste solo en las normas estrictamente consideradas, sino que extiende su realidad a la eficacia de tales normas, a su aplicación e interpretación en el seno de la misma sociedad en que las normas aparecieron” (Tomás y Valiente, 2004, pág. 25). También sirve para correr la amnesia o el velo del derecho constitucional y analizar lo que los pactos ocultan (Clavero, 2014; 2021).

Desde la perspectiva propuesta existen al menos dos dimensiones o tareas para el/la historiador/a del derecho que, aunque complementarias, pueden ser separadas a fines de su estudio. Por un lado, la historia de los modos de creación del derecho y por otro la historia de las instituciones jurídicas. Sobre el primer campo afirma que responde a la pregunta ¿quién o quiénes crean derecho en cada sociedad? Cuestión que también podría formularse como quiénes tuvieron poder para ello. Como hemos visto en el estado del arte previamente repasado la historia del derecho y, sobre todo, la historia constitucional, poco se han avocado a preguntarse sobre los sujetos que integran el bando de quienes no han tenido poder³³.

³³ Sobre el segundo campo, se define a una institución jurídica como “el conjunto formado por unas relaciones sociales homogéneas y el marco normativo que las regula” (Tomás y Valiente, 2004, pág. 31) y donde estas relaciones sociales constituyen el contenido de ese marco jurídico. Es por eso que resulta un

Así entendido, este trabajo es histórico y es jurídico, en la medida en que busca estudiar una institución jurídica entendiéndola como parte del Estado, pero a la vez documentar cuáles ideas, sujetos y planteos sirvieron de base para su instauración normativa en el contexto en el que surgió. La (no) aplicación del diseño constitucional, aunque no será más que mencionada en las conclusiones, es un hecho que invita a revisar el grado de consenso histórico que han tenido las reformas promovidas. Para ello, creo que es importante saber qué voces y actores fueron principalmente ponderados y cuáles excluidos. En particular, en este trabajo me pregunto por los aportes del sindicalismo, pero bien podría ampliarse a otros colectivos.

La indagación histórica también puede entenderse como una forma de interpretación constitucional. En efecto, de acuerdo con Bidart Campos, una constitución puede y debe comprenderse desde su raíz histórica³⁴:

“La constitución, además de un ‘para qué’ (*fin*es), tiene un ‘por qué’, que encuentra su razón de ser en la citada raíz histórica. Por eso, la indagación de todo el proceso político-institucional que ha dado origen a la constitución es muy útil para comprender cabalmente el sentido de la constitución” (Bidart Campos, 2006, pág. 324).

En este caso puntual, esa indagación está focalizada en la pregunta por quiénes participaron de la elaboración constitucional, pero se han elaborado muchas otras vinculadas, por ejemplo, con la reposición del contexto político e institucional previo al 94, para explicar aspectos puntuales de la atenuación del presidencialismo como los decretos de necesidad de urgencia (Negretto, 2001).

La pregunta por la participación de los interesados en las reformas que los afectan directamente es un tema de especial relevancia del constitucionalismo actual (Benente, 2019; Gargarella, 2017; Grote, 2017; López Maya, 2014; Negretto, 2015; Rajland & Constante, 1995; Rosatti, 1994; Viciano Pastor & Martínez Dalmau, 2010; Welp, 2024).

imperativo metodológico “estudiar a propósito de cada institución la aplicación efectiva de las normas jurídicas que la regulan” (Tomás y Valiente, 2004, pág. 31). Esta tesis se ocupará mucho más del primer punto, el de los sujetos, con el convencimiento de que puede aportar claves explicativas para futuros análisis sobre la aplicación efectiva de la constitución al segundo punto: el del funcionamiento de una institución.

³⁴ La raíz histórica, articulada con la variable normativa, los principios, valores y fines constituye, para Bidart Campos, una tríada de interpretación. Dentro de la raíz histórica el autor propone interpretar la constitución en forma contextualizada. El contexto ayuda, por ejemplo, a restituir los sentidos de los silencios o las cuestiones implícitas en la constitución. Para ejemplificar acude a los derechos implícitos previstos en el art. 33 y a principios generalmente aceptados, aunque no se encuentren, por ejemplo, contenidos en el preámbulo como la dignidad, el pluralismo sociopolítico, etc.

Especialmente a partir de la reforma de la Constitución venezolana (1999), siguiendo por la de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) —procesos, que han sido denominados como *nuevo constitucionalismo latinoamericano* e insertos en una octava ola de reformas mundiales— asistimos a nivel regional a una profundización o radicalización de la idea de participación directa del pueblo en la reforma constitucional. La participación popular directa se convierte en un aspecto sustancial de la legitimidad democrática de los procesos de reforma. La persistencia de esta dimensión se vio reflejada, por caso, en la última reforma constitucional sucedida en Chile dado que no solo se plebiscitó la necesidad de la reforma sino también cómo se integraría la convención constituyente resultando una asamblea conformada por constituyentes directamente elegidos por el voto directo, y con paridad de género (Undurraga, 2020; Welp, 2024).

La agenda de la participación directa y deliberación ha sido tomada por los movimientos sociales de distinto tipo como un elemento fundamental, y ha sido repensada desde las posturas críticas. Ha sido caracterizado como un derecho fundamental, conceptualizado como el derecho a tener derecho y a organizarse para defenderlo, y se ha sostenido su vinculación estrecha con una noción participativa de la democracia (de Sousa Santos, 2010). También aparece reputada como un móvil indispensable para el cuestionamiento de los consensos hegemónicos (Laclau & Mouffe, 2005) o como una tensión creativa de los procesos de transformación o revolución social del siglo XXI (García Linera, 2020).

El aspecto participativo en términos de control ciudadano también ha sido abordado con gran ímpetu en Argentina, sobre todo con posterioridad a la reforma de 1994, que fue tenuemente innovadora en algunos de los mecanismos institucionales de participación directa (Rajland & Constante, 1995; Rosatti, 1994). Por ejemplo, en lo que respecta al control que ejercen las asociaciones no gubernamentales o las demandas o agendas que buscan representar, como así también la intervención específica de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones a través de los mecanismos legales establecidos —audiencias, revocatoria, referéndum, iniciativa popular, etc. (Saba & Böhmer, 2000). En este sentido, también se ubica cierta bibliografía relativa a analizar la novedad que representó el camino de la judicialización y el litigio (*turn to the law*) como una nueva oportunidad o estrategia del sujeto ciudadano, representado por este tipo de asociatividad no gubernamental (Smulovitz, 2010). También a este respecto aparecen una

serie de trabajos posteriores a la crisis del 2001, que involucran al Poder Judicial como objeto de impugnación (Ruibal, 2008).

La defensa del involucramiento de la ciudadanía en el plano específicamente judicial es arduamente sostenida por el pensamiento crítico en la materia. En particular, Luis Pásara ha señalado como una condición de posibilidad de la reforma del Poder Judicial la participación política y de la sociedad civil, como así también la suficiente creación de incentivos que disipen las habituales resistencias internas, dado que

“no es posible llevar a cabo una reforma contra el interés y la voluntad de quienes trabajan a diario en el sistema de justicia [y] si no es posible lograr el compromiso positivo de parte de ellos, la reforma no es viable” (Pásara, 2014, pág. 294).

También, en el plano local, el aspecto ha sido trabajado por la corriente democratizadora —en especial por Binder (2006, 2011), Binder y Obando (2004) y Zaffaroni (1994)— y aparece referida en las producciones de reforma judicial (Bielsa, 1993).

Esta bibliografía se organiza bajo una idea de participación ciudadana o social que importa un conjunto amplio e indeterminado. ¿Es posible pensar la participación haciendo foco en colectivos puntuales e históricamente? En particular, como anticipé, esta tesis busca aportar a pensar el rol del sindicalismo, sujeto para el cual este movimiento participativo no representa una novedad. En efecto, para el movimiento obrero organizado existió un proceso de democratización y participación muy importante en América Latina con las reformas sociales de las constituciones latinoamericanas. Por supuesto, esto se desarrolló en un sentido muy diferente al del constitucionalismo latinoamericano actual, pero permitió una discusión constitucional de mayorías, y efectivamente extendió el ámbito de participación en la reelaboración del contrato social (Pasarín, 2023).

En otro orden, es importante aclarar que este trabajo no se presenta en contra de otros que construyen su argumentación exclusivamente desde las fuentes tradicionales de la reforma constitucional, o que tienden a priorizar la mirada de los líderes políticos de las coaliciones mayoritarias, o aquellos discursos que informaron los debates de la convención constituyente o los interpretaron. En rigor, dialoga con estas construcciones —que permiten una mirada desde arriba— en los términos propuestos por la historia

desde abajo: leyéndola entrelineas y a contrapelo (Rediker, 2022) o bien ofreciendo una perspectiva que contemple a las minorías o desposeídos como parte de una historia del derecho nacional y comparada (Zahn, 2020). Tampoco se trata de proponer una clásica dicotomía entre vencedores y vencidos, sino construir un balance histórico de un proceso que incluye protagonistas y marginados, y agendas que se cierran y otras que se abren con los cambios institucionales.

La reforma constitucional es concebida, así, como expresión de un proceso histórico que la contiene, pero la supera, involucrando actores en una trama compleja. La observación con foco en las voces no privilegiadas, en sus silencios, o sus tensiones con aquellas priorizadas tradicionalmente permiten nuevas miradas que controvierten las lecturas tradicionales de la doctrina. El resultado indirecto de este ejercicio es mostrar el carácter precario del derecho, cualidad que pone en primer plano la dimensión transformativa y cambiante del mismo (Caroni, 2014).

En resumen, entonces, el objetivo de la tesis es documentar la participación del sindicalismo en la reforma constitucional de 1994. Ello discute con los trabajos tradicionales sobre el 94, ya reseñados, que se caracterizan por privilegiar voces oficiales o celebratorias, definidas con criterios que priorizan a los juristas por sobre otros convencionales, y a partir de las que se conforma una suerte de espíritu de la reforma o sentido jurídico unívoco y general³⁵. Se busca también —a largo plazo— rescatar a la reforma constitucional de 1994 del escenario de alta política al que se la ha conferido, y recuperar qué de ella han tomado o criticado los diferentes actores sociales, y en particular el movimiento obrero.

2.5. Metodología y fuentes

El ejercicio que aquí se intenta se inscribe en el campo de la historia constitucional. Dentro de ella prioriza los postulados conceptuales y las herramientas metodológicas de la escuela de la Historia Crítica del Derecho. Parte de afirmar, junto con ella, la precariedad del derecho en tanto producto histórico, y el rechazo por las

³⁵ En última instancia, ese espíritu está definido por la interpretación que realiza la Corte Suprema. Este rol aparece patentemente enunciado en los fallos de la Corte Suprema en autos “Gauna Juan Octavio s/ Acto comicial 29/03/97”, sentencia del 7/5/1997 (publicada en Fallos: 320:875) y “Fayt Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ Proceso de conocimiento”, sentencia del 19/8/1999 (publicada en Fallos: 322:1616), entre muchos otros.

explicaciones de los procesos y productos jurídicos con fines justificatorios y dogmáticos, lo que pone al jurista en el lugar de escriba del derecho positivo, antes que en la explicación o la crítica (Caroni, 2014). Propone en cambio una nueva interpretación histórica de la reforma constitucional que “...analizando atentamente el origen de las normas jurídicas y sin reducir de antemano el valor de los componentes sociales y políticos, discuta implícitamente el mito de la neutralidad del derecho” (Caroni, 2014, pág. 86).

Algunas de las premisas metodológicas que se desprenden de esta perspectiva son:

1) Que el Derecho puede ser estudiado desde perspectivas sociohistóricas y contextualizándolo, en tanto no se reduce a su expresión normativa o legal (propia del surgimiento del Estado moderno) sino que puede pensarse como visiones del mundo con cierta obligatoriedad, o modelos estructurados de acción o regímenes de normatividad (Cacciavillani y Vita, 2021; Duve, 2022; Garriga, 2012, 2020; Grossi, 2006; Hespanha, 2002). Ergo, la comprensión del Derecho y sus productos, dentro de los que cabe comprender a la constitución, no se agota en la revisión del marco jurídico.

2) Que la historia del Derecho debe servir como mecanismo al servicio de rescatar la alteridad en los procesos históricos y ser así útil a los fines de comprender el cambio social y el conflicto.

Esta dimensión sustenta el intento por lograr que la corriente de la historia crítica recupere su fuerza explicativa en el contexto actual. El debilitamiento de la corriente crítica en esta materia puede explicarse en la imposibilidad de estructurar un discurso ordenador de significancia como fue aquel realizado en torno a la “desestatalización” del Derecho. En efecto, la escuela crítica se ha caracterizado por demostrar que la asociación entre Derecho y Estado esconde una mitificación o una apropiación del Derecho por parte del poder, a partir de la instauración de ciertas ficciones tales como que la ley es una expresión de la voluntad o interés general de la sociedad. En ese intento por resurgir como corriente de interpelación y descubrimiento, la historia crítica debe poder relevar no solo la actuación estatal creadora de Derecho sino también normatividades surgidas de una variedad de actores no estatales (Duve, 2022; Martín, 2022). Se trata de observar lo que la ley nombra, pero también lo que no nombra, los silencios y sus exclusiones (Caroni, 2014; Ruiz, 2009). Y también describir, contextualizar, exponer y analizar las dificultades que estos actores encuentran ante el marco normativo impuesto.

3) Que debe propenderse a una mirada que localice lo global, identificando sentidos internacionalmente relevantes, redes de circulación e intercambio, partiendo de la base de que muchos de los procesos nacionales se sustentan en interrelaciones, intercambios con origen en una escala mayor (Duve, 2022; Garriga, 2020; Vita, 2021; Zimmermann, 2017).

En particular vengo poniendo en práctica esta perspectiva para pensar la participación del movimiento obrero y del sindicalismo en las reformas sociales a la constitución argentina que tuvieron lugar a mediados del siglo XX (principalmente 1949 y 1957). Como es típico de estas reformas a nivel mundial, las modificaciones sociales de la Constitución Nacional representaron la oportunidad de incluir sujetos y contenidos ausentes en los debates originarios entre liberales y conservadores, durante el siglo XIX. Así se presentan como una gran oportunidad para trabajar sobre el cambio de significado de ciertos derechos y la relegitimación de otros (los sociales) que, aunque presentes desde antaño (Martín, 2014), no habían logrado conquistar espacios estatales con la misma legitimidad que los promovidos por sus declamados adversarios. Estas modificaciones del constitucionalismo social ofrecen, al mismo tiempo, una oportunidad para observar la forma en la que lograron integrarse a los debates jurídicos de mayor importancia algunos actores sociales entonces históricamente postergados del contrato ciudadano. Allí el movimiento obrero se encuentra, según el caso, con las mujeres y los pueblos originarios, entre otros.

El presente aporte está concretamente vinculado con esta trayectoria de investigación³⁶, en cuanto importa el análisis de las reformas constitucionales del siglo XX argentino, en la perspectiva y metodología histórica esbozada, y con preocupación por un objeto específico: el movimiento obrero y sus demandas. Este ejercicio es un paso en el desarrollo de una visión diacrónica o de largo alcance de la participación del movimiento obrero en las reformas constitucionales nacionales del siglo XX. El estudio de otros contextos y procesos de reforma es valioso para volver a mirar el constitucionalismo social con nuevas preguntas sobre el rol del movimiento obrero y los

³⁶ Responde a mi formación profesional en el Derecho del Trabajo, y explica por qué, en esta incipiente trayectoria entendí necesario formarme en la maestría sobre Estudios y Relaciones del Trabajo de FLACSO. En esta maestría hemos abordado un conjunto diverso de temáticas del mundo del trabajo que, entre múltiples beneficios, ayudaron a robustecer mi mirada de la historia del movimiento obrero nacional e internacional. Mi intención es inscribir la tesis en el diálogo con estos aportes, intentando llevar este trabajo de investigación que vengo poniendo en práctica a una época más reciente: la de la reforma constitucional del año 1994.

temas puestos en discusión entonces. Traza una línea de vital importancia también para pensar la participación del movimiento obrero en el derecho y en el Estado. Conocer este aspecto es relevante para reponer los elementos contextuales que explican la producción jurídica y el enfoque de la acción de gobierno. De esta forma puede resultar también un sustento para profundizar en la comprensión del derecho del trabajo históricamente, dado que en gran medida se trata de comprender quién hace el derecho (Tomás y Valiente, 2004).

En bases a las orientaciones teórico-metodológicas planteadas en esta introducción realicé un trabajo de campo de tipo cualitativo, que consistió en dos etapas: la primera, tuvo lugar entre la finalización de la cursada de maestría, en los albores de la recuperación de la presencialidad con posterioridad a la pandemia del COVID-19, y culminó a fines de enero de 2023. En esta etapa me dediqué principalmente al análisis de fuentes primarias y secundarias de la reforma y los sindicatos judiciales. La segunda etapa, comenzó en febrero de 2023 y culminó al finalizar esta tesis, en diciembre de 2024, asociada principalmente a la realización de entrevistas y la escritura.

Esta tesis incorpora varias fuentes para ejercitar la perspectiva de documentar el debate constitucional desde abajo. Por un lado, en cuanto al movimiento obrero, que es el actor social protagónico de esta investigación³⁷, se buscó reponer desde fuentes primarias la acción de los judiciales. Para ello me focalicé prioritariamente en la Federación Judicial Argentina y tomé como fuente primaria principal la revista de publicación periódica de la FJA, el *Pregón Judicial*, desde sus comienzos en enero de 1989 hasta el año 1994 (números 1 al 28). Asimismo, sumé artículos de prensa de algunos periodistas judiciales que trabajaron en su redacción (Fernández Novoa & Giarone, 2001), y los boletines que editó el Centro de Estudios de la FJA a partir de 1995. También revisé, en menor medida, otras publicaciones específicas como la revista *En marcha* de la Asociación Judicial Bonaerense (AJB).

Fuera de las revistas, los judiciales han editado y publicado diversos libros contando su propia historia. En particular, la Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN) y la AJB han publicado obras que son muy útiles para la construcción del Anexo

³⁷ No es el único, dado que las propias intervenciones de los convencionales constituyentes me llevaron a explorar someramente otros sujetos que realizaron planteamientos hacia la convención, como la Asociación Argentina de Funcionarios y Magistrados Judiciales (AAFMJ), de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) y las conclusiones de las reuniones extraordinarias de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Provincia (hoy JUFEJUS).

de la tesis. En estas fuentes se reflejan elementos de relevancia de la acción sindical que también fueron incorporados, especialmente para la construcción del anexo.

Muchos de los interrogantes vinculados con conocer el impacto de la reforma constitucional y del debate de su texto pueden ser mejor respondidos desde una mirada de afuera hacia adentro y de abajo hacia arriba. Por ello, el trabajo también abreva en la historia desde abajo y en sus metodologías, entre ellas el extendido uso de fuentes orales. La tesis cuenta con varias entrevistas a protagonistas de la etapa. La mayoría de las entrevistas fueron realizadas en forma individual y personal, otras fueron colectivas con miembros del grupo de investigación que integro. Se trataron en todos los casos de entrevistas en profundidad. A partir de ellas pude conocer algunas líneas de trabajo y acción del sindicalismo y la intelectualidad durante los años 90.

Comencé por entrevistar a Beatriz Rajland (1937) el 16 de febrero de 2022. Rajland es abogada, doctora en derecho, profesora consulta de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y tiene una dilatada experiencia en la reflexión sobre el Estado y el derecho. Se vinculó muy cercanamente con la FJA y con algunos de sus dirigentes con quienes compartió la militancia en el comunismo.

También entrevisté a Víctor Mendibil (1945), el 18 de julio de 2024. Mendibil fue secretario general de la AJB durante tres mandatos (1988-1991; 1991-1993 y 2000-2003), secretario general de la FJA también en tres períodos (1994-1997; 1997-2000 y 2009-2012) y cosecretario general de la FJA en otros tres períodos, dos de ellos bajo el secretariado de Jorge Izquierdo (2000-2003 y 2003-2006) y uno con Carlos Ordoñez (2012-2015).

Rufino Oscar “Champion” Quinteros (1960), militante histórico de la CTA y del frente cultural bonaerense, fundador del grupo cultural Al Borde, me concedió la tercera entrevista el 9 de agosto de 2024, y me facilitó algunas precisiones históricas en torno a la CTA, a las luchas ferroviarias de los 90 y a las intervenciones artísticas y culturales realizadas desde el sindicalismo y la militancia territorial en la época. También me conectó con otras fuentes relevantes del período.

En efecto, gracias a su contacto, pude entrevistar a Guillermo Díaz (1960) quien fue, desde fines de los años ochenta, delegado y luego miembro de la comisión interna de ACINDAR, y un activo militante de la UOM-Villa Constitución en diferentes cargos. Sobre todo, hablamos de su relación de amistad con el dirigente de la “UOM-Villa” —

como le dicen los locales—, Alberto “Pichi” Piccinini. El encuentro tuvo lugar el 21 de agosto de 2024.

El 12 de agosto de 2024 realicé una entrevista virtual al ex trabajador judicial y ahora periodista Daniel Giarone (1969), quien fue parte del equipo de redacción del *Pregón* a partir de 1996, y específicamente se dedicó a la cuestión de la reforma judicial. Su testimonio me aportó datos muy relevantes del período posterior a la reforma constitucional, que me permitieron confirmar la importancia creciente de la temática de la reforma judicial en la acción sindical de los judiciales. Asimismo, pude conocer diferentes iniciativas que impulsó la FJA y la AJB en relación con la temática en diversas provincias.

También el trabajo se sustenta en la entrevista que realizamos al convencional constituyente y juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Juan Carlos Maqueda (1949), el 25 de octubre de 2024. Otras entrevistas a convencionales constituyentes que fueron utilizadas en esta investigación se encuentran disponibles en el archivo Memoria Abierta (entrevista a Inés Brassesco), en diversos podcasts (“Generación 94” y “Parkour”), en el canal de YouTube del Seminario de Género del Instituto “Gioja” de la Facultad de Derecho de la UBA y en producciones periodísticas.

Se consultaron además diversos archivos que contienen documentos relevantes para pensar una dimensión social de la reforma constitucional, y en general de la actuación popular ante el menemismo. Por un lado, el Archivo y Biblioteca del Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas (CEDINCI). Allí di con el archivo de volantes que me permitió agregar densidad a algunos elementos que se tratan en el trabajo. En particular, sobre el proceso electoral de los convencionales constituyentes, y la caracterización de la posición de los partidos políticos ante la reforma en función de volantes de campaña. Por otro lado, el archivo conserva los volantes que se repartieron durante la Marcha Federal de julio de 1994 aportando también a visualizar algunas de las consignas que partidos y sindicatos levantaron durante una de las primeras muestras de impugnación general al gobierno de Menem, y que tuvo lugar en simultáneo a las sesiones de la convención. Allí también consulté los periódicos de la CTA y los números 37 a 41 de la revista *La ciudad futura. Revista de cultura socialista*³⁸, en la cual

³⁸ La revista *La ciudad futura* fue una publicación de los integrantes del Club de Cultura Socialista creada y dirigida por muchos años por José Aricó, Juan Carlos Portantiero y Jorge Tula.

algunos convencionales y analistas publicaron reflexiones respecto a la reforma constitucional y los resultados de las elecciones a convencionales.

La biblioteca de la CTA-A me permitió acceder a los documentos del Congreso del Trabajo y la Producción (CTP) —una iniciativa político sindical lanzada por esa central en 1993— relativos a la reforma constitucional que constan de un documento privado o borrador, y otro público, dado a conocer por el CTP previo al inicio de las sesiones.

En el Centro de Estudios de la FJA pude consultar diversos documentos de la FJA y de la AJB. En particular tuve a la vista las versiones impresas del Pregón, el libro *Los compañeros* de la AJB, los boletines creados por el Centro de Estudios impulsando diferentes debates —entre ellos las críticas a la reforma constitucional luego de 1994—, entre otros.

Como señalé más arriba el trabajo cuenta con otro gran universo de fuentes propias de la historia constitucional, utilizadas para observar el proceso de reforma. Así para la elaboración de los antecedentes del proceso constituyente se incluyen lo ya referidos volantes electorales de partidos políticos (del Archivo del CEDINCI) como así también fuentes oficiales: el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994 (disponible en la web del Senado), en el que observé específicamente los debates relativos al Poder Judicial; la publicación oficial denominada *Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, editada por La Ley; debates parlamentarios de diversas leyes; y fallos y acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, en menor medida, otros tribunales. También utilicé algunos antecedentes de reformas provinciales, documentación partidaria y estatal, revistas y publicaciones especializadas de la época, y fuentes secundarias. En menor medida, aportando al fin de recomponer el contexto del Poder Judicial en los años noventa, revisé revistas de asociaciones profesionales como la del Colegio de Escribanos, y revistas y páginas web de asociaciones de magistrados y jueces.

Dentro de las fuentes primarias que interactúan con ambos universos se encuentra la prensa. Me interesó específicamente consultar los diarios Clarín, *Ámbito Financiero*, *Página 12*, y *El Litoral* que cubrieron la convención. En menor medida aparecen notas del diario *La Nación*. Prioricé el período que va desde el 8 de noviembre de 1993 —momento en el cual un joven Carlos Pagni publica la primicia del Pacto de Olivos en *Ámbito*

Financiero— hasta el 24 de agosto de 1994, día en el que la convención fue jurada en el Palacio San José.

En cuanto a las fuentes secundarias y los campos con los que esta tesis puede dialogar, esta investigación parte de una mirada amplia. En efecto, incorpora bibliografía vinculada con la reforma, proveniente del campo propiamente jurídico y de la historia del derecho. Sin embargo, para reponer algunos tópicos elementales para pensar la contextualización de la reforma y de la participación del movimiento obrero en ella trabaja también con bibliografía sobre estudios sociales del trabajo. En particular aquella que intenta reconstruir una historia de la participación del sindicalismo en la política y la sociedad de la primera década postdictadura (1984-1994).

3. Voces oídas. La necesidad de la reforma en contexto

3.1. Resumen general del capítulo

Para recomponer las voces que fueron oídas o consideradas para la reforma constitucional, y contextualizar los cambios en un proceso histórico de larga duración, este capítulo va a considerar diversos aspectos. Por un lado, la historia de los partidos políticos y sus planteos en torno al Poder Judicial. Especialmente entre los que conformaron el pacto reformista, el radicalismo promovió la reforma de la constitución y del Poder Judicial desde el retorno democrático. Efectivamente, estos temas fueron encomendados al Consejo para la Consolidación de la Democracia, dirigido por Carlos Nino (1943-1993), y formaron parte de las tensiones que atravesó la implementación del programa político del alfonsinismo. Para los años de la constituyente, el partido de Alem e Irigoyen ya había acumulado experiencia de gestión que, sumado a los aportes teóricos, conformaba un *corpus* significativo.

En cuanto al Partido Justicialista, diferentes puntos pueden señalarse. Por un lado, es claro que el justicialismo buscó la reelección de Menem como principal objetivo, pero eso no debe opacar la importante tradición reformista peronista que encontró una oportunidad en el 94 (García Lema, 2021). Asimismo, que el Pacto de Olivos se haya presentado como una suerte de cesión del justicialismo a pretensiones del radicalismo ordenadas bajo la idea de atenuación del poder presidencial, y a cambio de la reelección, no debería obstaculizar el análisis de las condiciones y el alcance de los consensos, aspecto especialmente relevante para el Poder Judicial. Por caso, es claro que existía un interés conjunto en mejorar la eficiencia del Poder Judicial y dotarlo de mayor independencia en la selección de magistrados/as. A su vez, que todo ello debía hacerse a través de un nuevo instituto, el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, las dudas reinantes sobre la composición del Consejo y diversas críticas orientadas a su diseño y las facultades que debía detentar atentaron contra una comprensión unificada o común del instituto. Antes que al radicalismo... ¿a quién escuchó el justicialismo? O si quisiéramos usar la lógica preponderante en el análisis del Pacto de Olivos: ¿ante quién cedió?

Entre los restantes partidos, la UCEDE y el MODIN defendieron un Consejo de menor alcance y potestades que las que finalmente le fueron reconocidas en el texto constitucional —en particular, respecto a la potestad administrativa y reglamentaria—,

mientras que el proyecto del Frente Grande o de algunos de sus principales exponentes importaba aún más que lo que el radicalismo había logrado poner sobre la mesa pactista. Entre otras cosas, la definición de la composición del Consejo, y la completitud de su diseño, como así también el otorgamiento de facultades plenas de administración.

Un segundo eje de investigación sobre los antecedentes de la reforma, desde el punto de vista de las voces oídas, está vinculado con las constituciones provinciales, en las cuales muchos de los aspectos que se incluían en la Constitución Nacional venían siendo probados. Entre ellos los mecanismos de nombramiento y remoción de jueces, y la implementación del Consejo de la Magistratura. Los convencionales de partidos provinciales hicieron notar este importante punto.

Otro eje —el tercero— que aporta a pensar el contexto y reponer los elementos considerados en la reforma del 94 está dado por la circulación de saberes internacionales, marcada por la caída del Muro de Berlín (1989), y la consecuente propagación mundial del Consenso de Washington, que abrió una etapa de “globalización” del neoliberalismo surgido entre 1978 y 1980 con la liberalización de la economía china bajo la dirección de Deng Xiaoping, el cambio de política monetaria de los Estados Unidos de Ronald Reagan, y las privatizaciones en masa promovidas por el gobierno de Margaret Thatcher en Reino Unido de Gran Bretaña (Harvey, 2005). Como se ha señalado en múltiples oportunidades, estas agendas impactaron fuertemente en Argentina. Tuvieron una traducción específica en cuanto a los debates del Poder Judicial, como capítulo específico de la reforma del Estado. El cambio también modificó las formas de organización de la sociedad civil y sus estrategias de reclamación: un conjunto de asociaciones e intelectuales encontraron en la judicialización —sobre todo de derechos sociales— un camino posible para ser oídos.

Estos ejes estructuran este capítulo, como el esqueleto sobre el que se apoyó la reforma judicial en la reforma constitucional. Representan el trasfondo que experimentaron los convencionales constituyentes y que se articula en sus intervenciones. Efectivamente, el quinto punto del capítulo se avoca a describir los distintos aportes partidarios sobre la reforma del Poder Judicial durante las sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994.

Entre las conclusiones que pueden adelantarse, el capítulo permite comprobar que todos los elementos reseñados previamente —el peso relativo de las experiencias provinciales, la discusión de los partidos políticos y sus propuestas concretas, y los

debates de la academia que datan de al menos la década del 70— fueron los principalmente considerados a la hora de pensar el nuevo Poder Judicial para la Argentina. No fueron oídas o recuperadas por los convencionales las voces de los trabajadores. Solo un grupo de jueces y matriculados fueron tenidos en cuenta por voces de oposición a los partidos pactistas, por su férrea resistencia al Consejo de la Magistratura, siendo este uno de los pocos atisbos de participación o consulta a los interesados en el tema durante la convención.

3.2. Las provincias se anticipan

El camino de la reforma había comenzado ya a nivel provincial. Al igual que en el contexto de las reformas sociales de la primera mitad del siglo XX, en las jurisdicciones subnacionales se sucedieron cambios constitucionales que anticiparon los introducidos a nivel nacional. Este aspecto había sido advertido por la doctrina a nivel general (Bidart Campos, 1996, pág. 388; Frías, 1987; Kemelmajer, 1995; Sagüés, 1987) y también en lo que respecta específicamente a las reformas del Poder Judicial (Bielsa & Graña, 1996). La comisión de juristas justicialistas lo había destacado en 1992 en su segundo documento titulado *Oportunidad de la reforma de la Constitución Nacional*.

Cierta doctrina enfatizaba que la principal innovación de las reformas estaba en la inclusión de cláusulas inspiradas en la idea de una democracia más participativa. Estas eran conceptuadas como un desborde prudente del sistema representativo expresado en la proliferación de mecanismos e instituciones novedosas como la iniciativa popular, los organismos de control o participación ciudadana, entre otras (Frías, 1987). Sin embargo, hay que señalar que las innovaciones en el Poder Judicial no ocupaban un lugar menor: en efecto, algunos de los cambios receptados en la reforma judicial nacional de 1994, como el Consejo de la Magistratura y los cambios en los mecanismos de nombramiento y remoción de jueces, fueron introducidos originalmente a nivel provincial.

El Consejo de la Magistratura (CM) —así denominado— aparece por primera vez en Chaco en 1957. Sagüés (2005) sostiene que la constitución provincial de Río Negro de 1957 también debe ser contada como antecedente. Es posible dado que, aunque no se denomina de esa forma, lo cierto es que instaura un sistema complejo de selección de magistrados de instancias inferiores a las del Tribunal Superior (art. 126), según el cual debía considerarse la propuesta de una “junta calificadora” integrada por dos miembros

del Tribunal Superior, un legislador y dos abogados designados en la forma que la ley determine. Este mecanismo era aplicable también para la designación de funcionarios³⁹. Con la reforma provincial de 1988 se incorpora en el art. 220 y siguientes en las que se regula específicamente el Consejo de la Magistratura así llamado.

Antes del 94, al menos cuatro provincias, además de Chacho y Río Negro habían incorporado al CM a nivel constitucional: Santiago del Estero (art. 166 de la Constitución de 1986), San Juan (art. 214 de la Constitución de 1986), San Luis (art. 197 de la Constitución de 1987), y Tierra del Fuego (art. 160 de la Constitución de 1991). Santa Fe lo incorpora en 1990 (decreto 2952/1990), pero a nivel infraconstitucional y dependiente del Ejecutivo. Córdoba lo descartó, según Frías (1987), por sospechas de corporativismo. Luego de la reforma constitucional el Consejo prolifera en los ordenamientos provinciales, siendo actualmente Jujuy la única provincia en la que no se encuentra legislado (Alonso, 2016), aunque existe un órgano similar denominado Tribunal de Evaluación.

En buena parte de los casos las reformas anteriores al 94 también otorgan autonomía al Ministerio Público, o lo ubican en la órbita del Poder Judicial. Asimismo, crean el jurado de enjuiciamiento como mecanismo de remoción de jueces diferente al del juicio político. La escuela judicial, los mecanismos de selección y la política salarial (al menos de los jueces de Corte) completan el conjunto de modificaciones dispuestas. No todas logran impacto en la agenda nacional en el 94.

Los debates en la Provincia de Buenos Aires desde la recuperación democrática, que se plasmaron en un preacuerdo de reforma constitucional hacia finales de los ochenta (Fabris & Ferrari, 2022; Panella, 2021) también deben ser tenidos en cuenta. El proyecto de reforma parcial aprobado por ley 10859/89 no preveía la creación del Consejo de la Magistratura en la provincia, sino que fortalecía el rol de la Corte como cabeza política, de administración y superintendencia del Poder Judicial⁴⁰. Ubicaba al Ministerio Público

³⁹ Un sistema similar aparece en algunos proyectos discutidos en la reforma constitucional de 1957. Finalmente, la reforma nacional quedó circunscripta a la incorporación del art. 14 bis y el agregado del Código de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en las atribuciones del Congreso de la Nación para sancionar los códigos de fondo. No obstante, algunas reformas provinciales acaecidas con motivo de la reforma nacional incorporaron un temario más amplio. Los ya mencionados casos de Río Negro y Chaco constituyen buenos ejemplos.

⁴⁰ Aspecto que quizás haya servido de orientador de la política menemista de la primera etapa, conforme se analiza oportunamente en esta tesis (punto 4.2.b), y también de las propuestas de reforma del justicialismo y su consejo de juristas.

dentro de la órbita judicial e introducía el jurado de enjuiciamiento⁴¹. Sin embargo, el plebiscito para la reforma resultó votado negativamente y los cambios no se realizaron sino con posterioridad.

Las provincias “chicas”, en las cuales algunos de estos cambios se habían realizado, fueron un dinamizante relevante de la Convención de 1994, en debate con las provincias “grandes” (Feijoó, 1994). En efecto, las elecciones de 1993 habían consagrado a diversas fuerzas provinciales, dando como resultado un mapa complejo:



Imagen 1: Resultado de las elecciones por provincias.

Fuente: Archivo de volantes del CEDINCI

Así, en 1994 no casualmente se avocaron a la cuestión judicial algunos convencionales de fuerzas provinciales de Salta, Chacho, Corrientes, Tierra del Fuego, Córdoba, y Mendoza, recuperando someramente las experiencias del orden local.

⁴¹ Ver Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Dr. Ricardo Levene, 2021, “Antecedentes y textos constitucionales de la Provincia de Buenos Aires 1820-1994”, compilado por Claudio Panella, Fernando Barba y Marcelo Rimoldi. Disponible en <https://edicionesbonaerenses.sg.gba.gob.ar/libro/antecedentes-y-textos-constitucionales-de-la-provincia-de-buenos-aires-1820-1994/>

La mayoría de estas intervenciones, empero, se manifiestan contra la reforma. No por incorporar el Consejo como instituto sino por adjudicarle funciones que, desde la perspectiva defendida, eran distorsivas del orden de poderes constitucional y, en particular, debilitaban a la Corte a través de sustraerle su potestad administrativa y reglamentaria. En esta lectura, que era la sostenida por magistrados federales y colegios de abogados, se enlistaron el MODIN, Cruzada Renovadora de San Juan —que intervino a través de la convencional Nancy Barbarita Avelín de Ginestar—, los integrantes del Pacto Autonomista Federal de Corrientes, y del Movimiento Popular Fueguino, entre otros. También un sector importante de juristas del justicialismo (como se repasa a continuación) encontraba estos aspectos como problemáticos, entre ellos nombres de la talla de García Lema y Masnatta.

3.3. Partidos políticos y reforma del Poder Judicial (1972-1994)

La reforma constitucional estuvo en la agenda de los dos partidos mayoritarios de la Argentina desde el retorno de Perón. En efecto, algunos de los protagonistas del tercer gobierno peronista detallan en sus memorias las distintas gestiones que se realizaron a estos efectos (Abal Medina, 2023). Sin embargo, la situación no llegó a buen puerto: la muerte de Perón y la degradación política subsiguiente atentaron contra las posibilidades de un pacto de unidad nacional, que era lo que entonces se intentaba instrumentar. Para algunos este proceso dejó enseñanzas metodológicas, entre ellas la práctica acuerdista (García Lema, 2021). El debate de los primeros años de la década del 70, y la enmienda constitucional introducida en 1972⁴², se interrumpen con la dictadura del 76.

Ya con el retorno democrático, se pone en primer plano la discusión respecto al mantenimiento de los jueces de la dictadura, ante la complicidad del Poder Judicial con el régimen militar (Barrera, 2015; Bianchi, 2014; Groisman, 1990; Smulovitz, 1995). Al impacto de la complicidad judicial con la dictadura algunos autores suman otra razón, vinculada con la maduración del propio programa democrático después de varias décadas

⁴² En las vísperas de la vuelta de Perón a la Argentina, Lanusse aprueba la enmienda constitucional de 1972 (ley 19608) elaborada por un grupo de juristas a los efectos de modificar algunos aspectos del diseño constitucional entre los cuales se encontraba el mandato del presidente, la renovación de los diputados, la composición de la Cámara de Senadores (aumentada con un senador por provincia, que correspondería a la minoría). También se introducía el *jury* para jueces, excepto los de la Corte.

de inestabilidad política, con impacto en los contenidos programáticos de los partidos, incluyendo entre ellos la política judicial (Binder, 2011, pág. 16).

Sobre esta base Alfonsín realiza diferentes acciones: en primer término, sustituye a todos los jueces de la Corte Suprema⁴³, organiza la CONADEP y se propone, en los orígenes el juzgamiento de la cúpula militar. Procesos de enorme trascendencia política e institucional que conforman aristas liminares de la política judicial de la recuperación democrática. También, como parte de esta política, constituye el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD), dirigido por el destacado jurista Carlos Nino⁴⁴.

El Consejo se crea por decreto 2446/85 publicado en el Boletín Oficial 25837 del 31 de diciembre de 1985. Emite dos dictámenes en donde se plasma el debate sobre la reforma constitucional: el preliminar (1986), y el segundo (1987). En el dictamen preliminar, el CCD recomienda mantener el sistema de selección de jueces solo modificando la publicidad de las sesiones del Senado en las que estos eran elegidos. Se critica severamente al Consejo de la Magistratura como institución para el gobierno judicial asociándolo con problemas como la creación de un “establishment” judicial, enquistamiento o politización. Sí, en cambio, se pronuncia el CCD a favor de modificar los mecanismos de remoción de magistrados, reservando el juicio político solo a miembros de Corte. Rechaza además las propuestas de la casación nacional —por considerarla contraria a las facultades de las provincias de aplicar los códigos de fondo e infundada en tanto no implicaba diferencias de criterio relevantes— y la división de la Corte en salas. Dos elementos se suman al dictamen: permitir la jurisdicción internacional que autoricen los tratados (como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), y agregar una competencia de la CSJN vinculada con los conflictos entre poderes.

En el segundo dictamen se avanza en el detalle de las reformas, defendiendo las ventajas de un sistema mixto o semipresidencialista. Esto importaba reformas en los tres poderes⁴⁵. En cuanto al Poder Judicial el segundo dictamen indica la necesidad de

⁴³ Vuelvo sobre el detalle de las sustituciones del alfonsinismo al analizar la Corte durante el menemismo (punto 4.2.b.1).

⁴⁴ El propio Nino destacaba la centralidad del Poder Judicial en el diseño constitucional: “[p]arece claro que para neutralizar tanto la anomia institucional como la que se da en la vida social argentina en general hay que dar absoluta prioridad al funcionamiento adecuado del Poder Judicial” (Nino, 2023).

⁴⁵ El Poder Ejecutivo era modificado con la incorporación de un primer ministro con facultades de administración y reglamentarias. En cuanto al Poder Legislativo se propugnaba la modificación del período de sesiones ordinarias, la agilización del trámite de sanción de leyes, los roles de las cámaras (Diputados como cámara de iniciativa predilecta y Senadores como garante de los intereses provinciales y federales),

“mantener las pautas generales” (CCD, 1987, pág. 51) de respeto a la Corte e incorporar reformas tendientes a agilizar y mejorar su labor, entre ellas el *writ of certiorari*⁴⁶ y el *stare decisis*⁴⁷. El primero, tendiente a mejorar la eficiencia de la Corte ante el aumento considerable de casos, facultaba a la Corte con la potestad de avocarse a los temas con discreción⁴⁸. El segundo, a tornar obligatorios los fallos supremos, en todo lo que hace a la materia federal⁴⁹.

En cuanto a la necesidad de discutir la constitución y propender a desarrollar la democracia participativa, Vanossi indicaba —en comentario al segundo dictamen— que el tema suscitaba gran interés y trascendía el sector de los especialistas, involucrando a todos los sectores (inclusive a los sindicales). Para el autor, que interpretaba ciertos anhelos del debate popular, la cuestión constitucional pasaba por aunar la democracia como método y la eficacia de la gestión como meta de las expectativas a las demandas ciudadanas por la igualdad de oportunidades (Vanossi, 1987). La participación incluía la incorporación de una serie de instituciones y mecanismos: consulta, referéndum, iniciativa popular, Consejo Económico y Social, autonomía del Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, establecimiento de los jurados, entre otras.

Por el lado del peronismo, la discusión sobre la reforma constitucional desarrolló cursos propios en encuentros y reuniones partidarias de las que participaron diferentes juristas⁵⁰. El protagonismo fue de un conjunto de constitucionalistas asociados a los peronismos provinciales como Masnatta y García Lema (PBA), Maqueda (Córdoba) o

la instauración de mecanismos de delegación legislativa. Este último aspecto ha sido tratado por Negretto (2001) y a su entender, constituye el antecedente institucional que utilizó el menemismo para gobernar con decretos de necesidad y urgencia. También, de acuerdo con las recomendaciones del CCD, debía crearse un Consejo Constitucional para mediar entre los poderes del Estado, con integración de miembros de las dos cámaras legislativas y del Ejecutivo, a razón de tres miembros nombrados por cada una.

⁴⁶ Definido como una facultad discrecional para rechazar sin fundamento los asuntos que llegan a su conocimiento (faz negativa) o avocarse a los que considera que deben ser tratados (faz positiva). Entre muchos otros ver Santiago (1989).

⁴⁷ Aunque la terminología se emplea de formas polisémicas, como ha advertido Ratti Mendaña (2020), en el caso refería a la obligatoriedad de las instancias inferiores de ajustar sus sentencias a los criterios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

⁴⁸ Finalmente, como se verá más adelante, se introduce por vía legislativa durante el menemismo.

⁴⁹ Este aspecto no fue incorporado en el sistema argentino, salvo por el interregno de vigencia de la Constitución de 1949, que otorgó funciones casatorias a la Corte Suprema (art. 95, segundo párrafo de la Constitución de 1949) y estableció la obligatoriedad de sus interpretaciones (art. 95, tercer párrafo de la Constitución de 1949). Sin embargo, con la recuperación de la democracia, tempranamente la Corte instaló la doctrina según la cual los jueces inferiores tienen el deber de conformar sus decisiones a las de la Corte, en la sentencia dictada en autos “Cerámica San Lorenzo I.C.S.A. s/ apelación multa 20.680” del 1-12-1988 (Fallos: 311:2453).

⁵⁰ Aspecto que fue especialmente referido por el convencional Maqueda en entrevistas para esta tesis, dado que participó de varios.

Rosatti (Santa Fe). Según alguna lectura, el peronismo respondía al llamado radical con coincidencias en torno a la necesidad de reformar la constitución, pero diferencias respecto a la oportunidad de hacerlo en aquel contexto (García Lema, 1994).

Algunas de las negociaciones concretas entre el PJ y la UCR comenzaron a partir del triunfo electoral del peronismo en las elecciones legislativas de 1987. Cafiero y Alfonsín mantuvieron diferentes encuentros y espacios de coordinación política que incluyeron aspectos vinculados con una modificación constitucional (García Lema, 1994). Fracasaron por diferentes motivos, entre los que Negretto (2001) resalta la consustanciación histórica del peronismo con algunos elementos institucionales argentinos propios del presidencialismo —por su oposición expresa a la incorporación del primer ministro—, la mantención de mayoría en el Senado, y los avances del calendario electoral que fue declinando el peso político de la UCR. Marucci & Cires (2022), por su parte, marcan que a pesar los consensos existentes entre el PJ y la UCR en torno a la reforma aún quedaban muchos elementos por acordar entre los cuales se encontraban el contenido y el procedimiento. Señalan coincidentemente con Negretto (2001) que la oposición pública de Menem a la incorporación de la figura del primer ministro comenzó a coartar el proceso, por entender los radicales que podía representar un tema contraproducente de cara a la siguiente campaña electoral, en una sociedad de tradición presidencialista. Luego de ello los estallidos sociales derivados del agravamiento de la situación económica y el levantamiento carapintada corrieron del eje del debate reformista (Marucci & Cires, 2022).

Ya bajo la presidencia de Menem la cuestión de la reforma recobra impulso recién luego del éxito circunstancial del plan de estabilización y la decisiva voluntad de buscar la reelección, a partir de 1992⁵¹. En ese entonces es cuando comienza a funcionar la Comisión de Juristas del Partido Justicialista para la Reforma Constitucional, que elabora tres dictámenes, todos aprobados por el Consejo Nacional partidario en junio de 1992. Los tres documentos se expiden sobre la necesidad, oportunidad y contenido de la reforma, respectivamente. Explicitan aspectos como la reelección presidencial, pero también muchos otros que hicieron a la agenda de debate que se viene repasando, y que eran propiciados en el contexto, aunque no todos impactaron concretamente en la reforma

⁵¹ Masnatta (1993) resalta como antecedentes previos al 92 el proyecto de ley presentado por la comisión ad hoc del Partido Justicialista de 1989, y el proyecto de reforma de la constitución de la provincia de Buenos Aires, del mismo año. En relación con el Poder Judicial, estos proyectos sostenían la creación de una casación nacional y un tribunal de garantías (o constitucional).

del 94. Entre ellos, por ejemplo, los documentos afirman y ratifican el proceso de reforma estatal, y llaman a la constitución a respaldarlo.

Sobre el Poder Judicial en particular, la comisión recomienda —en su tercer documento sobre contenidos— que sea el Congreso quien determine el número de miembros de la Corte mediante ley especial, como así también su organización y funcionamiento. Consagra la autarquía a nivel constitucional, ya garantizada por ley en ese entonces, como se repasará más adelante (punto 4.2.b). El articulado propuesto suma la posibilidad de actuar por vía casatoria ante fallos contradictorios de superiores tribunales de provincia o de las cámaras de apelaciones de la Capital Federal.

Los dictámenes del CCD y los documentos de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista para la Reforma Constitucional fueron los esenciales manuscritos de la primera década de recuperación de la democracia a nivel partidario en la materia. Muchos otros referentes de partidos y juristas contra argumentaron con estos documentos que, básicamente, estructuraron el debate de propuestas en tiempos de vigencia plena del bipartidismo. Aunque el eje político es fundamental, y suele ser el más retomado, ensayo a continuación otros posibles, que también hacen a los antecedentes y contexto del debate constituyente.

Para dar una idea de la importancia de estos documentos hay que señalar, por ejemplo, que el radicalismo porteño hizo campaña para las elecciones de convencionales repartiendo un cuadro en el que se comparaba el NCB, el proyecto justicialista y los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia, intentado defender que la reforma implicaba una puesta en práctica del programa radical y que buscaba fortalecer a la oposición. Desde esa perspectiva la constitución era justa porque limitaba los abusos del poder⁵².

Con posterioridad a los dictámenes de los juristas del justicialismo un grupo de senadores del peronismo presentó un proyecto de reforma que logró media sanción el 21 de octubre de 1993⁵³. Esos documentos no presentan demasiada riqueza dada su escueta fundamentación, aunque contienen la reserva del senador Britos, que es una de las pocas fuentes para comprender la participación sindical en la reforma (volveré sobre este tema

⁵² Los volantes de campaña pueden consultarse en el Archivo del CEDINCI.

⁵³ Puede consultarse en el archivo parlamentario del Senado de la Nación, disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/fechaDada>

en el punto 5.3). Al día siguiente el gobierno anunció el plebiscito para noviembre (Clarín, 22 de octubre de 1993). Ambos procesos fueron interrumpidos por el inicio de las negociaciones que culminarían en el Pacto de Olivos (García Lema, 1994; Marucci & Cires, 2022) que tomó estado público por la publicación del periodista Carlos Pagni (Ámbito Financiero, 8 y 9 de noviembre de 1993). El 29 de diciembre, el Pacto se convirtió en la ley 24309.

3.4. Consensos internacionales y locales

3.4.a. Reforma del Poder Judicial como reforma del Estado

La década del noventa es identificada como el momento en el que se registraron mayores cambios respecto a la forma estatal diseñada en el siglo XX, especialmente en cuanto a su rol como actor político y económico intermediador entre sociedad y mercado (Oszlak, 1999, 2003). Estos cambios estuvieron guiados, en gran medida, por la influencia de recomendaciones de organismos internacionales en los que Estados Unidos tenía fuerte peso. Fue con aquel país con el cual el gobierno argentino de Carlos Menem alineó su política internacional en forma preponderante. Fundamentalmente importantes en este plano resultan las directrices del Consenso de Washington, impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. También es posible mencionar documentos emblemáticos como *Los principios de reinención del gobierno desde un espíritu empresarial* de Gaebler y Osborne, publicado en 1992. El objetivo principal promovido en estos insumos era reducir el déficit fiscal y morigerar el peso del condicionante externo que marcó la realidad latinoamericana desde mediados de los años 70 (Thwaites Rey, 1999). La idea de un Estado pequeño y eficiente si bien no es exclusiva de esta década adquiere hegemonía a un punto de no cuestionamiento (Oszlak, 1999, 2003).

En lo que respecta puntualmente a la implementación durante el menemismo de programas de esta factura, la bibliografía distingue dos claros momentos de la reforma estatal: el primero, desde sus comienzos en 1989, tuvo como objetivo el abandono de la matriz estado céntrica a la que se la atribuía las culpas de la crisis económica y la que debían ser reemplazada por la eficiencia del mercado (Cavarozzi, 1991; Oszlak, 1999). Allí primaron la descentralización de la salud y la educación, las privatizaciones de los principales servicios públicos, la desregulación y modificación de la planta de

trabajadores estatales con retiros voluntarios, despidos, desvinculaciones y tercerización como fenómenos predominantes (Oszlak, 1999; Thwaites Rey, 1999). En el segundo momento el enfoque discursivo fue diferente: la idea se correspondía con una modificación del Estado para adentro, es decir en términos de eficiencia y productividad. Ambas reformas estaban impulsadas por el señalamiento al respecto de la improductividad o ineficiencia del Estado, sin perjuicio de la preeminencia del carácter económico (por sobre otros) que finalmente tuvieron (Oszlak, 2003; Thwaites Rey, 1999). Dentro de estas reformas, denominadas de “segunda generación”, aparece la agenda de transformación del Poder Judicial (Fernández Novoa & Giarone, 2001).

El menemismo también modifica muchas de las direcciones de oficinas estatales, que es por donde suelen aparecer primero las transformaciones de las formas de pensar y administrar lo público bajo lógicas y herramientas de la gestión privada —lo que actualmente se estudia bajo el concepto de hegemonización del proceso de managerialización de la sociedad (Luci, Szlechter y Zangaro, 2018). En este plano, dos elementos pueden resaltarse:

1) Por un lado, las conducciones económico-financieras y de gestión técnica del Estado (generalmente contadores públicos u abogados) fueron reemplazados en su rol de administradores generales por la figura del gerente. Este cambio representa nuevas competencias técnicas, políticas, económicas y personales, inclusive en los aspectos sociales de la gestión.

2) En segundo lugar se recurre directamente al sector privado en un rol de consultoría. En forma casi obligatoria, para el diseño y/o puesta en práctica de una agenda de modificaciones y reformas que cumpla con las directivas generales de eficiencia, eficacia y reducción del gasto ya señaladas comenzó a ser necesario convocar a las grandes empresas de consultoría, los *think thanks* o “usinas de pensamiento”, las ONGs, las organizaciones de profesionales, etc. de vigente protagonismo en la actualidad.

En el ámbito del Poder Judicial, estas modificaciones enfatizaron la importancia de contar con principios de gerenciamiento y con administradores, aspectos que eran extraños a las capacidades exigidas y ejercidas normalmente por los jueces (Bielsa, 1993).

Estas usinas de pensamiento encontraron un terreno fértil sobre el cual influir. La agenda internacional se apoyó principalmente en una red de organizaciones de la sociedad civil cuyo desarrollo se remonta a la década del 70, pero cobró impulso con la

recuperación democrática. Precisamente la década del 90 es señalada como el momento en el que se multiplicaron las posibilidades de incidencia⁵⁴ de estas organizaciones en las políticas públicas, como parte de la agenda de los organismos multilaterales de crédito (Smulovitz & Urribarri, 2006). Entre los temas que estas organizaciones trabajan, la gran mayoría de las agendas se vinculan directa o indirectamente con el Poder Judicial.

3. 4. b. Un Poder Judicial para la democracia: la reforma del Poder Judicial en perspectiva histórica

Las reformas del Poder Judicial se han visto influidas por los debates reseñados en el punto anterior y se comprenden mejor en diálogo con aquellos. Por eso, un intento por recuperar los antecedentes que documentan los distintos proyectos y debates sobre lo judicial debe tener anclaje en el contexto de las reformas estatales.

Se parte de la base de señalar la dispersión de fuentes, y la insuficiencia de los intentos de sistematización que existieron para los años 90⁵⁵. Esa situación tendió a mejorarse con el tiempo, y por ello algunas de las obras indicadas son análisis realizados a posteriori, con foco en esta etapa⁵⁶.

Los estudios sobre el Poder Judicial realizados desde el Derecho se encuentran mayormente focalizados en describir su organización como parte del Estado y del gobierno federal, como así también a explorar su función en el marco constitucional. Es por ello que podría formularse —a modo de hipótesis— que la vacancia en torno a la reforma judicial existente en la década de los noventa se debía, en parte, a la cierta

⁵⁴ Aunque la incidencia sea un aspecto muy complejo de medir, el concepto hace referencia, en el estudio citado, a una acción comprensiva tanto del estudio como de la pretensión explícitamente expresada de incidir en políticas públicas (Smulovitz & Urribarri, 2006).

⁵⁵ Este es uno de los datos principales, resaltado por algunas obras trascendentes de aquellos años. Zaffaroni, por caso, diagnosticaba: “En nuestra región no hay historia judicial, al menos si por tal entendemos la historia política, con adecuado análisis de la función real que cumplió en cada período” (Zaffaroni, 1994, pág. 11).

⁵⁶ Más allá de lo indicado respecto al mejoramiento de fuentes, uno de los puntos que se desprenden de la bibliografía es que la reforma del Poder Judicial ha sido deficitariamente atendida por la academia (Binder, 2011) y constituye una suerte de nicho. Son pocos los actores especializados en la cuestión, y mayormente se encuentra vinculados a instituciones no primordialmente académicas, sino que actúan en el tercer sector de las ONG, o propias de la burocracia estatal, o de las asociaciones profesionales. Por supuesto, no hay mucho espacio en estos debates para la sociedad civil, a cuyo entendimiento escapan la mayor parte de los contenidos, amén de un sentimiento generalizado en que algo funciona mal y que debe ser modificado. Esto sucede, en parte por los encomiables esfuerzos realizados a ese respecto por los protagonistas de este debate, en parte porque involucra cuestiones técnicas que son complejas de explicar y entender. Como esta tesis intenta demostrar, tampoco las asociaciones gremiales han sido llamadas al convite en forma seria y suficiente, ni han logrado jerarquizar la tarea eficientemente dentro de su agenda político-gremial.

estabilidad de la institución. Más allá del cambio sustancial que se había intentado en el interregno de vigencia de la Constitución del 49, o las modificaciones sutiles de la década del 50 (a partir del decreto ley 1285/58), las instituciones judiciales federales no habían sufrido grandes cambios de diseño. El menemismo comenzaría a modificar este juego de estabilidad relativa efectivizando debates que había comenzado con la recuperación democrática. Todo ello, animaría una suerte de corriente específica en la disciplina jurídica, que actualmente goza de cierta autonomía —al menos académica— e incipiente crecimiento.

Algunos autores en la materia distinguen diferentes etapas de un camino largo en el intento por lograr reformas integrales del Poder Judicial, que comienza en la última dictadura militar. Los primeros intentos locales, relativamente aislados, son seguidos de una etapa caracterizada por la aparición del financiamiento externo y la cooperación internacional, para la implementación de diversos planes de reforma, impulsados sobre todo por el Poder Ejecutivo nacional. A aquello, con posterioridad al 2001, le sigue el protagonismo del PNUD con la coordinación de Diálogo Argentino (Binder & Obando, 2004). Finalmente, resaltan la coordinación que la Corte Suprema quiso tener a partir de su nueva integración desde el 2004 (Binder, 2011). Este es un esquema que sirve como punto de partida para la profundización que a continuación se pretende⁵⁷.

En la primera etapa resaltan como particularidad los trabajos sobre el Poder Judicial de Néstor P. Sagüés (1942-2024). Allí, en apretadísima síntesis, el autor defiende el carácter político del Poder Judicial, la necesidad de dotarlo de autarquía y de fondos propios como mecanismo para evitar la manipulación, y la importancia de mejorar la calidad del trabajo de los jueces —y en particular sus remuneraciones—, como así también propender al desarrollo de mecanismos de elección de los más aptos, a través de

⁵⁷ Previo a todo ello, y como excepción a la dinámica general, la figura de Néstor Pedro Sagüés (1942-2024) merece un destacado especial. En efecto, ha sido este autor uno de los máximos exponentes en la materia, y uno de los más retomados por los constituyentes del 94. Se abocó al tema de la reforma durante la década del 70 y recuperada la democracia continuó publicando al respecto, hasta poco tiempo antes de su fallecimiento.

Así Sagüés fue uno de los máximos exponentes en el debate de reforma judicial, y sus aportes podrían representar una tradición en sí misma, dada la profusión de la obra y la pluralidad de orientaciones políticas que la retoman. Sus reflexiones sobre el Poder Judicial comienzan con la publicación del libro *Reforma Judicial* (1978). Continúan con una serie de artículos a lo largo de los ochenta y principios de los noventa, que luego serán reunidos y actualizados en *El tercer poder* (2005). Para 1994 Sagüés era uno de los autores más retomados por los convencionales, y el encargado habitual del tema en los foros especializados que se avocaron a la cuestión. El alcance de sus estudios no es solo local, sino que se extiende al ámbito iberoamericano, y se encuentra fuertemente influido por sus estudios del sistema judicial español.

la Escuela Judicial, el Consejo de la Magistratura y la implementación de concursos. También defiende la creación de un tribunal constitucional (Sagüés, 2005). Al momento de puesta en marcha del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Sagüés ya ocupaba un espacio de referencia en la temática. Fue invitado a comentar el segundo dictamen (Sagüés, 1987). Allí señala tres objetivos para guiar la reforma judicial: idoneidad, autonomía y operatividad. Para el primero de los objetivos, sostuvo la necesidad de incorporar la Escuela Judicial⁵⁸, como mecanismo para el entrenamiento y preselección de jueces y fiscales; y perfeccionamiento de quienes estaban en funciones. La idea autonómica, para Sagüés implicaba dotar al Poder Judicial de presupuesto propio, evitar la manipulación, modificar el mecanismo de selección de los jueces, ámbito en el cual defendía la incorporación del Consejo de la Magistratura, con composiciones plurales (miembros de los tres poderes y de la academia) y la selección por concurso. También defendía la importancia de modificar los mecanismos de remoción y disciplinarios de los jueces. Finalmente, el carácter operativo del Poder Judicial importaba lograr estructuras flexibles, que permitan dinamismo, por eso el autor se pronunciaba por incluir pocas reformas en el diseño constitucional y librar buena parte de las regulaciones finales a los poderes constituidos (el propio judicial y el legislador). Sin embargo, consideraba necesario garantizar presupuesto y salarios dignos⁵⁹, ejecución y definición presupuestaria en cabeza de la Corte, y la creación de una policía judicial. También defendía la creación un Ministerio Público como órgano extrapoder.

En el contexto de los ochenta se desarrolló también un debate respecto a los cambios que debía producirse en el máximo tribunal de la Nación a raíz del aumento de causas. El Ejecutivo nombró una comisión de expertos juristas, que actuó en el marco del Ministerio de Justicia (resolución 772/1984). La labor culminó en un proyecto de ley para modificar el recurso extraordinario, receptando a nivel legislativo la arbitrariedad de sentencia y la gravedad institucional, e incorporar los institutos del *certiorari*⁶⁰ y el *per saltum* (ya presentes en las reformas presentadas por el CCD). El tema fue discutido en *El Derecho* durante buena parte de 1986, por los juristas integrantes de la comisión de expertos y por otros ajenos, con opiniones diversas. A este se agregaron más tarde otros proyectos promovidos por el diputado Vanossi (UCR) y el de aumento de jueces de la

⁵⁸ Como se señaló, el punto venía siendo desarrollado por el autor desde fines de los setenta.

⁵⁹ El autor marcaba el desprestigio que los salarios bajos habían traído a la judicatura, y señalaba la existencia de un éxodo de funcionarios (Sagüés, 2005).

⁶⁰ Ver nota 46.

Corte hacia el final del alfonsinismo, que también formaron parte del debate público, aunque los cambios no llegaron a plasmarse en lo concreto (Bianchi, 2014, págs. 1203-1206).

Más allá de los muchos debates, la primera etapa no presenta una cantidad sustancial de proyectos de reforma judicial. Dos son los normalmente destacados. En 1988 el que realizó la Secretaría de Justicia de la Nación, cuyas conclusiones se publicaron en un trabajo titulado *Metodología para la reforma de la administración de justicia*. Estuvo a cargo de magistrados fundamentalmente (Fucito, 1999, págs. 530-532). A nivel provincial, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires solicitó a un equipo interdisciplinario —integrado por Leonardo Schvarstein, Elena Denda, Benjamin Liberman y Analía Montero— la descripción de aspectos de gestión judicial. Las conclusiones de este trabajo fueron publicadas en un documento titulado *Bases para la formulación de un plan global de reorganización*, en las que se resaltan aspectos deficientes como falta de comunicación, funciones inespecíficas o residuales, etc. de las que se desprendía falta de eficacia y eficiencia de la gestión administrativa. También se concluyó que existía una “cultura administrativa renuente a aceptar la profesionalidad de las tareas vinculadas con el gobierno y la gestión de los recursos, como una actividad diferenciada de las funciones jurisdiccionales” (Fucito, 1999, pág. 532). De allí surge la propuesta de sumar una nueva figura, denominada administrador de Corte. El informe fue de base documental y sumó algunos informantes clave (Fucito, 1999, págs. 530-532).

Otros procesos aparecen mencionados en la bibliografía sobre la materia: el proyecto de reforma del sistema nacional de enjuiciamiento penal que dirigió Julio Maier a partir de 1986, y la “modernización” de la justicia laboral de la Capital Federal en el que participó activamente Ricardo Guibourg.

La experiencia recogida en estos trabajos y debates, y ciertas frustraciones alrededor de ellos, dieron un interesante contexto al peronismo en la materia: había cierto consenso para avanzar en tareas pendientes y algunos caminos transitados. De allí que no hubo demora en propiciar las reformas, como veremos más adelante (punto 4.2). Ya bajo el mandato Menem se instauran diferentes desarrollos reformistas, y adquiere mayor protagonismo la figura de Rafael Bielsa —que venía participando de los procesos

anteditchos—, quien será uno de los principales artífices de la captación del financiamiento externo del Banco Mundial y del PNUD⁶¹.

El reconocido jurista publica sus reflexiones al respecto de la reforma judicial en su libro *Transformación del Derecho en Justicia* (Bielsa, 1993) en el que defiende la necesidad de elaborar un plan integral de reforma, dimensiona la crisis del Poder Judicial en cuanto a su legitimidad, señala la importancia de lograr mayor eficacia y eficiencia de la labor judicial (concebida en términos de servicio de justicia), mejorar el acceso a justicia, reducir el tiempo de resolución de las causas, entre otros aspectos. Resalta la importancia de reformas cualitativas, por sobre aquellas que propugnan el cambio de número de jueces o juzgados, o la alteración de los instrumentos procesales, o el aumento de las remuneraciones. Defiende también el papel político de los jueces, y la necesidad de que en la reforma judicial se involucre la comunidad. Propone estrategias concretas para la superación de la crisis, entre las que destacan el mejoramiento de la imagen del Poder Judicial, la creación de oficinas de administración que implementen técnicas de *management* modernas y modernizadoras (denominadas oficina judicial, y en cabeza del Ejecutivo), la oralidad, la mediación o resolución alternativa de conflictos, la tecnologización, entre muchas otras. Advierte que algunos de los cambios propuestos (por ejemplo, en la selección de magistrados) implicaría avanzar en una reforma constitucional, de la que finalmente participará como asesor del convencional Cavagna Martínez, y cuyas reflexiones propositivas se publicarán en otra obra (Cavagna Martínez, Bielsa, & Graña, 1994).

Asimismo, durante los primeros años de la década del 90 tienen lugar conferencias y seminarios influyentes de los que participarán jueces y funcionarios que luego formarán parte del desarrollo e implementación de diversos proyectos de reforma⁶². De allí surgen especialmente las propuestas de implementación de sistema prejudiciales de mediación o resolución alternativa de disputas (RAD), como entonces se lo denominaba (Álvarez, Highton, & Jassan, 1996). Estos mecanismos eran tendientes a descomprimir la carga de

⁶¹ Desde mediados de la década del ochenta los organismos de crédito internacional financiaron diferentes proyectos de reforma y modernización del Estado en todo Latinoamérica (Pásara, 2014), en los que participaron diferentes especialistas argentinos. También tuvieron sus expresiones locales. Toda esta experiencia recogida puede leerse con claridad en diversas publicaciones de la época. En Argentina este proceso comenzará a fines de los ochenta y aumentará su injerencia a partir del gobierno de Menem.

⁶² Entre ellas pueden destacarse “The Worl Bank Conference on Judicial Reform in Latin American and the Caribbean” acaecida en Washington, los días 13 y 14 de junio de 1994, y el seminario “Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe” que tuvo lugar en San José de Costa Rica del 4 a 6 de febrero de 1993, mencionados en Álvarez, Highton, & Jassan (1996).

trabajo judicial y el ingreso de causas, sobre todo en los juzgados civiles. De allí surgió la implementación de un programa piloto implementado a través del decreto 1480/92. Más tarde el sistema se extiende a otros fueros: en 1996 se crea la instancia obligatoria de conciliación laboral (SECLO) por ley 24635.

Uno de los eventos influyentes que tocó el punto judicial en las vísperas de la reforma constitucional fueron las Jornadas sobre la Reforma de la Constitución Argentina organizadas por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional⁶³ en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, los días 17 y 18 de marzo de 1994. Sosteniendo el protagonismo en el campo, Sagüés fue el encargado principal de la temática⁶⁴. En un discurso que recuperó episodios de lo que consideraba una doble crisis del Poder Judicial (de legitimidad y de transparencia), postuló la “fuerte desconfianza social respecto a la imparcialidad de la Judicatura” (AADC, 1994, pág. 164) que se expresaba en la necesidad de modificar el sistema de nombramiento de jueces, a través de un mecanismo que garantizase mayor calidad y abstinencia partidaria, como así también de transparentar los procedimientos del máximo tribunal. La intervención discriminó posturas individuales dentro de las generales de los partidos mayoritarios (en concreto, señalaba la calidad “regenerativa” de los aportes de Hitters⁶⁵ y Vanossi⁶⁶). Señaló que las indefiniciones en torno a la composición y mecanismo de elección de los representantes del Consejo hacían persistir las dudas respecto a la autonomía y legitimidad y podía incluso agravar la crisis dada la dependencia partidaria directa o indirecta de los consejeros, y las facultades en torno al manejo de fondos y administración. El profesor se pronunció a favor de que el Consejo tuviera protagonismo de los abogados, jueces y personalidades independientes por sobre los integrantes “directamente” políticos: “[así] ganará legitimidad y podrá comenzar por superar la actual crisis judicial” (AADC, 1994: pág. 166)⁶⁷. Concluyó indicando que el proyecto era

⁶³ La Asociación Argentina de Derecho Constitucional fue creada el 1 de noviembre de 1979.

⁶⁴ También intervienen en las Jornadas Oscar M. Blando, Luis Alberto Martínez y Ana María Figueroa.

⁶⁵ Juan Carlos Hitters es un constitucionalista egresado y doctorado en la UNLP. Fue elegido convencional constituyente por el Partido Justicialista de la PBA. Sus intervenciones en la Convención al respecto del Poder Judicial se relevan a lo largo de la tesis. En 1994 es nombrado juez de la Suprema Corte de Justicia de la PBA.

⁶⁶ Jorge Reinaldo Vanossi es un constitucionalista egresado de la UBA, de maratónica trayectoria en la función pública en diferentes poderes, como así también de una prolífera producción académica.

En un texto publicado en el año 2015 el profesor indicó que al interior del radicalismo pesó una cultura “estalinista” en cuanto a la selección de las listas de convencionales, y denunció que fueron vetados quienes no acordaban con la aprobación cerrada de las coincidencias básicas (Vanossi J. , 2015).

⁶⁷ Ana María Figueroa, en la misma conferencia, defendió una igualdad entre los sectores políticos y los “técnicos”.

“innovador y audaz” (AADC, 1994: pág. 168) y podía responder a las necesidades de mejoramiento demandadas socialmente, aunque supedita esa posibilidad a que las normas reglamentarias “sean intrínsecamente honestas y sensatas” (AADC, 1994: pág. 168).

La bibliografía sobre reforma judicial también da cuenta de la proliferación y el creciente protagonismo, en el contexto de los años 90, de un conjunto de fundaciones y asociaciones especialistas en el tema. A través de estas estructuras se desarrollaban ámbitos de reunión, debate, capacitación y desarrollo de iniciativas de reforma. Entre ellas pueden mencionarse la FORES, la fundación Libra (Álvarez, Highton, & Jassan, 1996), la fundación Andina (Bielsa, 1993), la Fundejus⁶⁸, entre otras muchas. La relevancia de estos actores continúa siendo trascendente.

A pesar de los diferentes aportes reseñados, algunas voces críticas del contexto se mostraban relativamente escépticas con el avance de esta agenda y sus resultados concretos. Para Zaffaroni (1994), a pesar de los intentos mencionados, para el 94 no podía hablarse aun de un verdadero desarrollo teórico sobre el tema de la reforma a nivel continental, por la falta de tradición de la sociología jurídica y la teoría política de la jurisdicción en la región. La historia judicial, desde esta perspectiva, era un tema pendiente, y la discusión política sobre el rol del Poder Judicial uno de los aspectos deficitarios del pensamiento crítico (Zaffaroni, 1994)⁶⁹. Finalmente, el autor se manifestaba abiertamente crítico a la imposición de los modelos empresariales:

“por fuera del ámbito jurídico e impulsadas por los intereses de agencias cooperadoras internacionales, preocupadas por justificar su actividad —y su presupuesto— ante sus propios gobiernos, se dio por supuesto que los judiciales latinoamericanos necesitaban racionalizaciones administrativas y escuelas de la magistratura. De este modo, se aplicaron modelos empresariales al análisis de la actividad jurisdiccional, en homenaje a una ‘modernidad’ insólita, que tiende a ‘desjuridizar’ los judiciales, para pasarlos a técnicos empresariales” (Zaffaroni, 1994, pág. 13).

⁶⁸ En cuyas actividades se encuentra registrada participación sindical a través de la Unión de Empleados de Justicia de la Nación. Al respecto ver <https://fundejus.org/actividades-historicas/>

⁶⁹ Aspecto que, entre muchos otros, viene recogido de Luhmann (1983) en cuanto pone de manifiesto, en la década del 70, la dificultad de incorporar al sistema judicial las exigencias del tiempo, en parte por el carácter de la reflexión dogmática.

Luego de la reforma constitucional de 1994, el gobierno de Menem relanzará los planes reformistas con programas integrales en 1998, en el marco de las reformas de segunda generación. La misma tónica seguirá la Alianza de Fernando de la Rúa que lo sucedió. Avocarse a la cuestión implicaría un largo rodeo innecesario dado que el objetivo del apartado es recomponer el contexto de debates previo al 94. Sin embargo, es importante a efectos de la comprobación de la hipótesis de esta tesis —según la cual la reforma constitucional marcó un punto de inflexión en la preocupación del sindicalismo judicial en cuanto a la reforma judicial— señalar que sobre estos planes integrales posteriores al 94 los judiciales construirán importantes críticas y lograrán expresarlas en diferentes textos y actividades, e incluso participarán de algunas mesas de discusión convocados por el Estado. Entrevistado para esta tesis, Daniel Giarone me señaló el renovado interés que el tema suscitaba entre judiciales de todo el país, que llenaban diferentes encuentros sobre la cuestión, y que justificaban la inclusión de sus notas sobre el tema en el Pregón Judicial, recopiladas en una publicación específica posteriormente (Fernández Novoa & Giarone, 2001). Ese período ha sido mucho más atendido incluso por la investigación social, y es uno de los puntos en los que existen trabajos de tesis (Simone, 2008).

3. 5. De Olivos a Paraná: un nuevo Poder Judicial para la Argentina

La reforma del Poder Judicial fue uno de los objetivos del Pacto de Olivos, plasmado en los incisos H, I y J del artículo 2 de la ley 24309. Los cambios fueron propuestos por el radicalismo como parte de los mecanismos de atenuación del poder presidencial. Sin embargo, este no fue el único motivo. También se esgrimieron razones de transparencia, eficiencia, necesidad de participación y control popular e independencia judicial. El radicalismo de la provincia de Buenos Aires hizo hincapié en su campaña electoral en lograr una justicia *eficiente*⁷⁰.

La convención permite ver estas motivaciones. El diagnóstico de los convencionales sobre el funcionamiento del Poder Judicial fue, en general, negativo. El justicialismo, sin ahondar en puntualizaciones, defendió los cambios introducidos como *mejoras necesarias*. Para los radicales este panorama era más gravoso:

⁷⁰ Pueden consultarse los volantes de campaña en el Archivo del CEDINCI.

“[I]a sociedad argentina tiene hoy una sensación de escasez de justicia. Tiene la clara sensación de una justicia que es formalista, que no llega oportunamente, que es lenta, a la que se le asignan escasos recursos, que actúa a menudo con espíritu corporativo, que se maneja con sistemas procesales obsoletos; es decir, se ha generado una sensación de falta de justicia. Aunque parezca paradójal, en el ámbito de la libertad que ilumina la Constitución, la sensación de falta de justicia es, de hecho, la inexistencia de justicia. Porque esa sensación es la que opera en el espíritu de los ciudadanos asegurándole la libertad de actuar, de crecer, de desarrollarse, porque confían que existe un servicio de justicia eficiente” (DSCNC, 1994, pág. 2443)⁷¹.

En lo que respecta al Frente Grande, Carlos Auyero sostuvo que la reforma del Poder Judicial era un punto conceptualmente correcto, pero mal o deficientemente instrumentado. Esta fue también la tesis de gran parte de las fuerzas excluidas del Pacto de Olivos.

La UCEDE fue una de las más activas, sobre todo en palabras del constitucionalista Iván Cullen, convencional por Santa Fe, quien habló de la existencia de un consenso en la necesidad de reformas en materia de selección y remoción de magistrados.

Según lo debatido en la Convención, al menos tres fuerzas se pronunciaron cerradamente en contra de cambios en materia judicial: el MODIN, Fuerza Republicana (Tucumán) y Cruzada Renovadora (San Juan). Para estas fuerzas los cambios tenían como fin el descabezamiento del poder de la Corte, especialmente al quitarle las facultades de administración y ejecución presupuestaria. Esto profundizaría la falta de independencia judicial y daría lugar a un proceso de politización del Poder Judicial. El organismo centro de las críticas fue el Consejo de la Magistratura, tanto en su integración como en sus funciones.

⁷¹ Las palabras pertenecen al convencional cordobés por la UCR, Jorge Enrique De la Rúa (1942-2015), hermano del expresidente Fernando de la Rúa (1937-2019), especialistas ambos en Derecho Procesal Penal. Agregó también que la sociedad temía por la falta de independencia de los/as magistrados/as.

3.5.a. La voz de la convención

Previo a la discusión en el recinto las comisiones trataron un conjunto muy amplio de proyectos sobre el Consejo de la Magistratura y el Poder Judicial en general. La obra de Bielsa y Graña (1996) reproduce, detalla y ordena estos proyectos, que también pueden relevarse en la obra de la Convención Constituyente publicada por La Ley. En resumidas cuentas, la variedad y multiplicidad de posiciones a este respecto mostraba diferentes ejes de debate: manejo de fondos y facultades de administración; rol de la Corte Suprema; pertenencia o no del Consejo al Poder Judicial; composición del Consejo; carácter de sus miembros; rotación de los mandatos y posibilidad de ocupación de cargos en forma simultánea; creación de un tribunal constitucional; entre otros. Sí existía un importante consenso respecto a otras cuestiones como la modificación en la forma de elección y remoción de los jueces o la autonomía del Ministerio Público Fiscal —aspectos que ya venían instalados y gozando de buena salud a nivel provincial desde hacía décadas. Durante la convención, el Poder Judicial y sus reformas representaron un punto más del núcleo de coincidencias básicas que se aprobó tratar y votar conjuntamente, a diferencia de lo pretendido por los grupos no adherentes al Pacto de Olivos. Así, muchas de las opiniones de los convencionales se encuentran vertidas en el tratamiento del NCB que comenzó en la 18 reunión (continuación de la tercera sesión ordinaria), el 27 de julio de 1994, momento en el cual se consideraron en el pleno los dictámenes de mayoría y minoría de la Comisión de Redacción en los despachos que habían sido originados en la Comisión de Coincidencias Básicas sobre los proyectos referidos al artículo 2 de la ley n° 24309 de Necesidad de la Reforma. Los puntos H, I y J de este artículo referían específicamente al Poder Judicial. También aparecen menciones a lo judicial vertidas en los discursos de apertura y cierre de los presidentes de bloques, y en el tratamiento de estos temas en las comisiones sobre todo de Coincidencias Básicas (reuniones del 11 y 12 de julio de 1994) y de Redacción. En lo que sigue me concentraré en las intervenciones de los convencionales realizadas en el pleno a partir del 27 de julio de 1994, que se detallarán específicamente en lo que respecta a los fines de la reforma y al diseño y concepción de su institución más saliente: el Consejo de la Magistratura. Ello porque estos aspectos son los que más dialogan con las conclusiones de la tesis.

En aquella sesión inicial, luego de la intervención introductoria del convencional Alberto García Lema, el radicalismo, en la voz de Enrique Paixao, sostuvo que las reformas en el Poder Judicial se impulsaban para superar una triple crisis en el orden

técnico, institucional y político, vinculado este último con los problemas de legitimidad. Asimismo, el convencional De la Rúa enfatizó en la crisis de legitimidad e ineficiencia. Sobre la base del sostenido sentimiento social de escasez de justicia, la reforma debía solucionar varios puntos. El convencional indicó que el temor de falta de independencia de los/as jueces/zas era una prioridad, por lo cual recuperó que la reforma imponía la realización de una sesión especial y agravaba las mayorías necesarias para la designación de jueces y juezas de la Corte Suprema:

“Estos dos tercios para el acuerdo en el Senado, unido a la introducción del tercer senador significa que ningún partido político tendrá exclusividad en la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Deberá haber consenso y naturalmente ese acuerdo se orientará al mejor candidato, al más idóneo” (DSCNC, 1994, pág. 2244).

Calificó las sesiones de acuerdo de magistrados/as como un mecanismo de democracia participativa en la medida que permitía designarlos/as “a los ojos de la gente”. Asimismo, explicó que el nuevo mecanismo de designación permitiría lograr mayor idoneidad en la magistratura. Finalmente, Raúl Alfonsín indicó una suerte de pauta de interpretación a futuro:

“Toda norma que pueda implicar alguna limitación a la independencia del Poder Judicial, a la independencia e imparcialidad de la composición del Consejo de la Magistratura (...), aunque no contradiga el texto que sancionamos, debe considerarse que vulnera el espíritu de la Constitución y contradice la intención del constituyente” (DSCNC, 1994, pág. 2631).

El radicalismo identificó al Consejo de la Magistratura como el órgano central de la reforma. Entre sus finalidades explicó que vendría a ocupar importantes funciones hasta entonces concentradas en la Corte Suprema tales como el poder de administración. Para el convencional Paixao:

“Este proceso de concentración de poder administrativo en un tribunal de justicia, además de no tener en cuenta la genuina esencia funcional de ese tribunal, no ha dado los resultados apetecidos por las leyes del Congreso de la Nación, que a lo largo del tiempo confirió a la Corte poderes

reglamentarios, disciplinarios, administrativos y de gestión” (DSCNC, 1994, pág. 2209-2210).

También se refirió brevemente a la función de selección de magistrados, cuando recuperó la idea de transparencia que perseguía la reforma y que debía encarar el Congreso (DSCNC, 1994, pág. 2214)

Sobre la composición del Consejo, el convencional sostuvo como fundamento su composición equilibrada entre los estamentos que lo integrarían. Indicó que la composición, de carácter pluralista, tuvo como fin

“un modelo intermedio en que los poderes democráticos retengan una importante injerencia en el proceso de designación de los jueces, pero en el que simultáneamente —por participación de los propios jueces en el gobierno de la magistratura y por participación de estamentos vinculados con la actividad forense u otras personas— el sistema judicial esté gobernado con pluralismo aunque sin transferir a quienes no tienen la representación popular la totalidad de los poderes propios distintos de los que le son específicamente propios del sistema judicial, que son los de dictar sentencias, esto es, resolver casos contenciosos” (DSCNC, 1994, pág. 2210).

Jorge Enrique De la Rúa también se refirió al Poder Judicial en su intervención del 28 de julio. Comenzó por plantear que el sistema democrático en aquél entonces desafiaba al diseño tripartito tradicional con nuevas demandas. En particular, sostuvo que:

“el modelo simple y sencillo de Montesquieu de una tripartición de poderes formal no basta en la sociedad actual, como no basta la existencia formal de un Poder Judicial sino que se abre paso cada vez más significativamente la exigencia de un verdadero servicio de justicia. Es decir, que el sistema judicial, el sistema de garantías, el sistema constitucional, no sólo esté definido en la norma y representado formalmente en los tribunales sino que es necesario que llegue realmente a la gente que está reclamando sus derechos frente a las situaciones de conflicto” (DSCNC, 1994, pág. 2443).

De acuerdo con el convencional la reforma venía a dar respuesta a los problemas de legitimidad del Poder Judicial basados en el formalismo, la lentitud, la escasez de recursos, el espíritu corporativo y la obsolescencia de sus procesos. Indicaba la importancia de mejorar la independencia de los/as jueces/zas. Recuperó entonces que la

reforma imponía la realización de una sesión especial y agravaba las mayorías necesarias para la designación de jueces y juezas de la Corte Suprema:

“Estos dos tercios para el acuerdo en el Senado, unido a la introducción del tercer senador significa que ningún partido político tendrá exclusividad en la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Deberá haber consenso y naturalmente ese acuerdo se orientará al mejor candidato, al más idóneo” (DSCNC, 1994, pág. 2244).

Calificó las sesiones de acuerdo de magistrados/as como un mecanismo de democracia participativa en la medida que permitía designarlos/as “a los ojos de la gente”. Asimismo, explicó que el nuevo mecanismo de designación permitiría lograr mayor idoneidad en la magistratura.

Sobre el Consejo de la Magistratura, el convencional indicó que fue diseñado en líneas generales porque debía permitirse un mecanismo de modificación de acuerdo con una experiencia práctica que, en ese entonces, no se tenía. Sin embargo, esa modificación no era totalmente libre, sino que estaba supeditada a “pautas de equilibrio” tales como la proporcionalidad de la representación entre estamentos. Asimismo, el proyecto preveía una mayoría especial (absoluta de los miembros totales de cada cámara, como las reformas electorales o de partidos políticos) como garantía de discusión y consenso de la legislación que regule el organismo. El convencional recogió las críticas vinculadas con los poderes de administración otorgados al Consejo, aclarando que no correspondía pensar a la Corte Suprema como un general del Poder Judicial, al que se le estaban quitando atributos que debía tener sino como un tribunal más dentro del Poder Judicial con las intervenciones que le cupiera tener según se dispusiera legalmente. Agregó que la reforma no quitaba ningún atributo a este poder en su calidad de tal y con sus funciones reconocidas (control de constitucionalidad, resolución de conflicto entre poderes e intérprete último de la Constitución). Arguyó más razones vinculadas con la potestad de administración del Consejo, entre ellas la integración proporcionada del cuerpo y la (necesaria) eficiencia administrativa en la ejecución presupuestaria que, confiada a un órgano específico guiado por el espíritu constitucionalmente consignado de mejorar el servicio de justicia, daría mejores resultados que los actuales. Cerró su intervención sosteniendo que “se siembran nogales para que florezcan y den frutos después de décadas” (DSCNC, 1994, pág. 2246).

El radical Aguilar Torres, presentándose como hijo de un juez, también defendió el proyecto de reforma del Poder Judicial, con argumentos similares a los otros miembros de su bancada. Fue claro en señalar que

“la creación del Consejo de la Magistratura con las funciones administrativas que hoy se le restan al Poder Judicial para que se dedique pura y exclusivamente a la tarea jurisdiccional [lo que] habrá de contribuir a una mayor eficacia y agilización de la labor de este poder” (DSCNC, 1994, pág. 2575).

El justicialismo expresó expectativas respecto a la mejora del Poder Judicial a través de la creación del Consejo de la Magistratura, pero enfatizó en la importancia de seguir discutiendo la composición en la ley reglamentaria. En concreto María del Carmen Falbo (PBA), se expresó así:

“Estoy convencida de que con el Consejo de la Magistratura se ha dado un avance muy importante; pero sólo no podrá hacer nada. El andamiaje con el que vaya caminando y con el que se vayan dictando las posteriores leyes; con el espíritu que puedan tener quienes las hagan, va a ser nuestro seguro” (DSCNC, 1994, pág. 2399).

Asimismo, inscribió las reformas en la pactada atenuación del presidencialismo.

El cordobés Juan Carlos Maqueda, en un discurso dedicado a explicar este aspecto, indicó que existían dos cuestiones referidas al Poder Judicial vinculadas con dicho objetivo: la elección de jueces y la de ministros de la Corte. Para el convencional:

“Así como los constituyentes de 1853 forjaron un presidencialismo fuerte y exacerbado para garantizar la pacificación y la unidad del país para todos los hombres de buena voluntad que quisieran habitar este suelo, nosotros estamos haciendo un nuevo balance de poder, un nuevo sistema de poder, una nueva ecuación de poder, un nuevo *check and balance* —como dicen los americanos— donde estamos atenuando el presidencialismo para que tengamos un gobierno más participativo, para que la Argentina se asiente bajo los principios de mayor participación y control y para que hagamos el país de los argentinos no para nosotros sino para nuestros hijos, para los hijos de nuestros hijos y para todos aquellos hombres de buena voluntad que quieran habitar el suelo argentino” (DSCNC, 1994, pág. 2619).

Juan Carlos Hitters (PBA) se dedicó principalmente al Consejo de la Magistratura. Sostuvo que el instituto debía enmarcarse en el objetivo de limitación o atenuación del poder presidencial que se desprendía del Pacto de Olivos en la medida en que implicaba delegar funciones hasta entonces en cabeza del Presidente en un cuerpo especializado. Advirtió que el justicialismo aceptó la figura del Consejo, que se introdujo a propuesta del radicalismo. Somero repaso mediante, indicó que el diseño de selección de magistrados que se introducía en la Constitución —a través del Consejo— representaba un modelo mixto entre las distintas opciones disponibles en el derecho comparado, las que oscilaban entre la pura selección política (por jefes de Estado o parlamentos) y la selección corporativista o profesionalizada en la que primaba la opinión especializada. Agregó que, si bien mayormente estos Consejos se ubicaban como órganos extrapoder, el argentino había sido tomado como fuente directa el Consejo Español que, conforme lo disponía el artículo 122 de la Constitución de 1978, pertenecía al Poder Judicial. Continuó repasando las funciones de los Consejos a nivel comparado (con mención a los casos francés y español) y su composición, haciendo hincapié en la crítica a los Consejos exclusivamente conformados por magistrados/as como el previsto en la Constitución de Colombia de 1993. Respecto a la composición, el convencional recuperó los antecedentes de Francia (1958), Italia y España (1978). Se detuvo especialmente en la experiencia española según la cual se modificó la forma de elección de los miembros del Consejo de un sistema de elección combinado entre parlamento y votación entre magistrados a un sistema de elección puramente parlamentario en 1985 para defender la mención difusa que realizaba la propuesta oficial. Continuó explicando el sistema español con citas a una conferencia que el profesor y presidente del Consejo General del Poder Judicial, Sala Sánchez, brindó en Argentina. En cuanto a las atribuciones, el convencional sostuvo que el diseño proponía dos: por un lado, seleccionar y proponer nombramientos; por otro lado, administrar recursos y dictar reglamentos. Descartó entonces que el Consejo interviniera en la destitución de magistrados/as ya que su función se encontraba limitada a evaluar la admisibilidad del llamado, pero no a proceder al enjuiciamiento. Hitters sostuvo que la tarea del Poder Judicial era juzgar y hacer cumplir lo juzgado, ejecutando esas decisiones. Defendió que la tarea administrativa esté en cabeza de otro órgano, aunque indicó que existían soluciones apropiadas para evitar una disociación entre a cabeza de la administración y la cabeza de la judicatura: que el Consejo sea

presidido por el Presidente de la Corte, un puente entre ambas instituciones⁷². Recuperando los términos de plataforma del justicialismo para la reforma culminó su intervención señalando que con ese diseño se lograría eficiencia, independencia y transparencia.

El resto de los partidos se opusieron en general a la reforma, aunque por diversas razones. El Frente Grande sostuvo que la reforma del Poder Judicial era un punto conceptualmente correcto, pero mal o deficientemente instrumentado, en palabras del convencional Auyero. Carlos “Chacho” Álvarez, presidente de la bancada, también acotó algunas precisiones críticas en torno a la proyectada reforma del Poder Judicial, planteando sus diferencias con la indeterminación de la cantidad y forma de elección de los jueces/zas en la composición del Consejo. Agregó que no existió acuerdo para determinar esa conformación a nivel constitucional, sino que esto quedaría en manos del Congreso (DSCNC, 1994, pág. 2629). Zaffaroni, que era en este punto una de las voces más autorizadas del bloque, propugnaba una reforma basada en darle prioridad a los jueces en la composición del Consejo, determinar la forma de su conformación y asignarle plenas facultades de administración⁷³.

Para la UCEDE el Consejo de la Magistratura era el corazón de la reforma, y, en líneas generales, vendría a reemplazar el amiguismo con el cual se designaba hasta entonces a los/as magistrados/as y contribuiría a mejorar el Poder Judicial en términos de independencia. No obstante, los convencionales unionistas no coincidieron con el texto propuesto por la mayoría en tanto

“se sustitu[ía] a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como cabeza del Poder Judicial, y se coloca[ba] en su lugar al Consejo de la Magistratura, ya que se le da[ba] la capacidad de manejar el presupuesto de ese poder y se le otorga[ban] atribuciones de superintendencia, que deb[ían] corresponder a la Corte” (DSCNC, 1994, pág. 2268).

Tampoco manifestaron acuerdo en librar la composición del Consejo a una ley posterior, sino que propusieron que la conformación se establezca a nivel constitucional.

⁷² Esta será la solución finalmente adoptada en la primera norma sobre la materia en 1997 (ley 24937), aunque como se verá en esta tesis no era la posición hegemónica de la interpretación que realizaban los juristas del justicialismo.

⁷³ Sus posturas, más allá de la convención fueron planteadas en su libro *Estructuras judiciales* (Zaffaroni, 1994) y luego someramente repasadas en su voto en disidencia en la causa “Rizzo, Jorge Gabriel (apod. lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional Ley 26855 s/medida cautelar”, sentencia del 18-06-2013, publicada en Fallos: 336:760.

Se pronunciaron a favor de la implementación del Jurado de Enjuiciamiento, que permitiría un mecanismo más ágil que el de juicio político para la remoción de los “malos jueces”. Agregaron también que debía incorporarse a la Constitución un mecanismo de mayorías agravadas para la modificación de miembros de jueces de la Corte.

Más específicamente, el convencional y profesor de derecho constitucional, Iván Cullen, planteó que existía un consenso en la necesidad de mejorar el Poder Judicial, específicamente en cuanto a la designación de magistrados/as y su remoción, esto en tanto la práctica institucional a este respecto daba cuenta de la poca utilidad histórica del juicio político. Sin embargo, para el convencional, lo proyectado modificaba sustancialmente el sistema hasta entonces vigente más allá de los fundamentos que, según entendió, legitimaban el cambio. Criticó dos argumentos sobre los cuales se habría sustentado la extensión de los cambios. El primero, que los jueces no debían restarle tiempo a la labor de juzgar concentrándose en la labor de administrar. El segundo, que debía evitarse cuestionamientos a la transparencia en la administración de los fondos del Poder Judicial. Para el convencional

“el problema no [era] de eficiencia ni de transparencia sino de independencia. No hay ningún órgano fundamental del Estado que pueda funcionar de manera independiente y eficaz si no tiene la potestad de autorregulación, si no tiene la posibilidad de ejercer facultades disciplinarias sobre sus miembros y si no puede autorregularse y administrar sus propios recursos.” (DSCNC, 1994, pág. 2403).

Continuó su alocución señalando que todos los partidos políticos venían reclamando sobre la autarquía del Poder Judicial a nivel provincial y que el texto propuesto a nivel constitucional se presentaba contrario a este reclamo⁷⁴.

En otro orden, Unidad Socialista, en las palabras del convencional Bravo atacó la cláusula transitoria según la cual el procedimiento de selección de magistrados/as establecido en la nueva Constitución entraría a regir a los trescientos sesenta días de vigencia del nuevo texto. Consideró que la mantención del sistema hasta entonces vigente durante aquel lapso habilitaba “colocaciones” en el Poder Judicial. Asimismo, manifestó

⁷⁴ En efecto este era uno de los puntos que aparecía reputado como necesario en los documentos antecedentes, específicamente en los proyectos del justicialismo, que lo había instaurado por ley.

su preocupación por cómo sería conformado el Consejo, en sintonía con las intervenciones del Frente Grande en la materia.

En la sesión del primero de agosto, el socialista Guillermo Estévez Boero planteó sus observaciones respecto al Consejo de la Magistratura. Partiendo de un acuerdo general sobre la orientación de la reforma, consideró, sin embargo, que el Consejo debía tener mayores atribuciones. Entre ellas que el Consejo eleve un solo candidato a juez/a (ni ternas, ni duplas) y que su propuesta sea de carácter vinculante, lo que eliminaría en los hechos el rol del Poder Ejecutivo en la selección de magistrados/as. A su vez propuso que el Consejo participe de la elección de jueces de la Corte determinando una terna para que el Ejecutivo proponga al Senado. También animó una conformación del Consejo: cincuenta por ciento conformado por jueces/zas elegidos/as por ese mismo estamento, dentro de los cuales seis debían ser de jurisdicción provincial; cinco consejeros/as elegidos/as por ambas cámaras legislativas nacionales, con el voto de dos tercios de sus miembros; tres abogados/as de la matrícula elegidos/as por sus colegios; y dos académicos/as elegidos/as por los Consejos Directivos de las Universidades Nacionales.

El MODIN en la voz del convencional Jandula, consideró grave atribuirle al Consejo facultades de administración presupuestaria, afectando la independencia y la autarquía del Poder Judicial. En el encendido discurso de Aldo Rico también se hallan breves menciones al respecto del Consejo poniendo en duda su finalidad y el origen de los problemas generalmente resaltados en la Convención:

“...¿qué gobierno nombró a los jueces y a los funcionarios de este Poder Judicial? ¿Piensan que con el Consejo de la Magistratura —como también se dijo— se va a limitar la planta de empleados del Poder Judicial para terminar con la corrupción y la politización de ese Poder, que viene desde arriba y no desde abajo?” (DSCNC, 1994, pág. 2619).

3.5.b. Las fuerzas provinciales sobre el Poder Judicial

Las fuerzas provinciales, como anticipé, representaron una dinámica un tanto rupturista en lo que respecta a la argumentación de las reformas. En efecto, muchas ya contaban con cierta experiencia al respecto de la reforma judicial, y llevaron sus reflexiones desde el espacio local, en contraste con el intento de reforma nacional.

El convencional Tomás Castillo Odena (del Pacto Autonomista Federal de Corrientes) se manifestó en contra de la composición del Consejo, la que consideró proyectada en estamentos que favorecían los intereses de corporaciones y sectores interesados sin más representatividad que la que otorgaban sus afiliados/as, lo que además comprometía la independencia del organismo y del Poder Judicial mismo. Por razones similares —relativas a la falta de independencia— el convencional se pronunció en contra de la introducción del Jurado de Enjuiciamiento. Entendió negativo, además, el desplazamiento de la Corte como cabeza del Poder Judicial, tanto en las funciones de administración como de superintendencia. Por esta fuerza también intervino José Antonio Romero Feris, apoyando esta posición.

La fueguina Elena Rubio de Mingorance, del Movimiento Popular Fueguino, llevó al recinto la experiencia provincial previa al respecto del Consejo de la Magistratura que se había implementado en Tierra del Fuego. Al respecto, indicó:

“El Consejo de la Magistratura bien organizado es un excelente instituto y en nuestra provincia funciona muy bien. Tiene que haber una ley que lo arme de manera orgánica, con mucha precisión, y tiene que cumplir con su función que no es la de manejar el presupuesto del Poder Judicial ni reprender a los jueces. En Tierra del Fuego fue el encargado de llamar a concurso, en el que participaron postulantes de todo el país; de allí eligió a los tres mejores concursantes para que integraran el Superior Tribunal de Justicia, el que luego nombrará a los demás jueces inferiores, también mediante concursos abiertos para todo el país” (DSCNC, 1994, pág. 2318)

Ya en las sesiones del 28 de julio aparecen los convencionales por Mendoza, integrantes del Partido Demócrata, Gabriel Llano y Guillermo Alfredo Pose manifestándose en apoyo a la creación del Consejo, pero en contra de otorgarle funciones de administración y ejecución presupuestaria ya que, en su entendimiento, le restaría independencia y jerarquía como poder. Asimismo, manifestaron su preocupación por la politización del organismo en el que no se precisaba la exacta participación que cada parte tendría en su integración

El convencional por Chaco, Ernesto Maeder, realizó una intervención que partió de reconocer que existía un interés por garantizar la independencia del Poder Judicial, aunque la incorporación del Consejo tal como estaba planteada implicaba un vaciamiento

del poder de la Corte y la capacidad de autogobierno del Poder Judicial en general. Recupero también la experiencia provincial chaqueña según la cual

“[e]l Consejo de la Magistratura, como órgano apto para efectuar la elección y propuestas de designación de funcionarios y magistrados y, a la vez, como jurado de enjuiciamiento, habría merecido nuestra adhesión y habría traído como referencia el organismo que funciona en nuestra provincia desde 1958. Pero parece que no ha sido tenida en cuenta la rica experiencia del derecho público provincial” (DSCNC, 1994, págs. 2357-2358).

Fernando Saravia Toledo del Partido Renovador de Salta enfatizó en el punto descrito por otros partidos provinciales, según el cual la independencia del Poder Judicial se vería afectada si se le otorgara al Consejo el manejo y administración presupuestaria. Asimismo, señaló dudas respecto a la “poco definida” integración del Consejo. Denunció que durante la reforma constitucional de Salta de 1986 el Partido Justicialista y el Radical se opusieron a la incorporación del Consejo en el ámbito provincial.

Ya en la sesión del 29 de julio de 1994, el convencional chubutense por la UCR Ignacio Ferreyra de las Casas formuló una observación al carácter irrecurable que se establecía para las sentencias del Jurado de Enjuiciamiento.

3.5.c. Voces priorizadas por la oposición: jueces y matriculados

Los matriculados y los jueces fueron invitados a participar y opinar sobre el Consejo de la Magistratura en la reunión de la Comisión de Coincidencias Básicas del 12 de julio de 1994. Por la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) lo hizo Ángel Garrote; por la Asociación de Abogados de Buenos Aires su presidente Arturo Ravina⁷⁵; y por los magistrados el Presidente del Superior Tribunal de Entre Ríos, Carlos Alberto Chiara Díaz. También en la reunión del 29 de junio de 1994 participaron jueces de la Capital Federal convocados por el Frente Grande.

La opinión mayoritaria de los/as magistrados y colegios profesionales fue claramente recuperada por algunos partidos. En particular, fue recogida e impulsada por la UCEDE e Iván Cullen, a través de la FACA. También tuvo importante acogida lo dicho

⁷⁵ Su nombre se consigna en el acta como Rabina.

en la reunión realizada por los integrantes de Cortes y Superiores Tribunales de provincia en Paraná, el 20 y 21 de mayo de 1994⁷⁶. De acuerdo con estas posiciones, el Consejo no debía desplazar a la Corte en sus facultades de administración y presupuestarias, porque ello importaría un cambio en la organización del Poder que no estaba previsto en la Ley de Necesidad de la Reforma.

En general las fuerzas guiadas por estas interpretaciones denunciaron las modificaciones al Poder Judicial como mecanismos de politización. El MODIN, que también participaba de esta posición, denunció que la modificación del Consejo politizaría el Poder Judicial, permitiendo la injerencia de la política y afectando la estabilidad de los/as magistrados/as. El convencional Vásquez, de esta fuerza política, indicó la existencia de reuniones con miembros de tribunales superiores, asociaciones de jueces federales y colegios públicos quienes habría transmitido la necesidad de que el organismo quede despojado de toda injerencia político-partidaria.

Alineado en esta tendencia, Conesa Mones Ruis de Fuerza Republicana fue todavía más duro. Con sustento en las opiniones de la FACA y el congreso de miembros de tribunales superiores de provincia opinó que el proyecto mayoritario tendía a la desaparición del Poder Judicial, resultaba arbitrario y contrario al sistema republicano y a la democracia. Sin embargo, el disenso partidario se extendió no a la creación del organismo sino a la “sustitución de las facultades esenciales del Poder Judicial de la Nación” (DSCNC, 1994, pág. 2236).

Una curiosidad del bloque del Frente Grande fue la intervención del abogado Diego May Zubiría (Capital Federal), quien planteó una disidencia parcial respecto a la postura de su bloque, llevando la voz del estamento de matriculados:

“debo dejar sentado que si bien suscribo un despacho en disidencia por disciplina del bloque sobre el Consejo de la Magistratura, que sostiene que la mayoría de ese organismo debe estar integrado por miembros del Poder Judicial, como viejo militante de la causa de la colegiación de abogados personalmente apoyo el criterio de la Federación Argentina de Colegios de Abogados en cuanto a que aquél debe tener una distribución más equitativa” (DSCNC, 1994, pág. 2582).

⁷⁶ Las opiniones se reproducen en las inserciones ubicadas en pág. 2757 y siguientes del Diario de Sesiones.

4. El conflicto en el Poder Judicial desde la recuperación democrática hasta la reforma constitucional (1983-1994)

4.1. Resumen general del capítulo

En este capítulo repaso los cambios acaecidos en el Poder Judicial desde la recuperación democrática hasta 1994, desde la perspectiva de las fuentes sindicales. Me detengo especialmente en la coyuntura que va desde 1989 a 1993, no solo porque es la inmediata anterior a la reforma —que constituye el objeto de esta tesis— sino porque allí se producen los principales cambios promovidos por el gobierno de Menem en el Poder Judicial. Modificaciones que excluyen al actor sindical, anticipando la metodología que se cristaliza en el 94.

El capítulo comienza por un breve *racconto* de la política judicial del alfonsinismo que permite observar algunos antecedentes sobre los que se montará la política de Menem en el área —como, por ejemplo, el otorgamiento de facultades de determinación salarial a la Corte. Luego se repasan los años menemistas en cinco apartados: las primeras políticas del menemismo respecto a la cuestión salarial y al fortalecimiento del rol político-institucional de la Corte Suprema, la adopción de la Ley de Autarquía, y las resistencias que estas reformas generaron entre los sindicatos judiciales, y sus divisiones internas.

Respecto a la historia de las reformas del Poder Judicial, este apartado permite entender las modificaciones que resultaron de los debates iniciados con la recuperación democrática, y cómo el menemismo profundizó un camino disponibilizado por el gobierno de Alfonsín, especialmente en materia de facultades de administración presupuestaria y designación de magistrados en la Corte Suprema. Todo ello es vital para la comprensión de los debates que motivaron las reformas del 94 en el ámbito judicial.

La discusión sobre el salario domina los debates del sindicalismo. ¿Es posible pensar reformas sobre diseño del Poder Judicial o condiciones de trabajo en el marco de una lucha constante por salario? A pesar de ello, se rescatan de las fuentes observadas —principalmente el *Pregón Judicial*, la revista de la Federación Judicial Argentina— otras reflexiones.

Del estudio de este contexto surge una de las conclusiones de esta tesis, que adelanto: la capacidad de acción o influencia de los gremios judiciales sobre las reformas

institucionales de la época es escasa. Inclusive cuando logran interpelar al parlamento — al momento de discutir la autarquía— sus demandas son vetadas. Así los primeros años de los noventa se presentan, en la historia del sindicalismo judicial, como una prueba de fuego:

“A partir de 1969, en base a una labor persistente, continuada, logramos mejorar las condiciones de trabajo y la vida de nuestros representados. Salarios, seguridad social, régimen previsional, conformaron un tríptico que llevó a los compañeros a tener su casa propia, un vehículo para movilizarse, vacaciones, incluso en los países limítrofes. En una palabra, pasaron a vivir con más dignidad. Hoy, todo está pulverizado como consecuencia de la imposición de un modelo esencialmente antiobrero, puesto al servicio del privilegio o de los centros internacionales de poder” (Pregón Judicial, año III, núm. 13, pág. 3)⁷⁷.

La experiencia y el resultado de las reformas del período dejará una marca perdurable, asociada con la importancia de la dimensión política y la confluencia con otros actores sociales vinculados con el mundo del derecho; líneas de acción que muchos sindicatos judiciales en la actualidad consideran indispensables.

⁷⁷ El entonces Secretario General de la FJA, Eduardo Fernández Novoa, lo expresaría en estos términos en 1992.

4.2. Luchas del sindicalismo judicial en la primera década de la recuperación democrática (1983-1994)

4.2.a. La salida de la dictadura y el alfonsinismo

Los trabajadores judiciales en tiempos del gobierno militar habían combinado una resistencia subterránea (Pozzi, 1988) con la participación en las medidas de acción más explícitas del movimiento obrero —huelgas generales, marcha de Paz, Pan y Trabajo del 30 de marzo del 82, Marcha por la Vida, Marcha por la Democracia, entre otras. Los judiciales generaron espacios de encuentro, reunión y debate político en congresos convocados con diferentes excusas. En efecto, en el marco de la FJA, funcionaron las Olimpiadas Deportivas anuales que lejos de servir como un espacio exclusivamente dedicado al deporte permitían el contacto de dirigentes provinciales y el intercambio acerca de la situación político gremial en cada jurisdicción. En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la AJB organizó una proveeduría de alimentos, un espacio de cuidados de infancias (identificado entonces como “guardería”), y celebraciones de fechas patrias o eventos sociales con los mismos fines, que se convertían en los verdaderos encuentros políticos y de debate en aquellos años aciagos (Gorini & Castelnovo, 1993).

Asimismo, los judiciales mantuvieron algunas peleas del orden gremial, como las gestiones para recuperar la porcentualidad, que datan al menos de la presidencia de facto de Viola⁷⁸. Entregas de petitorios, marchas, trabajo a código⁷⁹ y paros son las medidas de lucha más frecuentemente observadas en las crónicas. Y en algunos casos obtuvieron conquistas: en la Provincia de Buenos Aires, por un hecho de cierto azar, en tiempos de la dictadura la AJB consigue hacerse cargo de la obra social y obtener el descuento automático de la afiliación por planilla, lo que le permitió mejorar los recursos materiales para la acción sindical (Gorini & Castelnovo, 1993).

Con la recuperación democrática en diciembre de 1983, los primeros desafíos judiciales estuvieron concentrados en recomponer el tejido sindical que la dictadura había

⁷⁸ En aquella oportunidad según se relata en Gorini y Castelnovo (1993) se presentó un petitorio demandando aumento salarial, porcentualidad, escalafón único y equiparación de los sueldos nacionales y provinciales.

⁷⁹ El trabajo a código es una suerte de trabajo a reglamento, entendida como una forma de huelga que implica un estricto formalismo, y apego a las normas que regulan los procedimientos de trabajo (y, en el caso, el proceso del que se trate), con el intento de retrasar u obstaculizar el flujo de trabajo normal de una dependencia judicial. Entre los elementos que aparecen mencionados en los testimonios está, por ejemplo, la solicitud estricta del carné de abogado a los consultantes en la mesa de entradas (Gorini & Castelnovo, 1993).

intentado destruir, y participar en esa empresa con el conjunto de las organizaciones del movimiento obrero. Este trabajo venía iniciado desde el final de la dictadura, cuando comienzan las normalizaciones de las entidades gremiales, la devolución de personerías y el retiro de algunas de las intervenciones, proceso que el alfonsinismo reglamentará. Asimismo, se produjeron luchas por la reincorporación de los declarados prescindibles durante la vigencia del golpe militar (Gorini & Castelnovo, 1993). Muchas de las acciones documentadas de la época se concentraron en recuperar el patrimonio de las organizaciones y su institucionalidad. En la FJA asumió una nueva conducción liderada por el rionegrino Eduardo Fernández Novoa, figura clave de la etapa que nos ocupa. Omar Gorini, uno de los líderes de los judiciales bonaerenses, lo secundaría en esta tarea.

Más allá de la fuerte inserción de dirigentes radicales con compromisos partidarios en las estructuras sindicales de los judiciales⁸⁰, y los comienzos promisorios que el gobierno auguraba para el gremio⁸¹, la relación entre el alfonsinismo y los judiciales se iría tensando rápidamente. Ello dado que la cuestión salarial continuó ocupando el centro de la escena, en el contexto de un gobierno asediado por la crisis de deuda, que no pudo resolver el problema macroeconómico. Se puso de manifiesto desde los primeros años del gobierno y no fue resuelta con claridad: en un principio se fortaleció a la Corte, y más tarde se la disciplinó con el retaceo presupuestario y el intento de aumento del número de jueces. En algunos aspectos, se esbozaron tenues pasos hacia una forma de ordenación que sería anticipatoria de lo que luego el menemismo profundizaría⁸². Como en otros temas, el alfonsinismo se vio en la tensión de implementar un programa político democratizador, con estructuras y herramientas institucionales rudimentarias.

A poco de asumir la nueva Corte, en febrero de 1984, mediante acordada 6/84 — reiterada el 30 de agosto por acordada 55/84— los supremos requieren al Poder Ejecutivo

⁸⁰ Aunque la FJA estaba conducida por una alianza entre un peronista, Fernández Novoa, y un comunista, Omar Gorini, los radicales ocupaban espacios relevantes. En particular dirigían entidades de peso como la histórica AGEPEJ cordobesa, a través del emblemático Néstor Harrington, quien a la vez era Secretario Gremial de la FJA (Sapp, 2023).

⁸¹ En el trabajo de Gorini & Castelnovo (1993, pág. 125-129) se reconstruye a partir de testimonios los encuentros mantenidos entre el candidato Alfonsín y los judiciales y su compromiso con el restablecimiento de la porcentualidad. Asimismo, se indica que los judiciales trasladaron estas demandas a los ministros del gobierno electo, en particular respecto a la necesidad de convertir la porcentualidad en ley del Congreso. Recuérdese que se encontraba vigente por una regla o ley de facto de la dictadura (ver el anexo en esta tesis).

⁸² En cierto sentido, Negretto (2001) ha propuesto esta tesis para pensar los decretos de necesidad y urgencia; y su tesis puede inspirar la mirada de la gestión de lo judicial.

que se ordene la cuestión salarial en el Estado⁸³. La Corte menciona que los sueldos de los jueces del máximo tribunal eran considerablemente inferiores a los atribuidos a los gerentes generales de los bancos integrantes del sistema bancario oficial y a las correspondientes a los Secretarios y Prosecretarios de las Cámaras del Congreso. El sueldo del juez de la Corte (al que, recordemos, estaban “enganchados” todos los trabajadores) se encontraba fijado por la regla o ley de facto 22969.

A los efectos de cubrir la inconsistencia denunciada, en octubre de 1984 el alfonsinismo promulga el presupuesto. La respectiva ley 23110 previó en su artículo 57 facultar transitoriamente al Poder Ejecutivo Nacional a fijar la remuneración mensual total del juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hasta tanto se produzca la aprobación del Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente al ejercicio 1985. También se otorgan facultades para derogar un adicional salarial del 19 % dispuesto por la dictadura —bajo la regla o ley de facto 22991— a partir de la fecha de vigencia en que el Poder Ejecutivo fije la remuneración del juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Al año siguiente se habilitó un adicional del 25 % por “compensación funcional”, pero solo aplicable a magistrados y funcionarios. Es decir, quedaba fuera del enganche, todavía vigente por la ley 22969 ya referida. También se facultó temporalmente a la Corte a fijar la remuneración total de sus miembros (art. 3 de la ley 23189, aprobada el 26 de junio de 1985), lo que fue interpretado por algunos protagonistas del contexto como una autarquía de hecho⁸⁴. El 2 de julio de 1985 la Corte dicta la acordada 38/85 en la que ejerce los poderes delegados por el Congreso Nacional.

El conjunto de políticas salariales de los dos primeros años del alfonsinismo despertó diversas impugnaciones sindicales. En primer lugar, los sindicatos pujaban por una distribución más equitativa del presupuesto de salarios del Poder Judicial, y se manifestaban en contra de adicionales que estuvieran por fuera del enganche. A este problema de fondo se adicionaron otros más pequeños, como conflictos por retrasos en los pagos en los Poderes Judiciales provinciales. Debe señalarse que la política de la Corte sobre los adicionales exclusivos para la jerarquía era tomada como referencia a nivel

⁸³ En rigor, la acordada solicita que el PEN demande al Poder Legislativo que se tomen las medidas necesarias para garantizar que las remuneraciones en otras dependencias no excedan las establecidas para los cargos que figuran a la cabeza de los poderes del Estado.

⁸⁴ Ver dictamen del procurador subrogante, Jorge Mosset Iturraspe en autos “Bonorino Peró”, sentencia del 15 de noviembre de 1985, Fallos: 307:2174.

subnacional, dando como resultado —en función de los éxitos o fracasos de cada escenario— muy diferentes escalas y sistemas salariales. Era defendida por los jueces y magistrados, y sus asociaciones, con los cuales la FJA mantenía tensos intercambios⁸⁵. En aquella coyuntura se realizaron diferentes medidas de acción directa, entre ellas prolongados paros (Gorini & Castelnovo, 1993).

En ese marco, comenzaron a instarse causas por parte de los jueces para sostener el poder adquisitivo. La depreciación del salario por el aumento de la inflación animó demandas con sustento en el —por entonces— art. 96 de la Constitución Nacional —hoy art. 110—, en cuanto disponía que los jueces reciben por sus servicios una compensación que no puede ser disminuida de manera alguna mientras permanezcan en funciones. El contexto del primer gobierno de la recuperación democrática estas demandas reavivaron el debate sobre la intangibilidad del salario judicial (Bianchi, 2014), aunque en rigor la doctrina sobre la que se basa esta jurisprudencia tenía larga data. En efecto, la cuestión de la intangibilidad del salario del juez y su relación con el afianzamiento del Poder Judicial y su independencia es muy antigua en la jurisprudencia de la Corte. En cierto sentido puede afirmarse que comienza en la década del 30, con el dictado de la sentencia en la cual se rechaza la imposición de un gravamen del 5 % sobre las remuneraciones de los jueces en concepto de impuesto a los réditos. En aquella oportunidad el impuesto fue instrumentado por el art. 18 de la ley 11682, y se consideró inconstitucional a la luz del art. 96 (“Nación Argentina c/ Medina, Rodolfo”, sentencia del 23 de septiembre de 1936, Fallos: 176:73). Como el fallo permite ver, esta era también la posición de parte de la doctrina de entonces y de la jurisprudencia norteamericana en la materia. Continúa durante la década del sesenta, en sentencias que permiten observar extensiones y contornos de la garantía constitucional. Entre ellos, la Corte define que se trata de una garantía frente al Legislativo, que no puede operar respecto a la imposición de multas vinculadas con incumplimientos disciplinarios de los magistrados (sentencias dictadas en autos “Vila, Eduardo Luis”, Fallos: 247:495 y “Lowenthal de Berghausen, Martha”, Fallos: 254:184).

Entonces, en noviembre de 1985, la cuestión volvió a resonar. Un curioso fallo abrió la tanda de sentencias para resolver el conjunto de demandas de la magistratura,

⁸⁵ Entre ellos, el número 2 del Pregón Judicial de mayo de 1989 publica las réplicas a Pont Vergés, juez correntino que defendía la posibilidad de adicionales específicos para jueces.

dictada por conjuces⁸⁶ en autos “Bonorino Perú, Abél y otros c/ Estado Nacional s/amparo”, el 15 de noviembre de 1985 (Fallos: 307:2174). En principio los conjuces delimitaban la cuestión debatida señalando que la pretensión del actor de actualizar su salario no se trataba de una mera reducción que agraviaba derechos de los particulares, sino que representaba una disminución del valor de los haberes judiciales que, con marcada gravedad institucional y evidente interés público, afectaba al Poder Judicial en la persona de los jueces demandantes. Tampoco, aclaraban, era voluntad del fallo fijar las remuneraciones, cuestión que correspondía al Congreso —o eventualmente a la Corte por la delegación que este había establecido en el presupuesto. Así se caracterizaba a la inflación como una pérdida no compensada del valor monetario real de las remuneraciones de jueces, y configurativa de un supuesto de disminución no autorizado por el art. 96 de la Constitución Nacional. Desde esta perspectiva, para cumplir con la constitución no bastaba con abstenerse de reducir las remuneraciones, sino que correspondía mantener el significado económico de estas y recuperar sus pérdidas. Los conjuces condenaron entonces a mantener y preservar a futuro el valor de las remuneraciones al fijado en noviembre del 83 por las reglas o leyes de facto 22979 y 22991, sobre todo concepto, salvo que el magistrado fuese nombrado con posterioridad⁸⁷. Y a pagar las diferencias entre los aumentos percibidos y el Índice de Precios al Consumidor del INDEC. Se entendió además que luego de sancionada la ley 23199 y dictada la acordada 38/1985 se habían actualizado los salarios satisfaciendo la garantía de intangibilidad. Sin embargo, ello no tornaba abstracta la actualización reclamada por los jueces porque subsistía (además del interés de los actores) la necesidad institucional de tutelar la garantía de funcionamiento del Poder Judicial a la cual la Corte debía atender sin discontinuidad, y con acogimiento retroactivo y certeza futura.

Ya en 1986, y con posterioridad a la fijación actualizada de las remuneraciones por el dictado de la acordada del 38/85, se emiten diferentes actos tendientes a la actualización salarial y se crean nuevos adicionales por dedicación con aplicación selectiva. La facultad delegada a la Corte, sin embargo, cesa con el dictado del presupuesto 1986 (ley 23410, promulgada el 21 de octubre de aquel año), conforme lo

⁸⁶ Los conjuces firmantes fueron Augusto M. Morello, German Bidart Campos, Luis Moisset de Espanés, Ernesto R. Gavier, y Roberto Terán Lomas.

⁸⁷ Luego la Corte despejó las dudas respecto a que esto fuese una condena automática a futuro, aspecto que se intentó plantear en el marco de la ejecución de sentencia. Ver el fallo dictado en autos “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Bonorino Perú, Abel y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia)”, sentencia del 14 de marzo de 1988, Fallos: 311:268.

había establecido el Congreso en la delegación fijada en el art. 3 de la ley 23189 ya referida.

Durante el 86 la cuestión de los aumentos volvió a ser objeto de tutela judicial, por el desfase todavía existente entre la inflación y el sueldo efectivamente percibido por los jueces. La Corte, también conformada con conjueces⁸⁸ puso un coto a estas expectativas el 14 de octubre de 1986 con el dictado del fallo en autos “Durañona y Vedia, Agustín y otros c/ Poder Ejecutivo de la Nación”, Fallos: 308:1932. Allí quedó establecido que la sola circunstancia de un debilitamiento del valor intrínseco de las remuneraciones que no llega a los extremos de la causa “Bonorino Peró” no bastaba para que se acuerde preferencia a un régimen de actualización, puesto que en momentos de penuria esto importaría un trato desigual, tornándose necesaria la participación solidaria de los jueces en la necesidad común. En el mismo sentido de la jurisprudencia comentada, el 28 de octubre de 1987 se dicta el fallo en autos “Briebe, Rodolfo Jorge c/ Estado Nacional (Ministerio de Justicia) s/ ordinario (inconstitucionalidad y cobro de haberes)”, Fallos: 310:2173, en el que se determina que el art. 96 de la Constitución tenía carácter inmediatamente operativo y no se extinguía automáticamente con el cese del juez en su cargo.

En 1987, por decreto n° 1417/87, se instituye un nuevo adicional del 2 % por antigüedad, en este caso también aplicable a empleados, aunque con diferencias en las formas de liquidación entre estos y los magistrados.

En cuanto a los aumentos generales, una vez fijado el nuevo mecanismo, que consistía en la proyección por parte de la Corte del presupuesto necesario para el funcionamiento del Poder Judicial, y su consiguiente aprobación por parte del Poder Legislativo, la Corte continuó exhortando a los otros Poderes del Estado a asignarle recursos suficientes o reajustar partidas. Ese cambio no era menor, porque corría el foco del conflicto hacia el Ejecutivo y el Legislativo, encargados en definitiva de la proyección y aprobación presupuestaria. La dinámica queda plasmada hacia el final del gobierno de Alfonsín.

Los días 7, 9 y 15 de marzo de 1989 la FJA realiza un conjunto jornadas de protesta y movilización. El plan de lucha lanzado incluía también un paro de 24 horas para el 21 de marzo. Las medidas fueron sostenidas principalmente por la Asociación

⁸⁸ De la conformación del fallo precitado se reemplaza a Terán Lomas por Mosset Iturraspe.

Judicial Bonaerense, y judiciales del interior. Según informaba el Pregón Judicial, no habían participado de las protestas los judiciales nacionales (que, en cambio, habían apoyado un aumento salarial del 9 %), Córdoba y Santa Fe. El 25 de marzo el plan de lucha de la FJA culminó con una concentración frente al Ministerio de Economía de 700 judiciales, que lograron reunirse con un Secretario de Estado (Pregón Judicial, año I, núm. 2).

En cierto sentido, los conflictos de los ochenta también dejan ver diferencias al interior del sindicalismo judicial, no solo entre quienes se consustanciaban con el alfonsinismo y mantenían lazos políticos que condicionaban su función, como fue el caso de algunos dirigentes cordobeses (Sapp, 2023), sino también respecto a la porcentualidad y al porcentaje de aumento salarial que debía exigirse. En el caso puntual del 89 la división radicaba en esos dos aspectos: por un lado, en la oposición al acuerdo salarial alcanzado entre la UEJN —dirigida entonces por Martín Blanco— y el gobierno, que era rechazado por los dirigentes de la FJA. Pero también en cuestiones que podrían denominarse de fondo, y que atravesaron toda la etapa, vinculados fundamentalmente por el problema de asignaciones exclusivas para magistrados que vulneraban la porcentualidad y el enganche.

4.2.b. Menemismo: un nuevo Poder Judicial en Argentina

El 8 de julio de 1989 asume Carlos Menem, ante una población movilizada y esperanzada por la superación de la crisis económica. Rápidamente los sueños de salarizado, revolución productiva y estabilidad serán reemplazados por la puesta en marcha de un plan que, en definitiva, venía a consolidar el camino abierto por la dictadura en cuanto a la transformación del mundo del trabajo.

El gobierno asumía sobre un contexto complejo, pero los interrogantes respecto a la orientación y medidas concretas en materia económica quedarían despejados muy temprano, aunque la macroeconomía no se estabilizara hasta la convertibilidad. Con la sanción de la Ley de Emergencia Económica 23697, promulgada en septiembre de 1989, se estructura el rumbo del nuevo gobierno⁸⁹. En lo que aquí nos interesa en particular,

⁸⁹ Con anterioridad se había sancionado la ley de Reforma del Estado 23696, promulgada el 18 de agosto de 1989, que habilitaba las privatizaciones. En reacción, la FJA llamaría y otros gremios estatales llamaría

esta norma afectó el régimen salarial de los judiciales, suspendiendo la porcentualidad. El objetivo de esta ley, según sus propios ideólogos, era frenar con medidas de *shock* la inercia inflacionaria que se apoyaba en un aumento automático y enganchado de salarios (Ferrerres, 2021).

Los artículos publicados en los primeros años del Pregón Judicial⁹⁰ muestran en detalle la reacción sindical ante la pérdida de la porcentualidad. En primer lugar, la FJA intentó comprometer a la CGT, a la que entonces pertenecía, en aquella pelea. En efecto, acercó veintisiete puntos al Congreso de octubre de 1989⁹¹ dentro de los cuales se encontraba la crítica al proyecto de aumento de los miembros de la Corte Suprema para evitar fallos contrarios la implementación del plan de gobierno menemista.

Durante el año 1990 se realizaron un conjunto de acciones de protesta:

“Cuatro paros nacionales y dos movilizaciones al Congreso de la Nación, sumados a múltiples concentraciones, asambleas, actos y campañas de difusión y de esclarecimiento, integraron el tramo de la contienda tendiente a defender el sistema [de porcentualidad] frente al proyecto de ley de emergencia económica (con ‘desenganche’ incluido)” (Pregón Judicial, año II, núm. 3, pág. 5).

La conflictividad creciente y las numerosas huelgas realizadas con motivo de defender el salario judicial afectaron el ya tenso vínculo entre las entidades sindicales y los poderes judiciales locales. La publicación de la FJA recogía y detallaba estas luchas asignándoles cada vez mayor espacio. Así, la visión generalista de los desafíos de los/as judiciales —como parte del movimiento obrero nacional— comenzó a dejarse permear por una mirada con foco en el rol de los poderes judiciales en conflictos nacionales y locales. Aparecen en 1990 comentarios a fallos y decisiones administrativas de los Tribunales Superiores que reglamentaban o limitan las huelgas surgidas con motivo de la

al primer paro contra el gobierno, realizado a cincuenta y dos días de su asunción. Ambas leyes funcionan en tándem, y le otorgan al Ejecutivo facultades amplias de gobierno, que le permitieron desarrollar el programa económico.

⁹⁰ El Pregón Judicial comienza a publicarse en enero de 1989.

⁹¹ En este congreso se fracturó la conducción de la Confederación General del Trabajo con el retiro de Saúl Ubaldini (Senén González & Bosoer, 2009). De allí surgen la CGT-Azopardo, bajo la conducción de Ubaldini, de la que participa la Federación Judicial Argentina, y la CGT-San Martín, conducida por el tándem Andreoni – Amín (Ferrer, 2005). Los sectores que integran Azopardo se irán desmembrando con el surgimiento de la CTA —motorizado principalmente por estatales: CTERA, ATE y la propia FJA—. Luego aparecerá el MTA, conducido por los gremios del transporte, principalmente la UTA y Camioneros, al que se integra Ubaldini.

pelea salarial. En septiembre de ese año, bajo el título “Jueces represores” se comentaba un fallo que había dispuesto una sanción a una huelguista en la provincia de Santa Cruz, y en la misma edición se critica una acordada del Tribunal Superior de Justicia de Neuquén que, según indica el Pregón, se arrogaba facultades reglamentarias del derecho de huelga (Pregón Judicial, año II, núm. 4, págs. 6 y 7). En el análisis se planteaba:

“No es casual que en gran parte de los tribunales del país se tomen medidas que apuntan a derogar la posibilidad de efectuar huelgas o medidas de acción directa por reclamos salariales y laborales. Hay una fuerte tendencia en el país a amordazar todo tipo de reclamos que sólo va a llevar a los trabajadores a un callejón sin salida... si los gobiernos y Poderes Judiciales creen que ésta es la manera de callar los reclamos equivocan el camino. La lucha de los trabajadores no se ha iniciado hoy ni culmina con la intención que se visualiza en los Poderes Judiciales con represión indiscriminada” (Pregón Judicial, año II, núm. 4, pág. 8).

La conducción de la FJA, en el plano nacional, resolvió enfrentar la Ley de Emergencia con el conjunto de gremios estatales afectados por la medida. Por eso, los artículos editoriales y las intervenciones de los dirigentes, registradas en el Pregón, se centraban principalmente en la crítica del gobierno nacional en estas materias, en particular en cuanto a la reforma del Estado, la emergencia económica y la reducción salarial que estas medidas conllevaban. De allí que el Pregón dedicaba mucho espacio al posicionamiento al interior del movimiento obrero, primero en la CGT²⁰ y luego en el CTA. Sobre estos ejes, además, se centraba la disputa con el principal adversario de la Federación, el conductor de la Unión de Empleados de la Justicia Nacional, Martín Blanco (Pregón Judicial, año II, núm. 3, págs. 7 y 8). En este punto los judiciales mantenían una participación activa al interior del movimiento obrero y apostaban por una estrategia colectiva para enfrentar al gobierno.

4.2.b.1. Todo el poder a la Corte: la respuesta del menemismo

“Si el ciclo de los golpes de Estado no se reiniciará en un futuro concebible en Argentina, el control de la Corte Suprema es la llave maestra que abrirá todas las puertas durante ese lapso” (Verbitsky, 1993, pág. 25). Con estas palabras Horacio Verbitsky intentaba explicar la relevancia de la Corte en los albores de la recuperación democrática.

Sostenía que Menem había avizorado la relevancia institucional de la Corte en un contexto institucional-democrático estable, a diferencia de Alfonsín, que se había manejado con algo de indiferencia en la selección de los magistrados del máximo tribunal. La tesis del periodista no era fútil. Hasta entonces los jueces supremos ostentaban cierto perfil de desconocimiento público, a diferencia de lo que se podía considerar respecto a sus pares estadounidenses (Carrió, 1996)⁹². La situación comenzaría a cambiar radicalmente con el menemismo, y finalizado este, la Corte pasaría de su rol deslucido a uno de enorme protagonismo, entonces como blanco de críticas⁹³.

El proyecto inicial del menemismo fue empoderar o fortalecer a la Corte como máxima autoridad del Poder Judicial. Y desde allí asegurarse la factibilidad de su programa económico garantizando que la última instancia judicial no representaría un impedimento a las reformas (Palermo & Novaro, 1996). Por su cierta falta de originalidad y la repetición de algunos episodios similares en la historia argentina —sobre todo en lo que respecta al nombramiento de jueces afines— algunos de los protagonistas de la época lo presentaron como una aspiración legítima de política judicial, propia de cualquier gobierno (Barra, 2021); otros como un problema que se remontaba al primer peronismo, concretamente al reemplazo de la Corte en 1947, y se asociaba a sus formas de ejercicio del poder (Badeni, 1994; Bianchi, 2014); o simplemente como una tendencia de cada gobierno a buscar su propia Corte (Pellet Lastra, 2003). Sin embargo, por más veracidad que se pueda reconocer en cualquiera de estos aportes, no reparan profundamente en las particularidades del caso: el cambio del rol político-institucional que iba a jugar la Corte en un nuevo sistema de estabilidad política prolongada, no interrumpida por asonadas militares.

El fortalecimiento o empoderamiento de la Corte se daba en un contexto de manipulación, y es difícil pensar en su realización sin este componente. En efecto, la primera medida fue el temprano aumento del número de jueces por ley 23774, promulgada el 11 de abril de 1990. Esta norma llevó la cantidad de miembros del máximo tribunal a nueve. Recapitulando, Alfonsín había nombrado una Corte de cinco miembros,

⁹² En igual sentido sobre el nombramiento de la Corte de Alfonsín ver Bianchi (2014, pág. 1192).

⁹³ Para un detalle sobre el proceso de impugnación de la Corte menemista en el 2001 y la participación de la Federación Judicial Argentina y la Asociación de Abogados Laboralistas —entre otros— en ese proceso véase Singman (2011). Para un análisis de los cambios de rol de la Corte Suprema con posterioridad al 2001 y los problemas asociados a la reconstrucción de la legitimidad de la institución véase Morello (2005) y Ruibal (2019).

para reemplazar a los jueces comprometidos con la dictadura⁹⁴: Genaro Carrió, José Severo Caballero, Augusto César Belluscio, Carlos Santiago Fayt y Enrique Petracchi. El primero de ellos, Carrió, fue reemplazado por Jorge Bacqué en 1985. El segundo, Caballero, renuncia en 1989 por diferencias internas sobre el posicionamiento de la Corte ante la propuesta de modificación del número de integrantes. Bacqué, el reemplazante de Carrió, renuncia en 1990 en protesta por la ampliación del número de jueces. Ante este panorama, el gobierno de Carlos Menem se encuentra con la posibilidad política de sumar seis miembros nuevos, lo que aprovecha en su totalidad con el fin de garantizarse el control del máximo Tribunal. En consecuencia, asumieron cuatro jueces correspondientes a la ampliación de cinco a nueve miembros, y dos correspondientes a las vacancias producidas por las renuncias de Bacqué y Caballero⁹⁵. Julio Oyhanarte, Eduardo Moliné O'Connor, Julio Nazareno, Mariano Cavagna Martínez, Rodolfo Barra y Ricardo Levene (hijo) fueron los designados.

Los jueces fueron nombrados en sesión secreta de siete minutos de duración (Verbitsky, 1993). Lo relativo a las sesiones secretas, en rigor, era una práctica habitual autorizada por el art. 22 del Reglamento del Senado (Oteiza, 1994) cuya modificación había sido apenas tibiamente sugerida por el Consejo para la Consolidación de la Democracia. Sin embargo, la cuestión suscitó indignación en ese entonces, y derivó en objeciones de toda índole. El conocimiento público del procedimiento de nombramiento de los jueces supremos en aquel contexto puso el tema en agenda y obligó al gobierno a ciertos cambios. En 1991, por decreto 1179, se crea la Comisión Asesora de la Magistratura en cuyos objetivos se incluía garantizar la idoneidad de los postulantes a juez y establecer algún tipo de control público de los nombramientos (Binder, 2006). Con la actuación de la Corte menemista en los primeros años, la discusión se profundizó y tuvo impacto en la reforma constitucional, que cambió la metodología de nombramiento

⁹⁴ Los jueces de la Corte Suprema habían sido depuestos el mismo día del golpe de Estado —24 de marzo de 1976— y reemplazados el 2 de abril del 76 por Adolfo Gabrielli, Horacio Heredia, Abelardo Francisco Rossi, Alejandro Caride y Federico Videla Escalada, quienes juraron por Dios, por el Estatuto y los objetivos de la dictadura y, en última instancia, por la Constitución. También ocuparon cargos en el máximo tribunal, reemplazando a los iniciales integrantes, Pedro José Frías, Emilio M. Daireaux, Elías Gustavino, César Ernesto Neil Black, Carlos Alberto Renom, Emilio Gnecco y Julio Martínez Vivot. Para un análisis de la etapa ver González Bertomeu (2015).

⁹⁵ Caballero es reemplazado por Julio C. Oyhanarte previo a la modificación del número de miembros de la Corte. El juez firmó en disidencia la acordada 44/1989, por considerar que adelantaba jurisdicción y no se correspondía con la práctica institucional de la Corte en la que sus colegas sustentaron el pronunciamiento, dado que, a diferencia de otras ocasiones acaecidas en tiempos de Frondizi y Alfonsín, al máximo tribunal no había sido consultado. Con posterioridad renunció.

de jueces exigiendo la publicidad de las sesiones (art. 99, inc. 4 de la Constitución Nacional reformada en 1994)⁹⁶.

Más allá de la composición inicial, a diferencia de otros períodos de la vida institucional de la Corte posterior a los años 90⁹⁷, el control del Senado por parte del justicialismo le permitió también gestionar las vacancias producidas por diferentes causales con oportunos reemplazos, que se realizaron con celeridad. Antonio Boggiano reemplazó a Oyhanarte en 1991. Guillermo López y Gustavo Bossert harían lo propio con Barra y Cavagna Martínez en 1993 (su salida fue parte del Pacto de Olivos). Y Adolfo Vázquez asumirá en 1995 ante la salida de Levene hijo⁹⁸. El control de la Corte no fue solo inicial sino que se desarrolló con constancia durante todo el gobierno de Menem.

La ampliación del número de jueces de la Corte implicó un cambio importante al interior de la estructura, que sumó una importante cantidad de funcionarios y empleados nuevos, al servicio de los magistrados⁹⁹. Distintas fuentes —recogidas en Barrera (2022, pág. 128)— hablan de al menos una quintuplicación del número de letrados, lo que también afectó los “aires de familia” que tenía el trabajo en el máximo tribunal.

A partir de la ampliación de la Corte por ley 23774, comenzó el proceso de fortalecimiento o empoderamiento que consistió en dotar de mayores facultades a la Corte, y mejorar sus capacidades de autogobierno. En materia de proceso constitucional, este camino comenzó con la sustitución de los arts. 280 y 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en el que se encuentran regulados los primordiales mecanismos de acceso a la Corte por apelación: el recurso extraordinario federal y la queja por la

⁹⁶ La política de publicidad tendría un nuevo capítulo ampliatorio, en que respecta a jueces de la Corte, con la sanción del decreto 222/2003 durante el gobierno de Néstor Kirchner, que estableció un proceso de observaciones y debate público. Este proceso intentó dar respuesta a la crisis que atravesó el Tribunal durante las protestas del 2001 conocidas como el Argentinazo.

⁹⁷ Hacia finales del 2014 se abren vacancias en la Corte por el fallecimiento de Enrique Petracchi y de Carmen Argibay y la renuncia de Eugenio Raúl Zaffaroni. Carlos Fayt renuncia en diciembre de 2015. El máximo tribunal funciona desde entonces, y hasta 2016, con tres jueces: Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco y Juan Carlos Maqueda. En el año 2021, se retira Highton de Nolasco, vacancia que hasta ahora no ha sido cubierta, funcionando la Corte con cuatro miembros: los nombrados en 2016 —Horacio Rosatti y Carlos Rosenkrantz— y los que se mantienen de las etapas anteriores: Maqueda y Lorenzetti.

⁹⁸ Estos tres reemplazos eran parte de los “trueques no escritos” del Pacto de Olivos, según lo indicó la prensa del período. Barra y Cavagna Martínez renuncian el 1 y el 3 de diciembre de 1993, respectivamente, en vísperas de la convención constituyente, y para formar parte de ella (García Lema, 1994). En el mismo momento, según García Lema, Levene hijo anunciaba su jubilación. Sin embargo, no lo hizo hasta que se produjo el archivo de un pedido de juicio político ante el extravío de un expediente (Página 12, 15 de julio del 2000).

⁹⁹ Aspecto que ya había sido puesto de manifiesto por los supremos del período anterior en la acordada 44/1989, considerando octavo. Para un detalle sobre la estructura de funcionarios y empleados de la Corte para entonces puede verse Carrió (1996).

denegación de recursos. La reforma en este punto venía siendo parte del debate académico y político sobre la cuestión judicial —como vimos, entre otras cosas, había formado parte de los dictámenes del CCD— y había sido apoyada por la Corte de los ochenta como un mecanismo para mejorar la eficiencia en la resolución de las causas (acordada 44/1989). La reforma de Menem implicó la instauración legal del tan demandado *writ of certiorari*¹⁰⁰. Aunque parezca o se presente como novedoso, en lo que respecta a la faceta negativa de *certiorari* —esto es, la capacidad de la Corte de decidir no avocarse al caso—, en rigor el máximo tribunal ya rechazaba la mayoría de los planteos con “planchas” que eran un *certiorari* negativo de hecho. La diferencia introducida, en todo caso, radica en que no es necesario explayarse en argumentaciones al respecto de las causales de rechazo¹⁰¹ sino que basta con declarar sin explicación la improcedencia del asunto bajo estudio¹⁰².

El *certiorari* también importa una faceta positiva, que podría entenderse como la posibilidad de avocarse a la cuestión aun ante el incumplimiento de recaudos de forma, por la trascendencia de lo debatido. En este punto quizás aparecen las cuestiones más novedosas o altisonantes de las nuevas facultades de la Corte.¹⁰³

Como vengo señalando, la doctrina discutió bastante en torno a la conveniencia de la reforma en el aspecto procesal, antes y después de la sanción de la ley 23774. En efecto, el proyecto de regular la “sana discreción” había formado parte de las discusiones sobre la Corte y sus atribuciones desde la recuperación democrática, y diversos juristas coincidían en la importancia de introducir reformas legislativas a este respecto (Oteiza, 1998). Así también lo había expresado la propia Corte en las vísperas de la reforma en su acordada 44/1989. En el contexto del menemismo estos debates fueron recuperados para legitimar la ampliación: ambos mecanismos, según la argumentación oficial, buscaban

¹⁰⁰ Ver nota 46.

¹⁰¹ Algunas causales de rechazo que motivaban las planchas en el pasado eran: falta de agravio federal suficiente, cuestiones insustanciales, cuestiones carentes de trascendencia, aspectos formales de admisibilidad como ausencia de sentencia definitiva, mera discrepancia con la solución adversa del caso, entre otras.

¹⁰² El funcionamiento práctico actual de estos mecanismos está impecablemente ilustrado en el trabajo de Leticia Barrera (2022). Como bien se documenta allí, los rechazos no son automáticos, sino que importan un análisis de admisibilidad a cargo de la secretaría judicial que corresponda a la causa, cuyo control final recae en las vocalías. El proceso no guarda diferencias sustanciales respecto al que se describía en las obras de entonces. Al respecto puede consultarse Carrió A. (1996, págs. 25-31).

¹⁰³ Véase el voto en disidencia de los jueces Petracchi y Moliné O'Connor en autos “Ekmekdjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y otros. s/ Recurso de hecho”, sentencia del 7 de julio de 1992 (Fallos: 315:1492) y el voto de la mayoría en autos “Serra, Fernando Horacio y otro c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, sentencia del 26 de octubre de 1993 (Fallos: 316: 2454).

alivianar la sobrecarga de trabajo de la Corte, atribuida a diversos factores. Entre ellos la instauración de la doctrina de la gravedad institucional¹⁰⁴, el aumento de los casos de sentencias arbitrarias¹⁰⁵, y la aparición de novedosos litigios que no tenían precedente, propios de un contexto de reconversión y juridificación de las demandas sociales (Cárcova, 1996, pág. 79). Sin embargo, los supremos se preocuparon por distinguir entre una solución y la otra, señalando la inconveniencia de aumentar el número de jueces en virtud de los atrasos que esto conllevaría. Ello por la lógica razón de tener que pasar el mismo caso por más manos, lo que también fue destacado por los análisis del contexto (Carrió, 1996).

A esta etapa de la Corte se la conoce como la de la “mayoría automática”, sintagma que apela no solo a la idea de consustanciación de los jueces con las políticas promercado del gobierno sino también a una falta total de análisis de los casos¹⁰⁶. La prensa también instaló la idea de “Corte adicta” (Barra, 2021). Algunos autores la han identificado como la etapa del copamiento (Nino, 2023) o la máxima expresión de manipulación (Binder, 2011).

4.2.b.2. Autarquía: la Corte como cabeza administrativa del Poder Judicial

Quizás el aspecto más claro para dimensionar el fortalecimiento de la Corte se observe en el plano administrativo. En el marco de las respuestas a las demandas vinculadas con el fin del enganche, el gobierno de Menem sanciona la Ley de Autarquía. Esta norma agudiza el rol administrador de la Corte, asignándole facultades para la administración directa de fondos. La autarquía no era un invento de Menem, sino que venía a atender una pretensión histórica del sector judicial. En ello coincidían tanto los matriculados (Bielsa, 1993) como los magistrados y funcionarios, de acuerdo con cómo

¹⁰⁴ La gravedad institucional se configura cuando el tema debatido excede el interés de las partes y atañe también al de la comunidad, o compromete instituciones básicas de la Nación.

¹⁰⁵ Las sentencias arbitrarias son aquellas que por deficiencias en su fundamentación —sustentadas en diversas causales como la derivación no razonada del derecho vigente, deficiencias probatorias, omisión de argumentos conducentes, extralimitación de las facultades del juez, etc.— deben ser revocadas, en tanto impiden su consideración como acto jurisdiccional válido en los términos de la Constitución Nacional.

¹⁰⁶ Trabajos recientes focalizados en el estudio de perfiles específicos de algunos jueces y sus presidencias, como el caso de Antonio Boggiano, ofrecen una lectura alternativa, matizada o complejizada, según la cual existía una tensión entre el mandato económico y político propuesto por el Ejecutivo y la necesidad de dar respuesta a las acusaciones por la ilegitimidad y la falta de independencia, generando una jurisprudencia de “compromiso” que diera cuenta de visos de imparcialidad al tiempo que acompañaba al gobierno en los temas más trascendentes para su política económica (Aldao y Vita, 2024).

fue presentado por el diputado Vanossi en el debate legislativo, y también los trabajadores¹⁰⁷.

Sin embargo, una vez conocido el proyecto los sindicatos no lo apoyaron. La Federación Judicial Argentina se había mostrado escéptica porque la ley no parecía traer ninguna perspectiva favorable al trabajador judicial, en tanto no incluía la porcentualidad como sistema, ni tampoco implicaba un verdadero financiamiento al Poder Judicial. Estas fueron las conclusiones de la reunión de Mesa Directiva de la Federación del 16 de agosto de 1990 (Pregón Judicial, año II, num. 4, pág. 2). En el ámbito del sindicalismo nacional, sin embargo, se había producido una novedad de importancia: Martín Blanco había sido desplazado por Julio Piumato, candidato apoyado por la FJA¹⁰⁸. Con nueva conducción, la UEJN realiza gestiones fructíferas sobre el proyecto de ley de autarquía, logrando introducir la porcentualidad como agregado al artículo 7, vinculado con las facultades de la Corte para establecer el sistema salarial. También se introduce el art. 11 que garantizaba su participación en la administración de la obra social judicial¹⁰⁹.

En cuanto a los fondos previstos para el Poder Judicial, la autarquía diseñada no suprimía totalmente la dependencia respecto del Ejecutivo, aunque lo dotaba de previsibilidad fijándole un porcentaje de la recaudación del tesoro. Esta situación ambivalente, de mejora parcial, fue claramente señalada por la oposición. Ya durante los debates de la ley, el Partido Demócrata Progresista, a través del diputado Martínez Raymonda, calificó la iniciativa de “espejitos de colores”, pero mejor que nada: “mientras no asignemos recursos genuinos al Poder Judicial, independientemente de la intervención de la Subsecretaría de Hacienda, habremos creado una ilusión” (DSCDN, 1990, pág. 3162).

En diputados, las gestiones sindicales de la Unión son expresamente recuperadas en el debate por los diputados Caviglia y Cruchaga, y fueron recibidas con un fuerte

¹⁰⁷ En efecto, tiempo después de la sanción de la ley, un comunicado de la UEJN en el Pregón Judicial lo indicará así: “Fuimos también los trabajadores judiciales los primeros en plantear la necesidad de un régimen que diera autarquía al Poder Judicial en igualdad de condiciones con los otros poderes del Estado” (Pregón Judicial, año II, núm. 5, pág. 2).

¹⁰⁸ La novedad fue registrada en algunos de los trabajos sobre el movimiento obrero de la época: “en 1988-1989 no hubo ninguna elección gremial significativa en la que dirigentes tradicionales fueran desplazados por listas opositoras que rejuveneciesen las estructuras cegetistas (salvo en pocos y pequeños sindicatos, como Judiciales de la Nación)” (Fernández, 1995, pág. 222).

¹⁰⁹ La Obra Social del Poder Judicial de la Nación es un verdadero caso *sui generis* dado que se trata de una entidad de servicios de salud tipo obra social con la particularidad de que el sindicalismo judicial se vio históricamente excluido de sus órganos de administración. Aunque faltan estudios serios a este respecto, puede consultar una breve historia introductoria sobre la cuestión en Nigra y Contartesi (1993).

debate en la Cámara. En la consideración en particular del artículo, que inició el 20 de septiembre de 1990, el miembro informante del oficialismo, el diputado Durañona y Vedia¹¹⁰, indicó que no correspondía referir a una ley suspendida como la del enganche sino facultar a la Corte para determinar la política salarial, y que fuera esta la que conversara con el sindicato. Asimismo, indicó —con la deferencia de aclarar que lo hacía a modo de opinión personal— que el sistema de enganche había achicado y destruido las relaciones jerárquicas. Al cruce de esta postura salió Abdala a explicar exactamente el punto pretendido por los sindicalistas. El integrante del grupo de los ocho simplificó la pretensión en la dicotomía o Ley de Enganche o su espíritu consagrado en la norma:

“la Unión de Empleados [UEJN] no desea algo ambiguo, sino que considera que este Parlamento debe garantizar en el texto del artículo al que nos estamos refiriendo [art. 7] que no se lesionen los intereses de los propios trabajadores y se respete el sistema porcentual de los salarios en función de lo que percibe un ministro de la Corte” (DSCDN, 1990, pág. 3166).

También, en breve intervención, Cafiero suma su manifestación a favor del cambio de redacción del artículo 7 en igual sentido.

A los planteos recibidos con algo de desorientación, le sigue un cuarto intermedio de varios días. El 26 de septiembre de 1990 se culmina con la votación en diputados. Al ponerse en consideración en particular el artículo tal como había sido concebido en el dictamen de comisión —lo que no incluía el agregado promovido por la Unión— resulta votado por la negativa por 87 a 71, con 4 abstenciones. Sobre esta base, el diputado Yoma acerca el texto acordado con el diputado Parrilli, que incluía parcialmente las modificaciones sindicales pretendidas, y finalmente se aprueba 102 a 59.

Luego de un paso fugaz por el Senado¹¹¹, el 27 de septiembre de 1990 se sancionaba la Ley de Autarquía (ley 23853), cuyo texto quedaba redactado con una formulación muy cercana a la pretendida por la Unión:

¹¹⁰ Francisco Durañona y Vedia fue un abogado y político argentino que se desempeñó en diferentes cargos. Era conocido por los judiciales bonaerenses ya que había ocupado el Ministerio de Gobierno hacia finales de la dictadura, bajo la gobernación de facto de Jorge Aguado; y había sido el interlocutor con la AJB en el marco de diversas acciones gremiales tendientes a lograr aumentos salariales durante 1983 (Gorini & Castelnovo, 1993, págs. 121-122).

¹¹¹ En el Senado la votación no tuvo mayores complicaciones, y las intervenciones de los senadores se centraron en las ventajas que la ley traería a los efectos de mejorar el servicio de justicia.

“Las remuneraciones de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación serán establecidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, manteniendo un sistema salarial que tome como referencia lo que en todo concepto perciba un ministro de la Corte, asegurando garantías constitucionales y disposiciones legales vigentes”.

Por otra parte, el art. 11 indicaba:

“La obra social del Poder Judicial será administrada por una comisión mixta integrada por partes iguales por las personas que designe la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el gremio de la "Unión de Empleados de la Justicia de la Nación”.

El texto de la Ley de Autarquía fue festejado por el sindicalismo judicial. En el *Pregón Judicial* (año II, núm. 5) fue reproducido íntegramente, y fue llamado a defenderse en todo el país.

Sin embargo, el 18 de octubre de 1990 el Ejecutivo la promulgaba parcialmente mediante el decreto 2190/90, observando el art. 11 completo y parcialmente el art. 7, que quedó finalmente redactado así: “Las remuneraciones de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación serán establecidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación”¹¹². Las acusaciones sindicales apuntaron a la Corte Suprema: “con estupor hemos observado que algunos Ministros de la Corte han salido públicamente al Poder Ejecutivo para solicitar que veto esos dos artículos” (*Pregón Judicial*, año II, núm. 5, pág. 2).

Con el veto se consagraba la autarquía *ma non troppo*¹¹³ y quedaba en cero el saldo obtenido por la representación sindical. Asimismo, se fortalecía el rol de la Corte como cabeza administrativa del Poder Judicial, y última voluntad en la disposición de las cuestiones atinentes al trabajo. Se profundizaba el rol abierto en el 85 con la delegación establecida por el Congreso a instancias del gobierno de Alfonsín, para que sea la Corte la que determine la política salarial. En poco tiempo, este aspecto sería ampliamente observado, no solo por la crisis de legitimidad en la que se encontraba la institución, sino

¹¹² Sobre el uso de los vetos, promulgaciones parciales y decretos de necesidad y urgencia durante el menemismo véase Palermo & Novaro (1996, págs. 261-266).

¹¹³ Palabras del diputado Vanossi en la sesión que reflejan, en sentido bastante coincidente con otras reflexiones, que la autarquía concebida por la ley representaba un paso insuficiente en una dirección correcta.

también porque se contraponía a la tendencia de los proyectos reformistas, y a las pretensiones de amplios sectores políticos y sociales, entre ellos el propio sindicalismo, que vio en esta asignación desmedida de poder administrador una pérdida real de salario y, más adelante, una fuerte vocación sancionadora.

4.2.b.3. Resistencias al nuevo Poder Judicial menemista

El veto parcial antisindical a la Ley de Autarquía conllevó una respuesta que incluyó diferentes paros y medidas de fuerza. La afectación del servicio de justicia repercutió en todo el país y aceleró la dinámica conflictiva que venía desde la década del 80. La FJA era plenamente consciente de los desafíos del contexto: ya en 1991 se concluía que

“[e]l trienio 1.991/1.994 constituye una verdadera prueba de fuego en la defensa de los intereses de nuestros representados, circunstancia que se da no solo en el terreno de los judiciales sino de todos los trabajadores del país, de América Latina y de otras regiones del mundo” (sic) (Pregón Judicial, año II, núm. 9, pág. 4).

A lo existente en lo local se había sumado en el plano de la economía nacional la sanción de la ley 23928 que establecía la convertibilidad, y el fin de la indexación (art. 7, mantenido en la ley 25561). Este aspecto fue fundamental para la discontinuidad de la jurisprudencia vinculada con la intangibilidad del salario de juez —ya repasada en el punto 4.2.a—, pues a partir de allí la Corte interpretó que era una cuestión política no justiciable, y sobre esa base racionalizó las normas provinciales que actualizaban automáticamente el salario judicial. Los efectos del plan de estabilización que trajo la convertibilidad tendrían un impacto ordenador en la dinámica político electoral del gobierno, especialmente en relación con el conflicto social, al menos durante los primeros años (Gambina, 2001).

Hacia finales de 1991, con la realización del XXV Congreso General Ordinario de la FJA, los conflictos locales pasan a un lugar preponderante, seguramente asociado a los distintos resultados del agravamiento de las repercusiones del conflicto salarial¹¹⁴,

¹¹⁴ En Neuquén, por ejemplo, a contrapelo de lo que venía pasando en el escenario nacional, se establece la porcentualidad salarial.

aunque también pudo haber pesado un escenario de mayores disputas internas dentro del sindicalismo judicial, en torno a visiones generales del movimiento obrero y posicionamientos en la etapa¹¹⁵. La defensa del salario siguió ocupando el lugar más alto de las reivindicaciones, pero los factores señalados, sumados a la dificultad en el avance de conquistas concretas, el fracaso relativo de las medidas de resistencia, y el éxito de la estabilización contribuyeron a la aparición más jerarquizada de algunos puntos que se seguirían profundizando en la década, como la negociación colectiva para el sector¹¹⁶. Al mismo tiempo se mantuvieron y jerarquizaron otros como la defensa de la autonomía e independencia del Poder Judicial, la denuncia de la “manipulación”, la oposición a su privatización y la promoción de su reforma en forma y contenido para ponerlo “al servicio del pueblo” (Pregón Judicial, año II, núm. 9, pág. 8).

El año 1991 marca un punto de no retorno en el sindicalismo judicial porque cristaliza la división entre los sindicatos, en cuanto a organizaciones y estrategias a seguir. En efecto, la UEJN había rechazado el camino interno elegido por la FJA en la CGT. A partir de ello decidió organizar una nueva Federación y, en cuanto al conflicto vinculado con la porcentualidad, negociar aumentos salariales con la Corte, lo que en cierto sentido implicaba otorgarle el rol de administrador que había previsto la Ley de Autarquía, postergando la prioridad por una cerrada defensa del derogado enganche. Sobre esta base, reivindicó la sanción de la acordada de la CSJN 32/91 del 6 de septiembre de aquel año, que determinó aumentos salariales sobre la base de un nuevo escalafón en el que se ampliaba la brecha entre el juez de Corte y la base de la pirámide salarial.

Asimismo mediante los decretos 1770/91 y su modificatorio, el decreto 2024/91, se reconoció una llamada "indemnización por incumplimiento de la garantía de intangibilidad de las remuneraciones judiciales", a "todos los magistrados nacionales que se hubieran desempeñado como tales en el período comprendido entre el 1° de abril de 1987 y el 31 de octubre de 1990" (art. 1°), beneficio que el decreto 2024/91 extendió a todos aquellos funcionarios judiciales que por remuneración o jerarquía se encuentren

¹¹⁵ Como vimos, estos elementos existían desde fines de los ochenta, por las firmas de acuerdos salariales que tendían a consagrar adicionales que afectaban el sistema de porcentualidad, pero también por las pertenencias políticas de los dirigentes, muchos de los cuales se vinculaban cercanamente con el gobierno radical (Sapp, 2023).

¹¹⁶ En rigor, la negociación colectiva para el sector se registra desde los años 80 pero no se deslizaba como una medida de fondo, y con el desarrollo que ocupa en la política del sindicalismo judicial en la actualidad. Estos rasgos de jerarquización de la lucha por el derecho a la negociación colectiva comienzan a aparecer con fuerza como respuesta a la coyuntura posteriori al 91.

equiparados a los jueces nacionales, entre otros. Con ello, prohibida la indexación, se pretendía poner fin a los reclamos surgidos de la jurisprudencia de “Bonorino Perú”, que había adoptado ya otros causes¹¹⁷.

Por su parte, la FJA y los gremios adheridos señalaban el carácter elitista de la medida, denunciando que un salarizado para los jueces los excluía de la crisis por lo que atravesaba el Poder Judicial, al tiempo que agravaba la situación de “los de abajo”. Mantenía el enganche como lucha estratégica, a través de diversas medidas como la publicación de solicitudes, y acciones de fuerza (concretamente se convocó a un paro para el 12 de septiembre de 1991) y apoyo de las luchas provinciales. Así este colectivo enfatizó las líneas de debate y crítica al interior del sindicalismo tanto del judicial como del resto del movimiento obrero. Por supuesto, la FJA —dado su carácter de organización de segundo grado— no tenía la responsabilidad de negociar salarios, y sus luchas eran concebidas como impulso de las agendas sindicales locales antes que como representación de los intereses directos de los afiliados judiciales.

El editorial de julio de 1992 está específicamente dedicado a abordar el debate entre el sindicalismo como lucha o como labor social. Más allá de la temática específica, algunas líneas describen la situación del Poder Judicial para aquella fecha y son relevantes a efectos de comprender un diagnóstico, ya habiéndose reformado el número de miembros de la Corte:

“Nadie en la Argentina ignora hoy la absoluta dependencia del [Poder Judicial] respecto del poder Ejecutivo. La Corte se ha convertido desde su nueva conformación con nueve miembros en un mero apéndice del poder de turno y su imagen se ha tornado a veces lamentable y otras irrisoria para los sufridos ciudadanos de este país. Es más, dicho deterioro, ha provocado la

¹¹⁷ El 28 de marzo de 1990 se dicta el fallo en autos “Almeida Hansen, Jorge A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ amparo” la Corte determina que la obligación constitucional de mantener el significado económico de las retribuciones de los jueces debe llevarse a cabo cuando su desfase se produce con una intensidad deteriorante, y no en cualquier caso. La doctrina se reitera en autos “Vilela, Julio y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ amparo”, sentencia del 11 de diciembre de 1990, agregando que es la magnitud notable y el ostensible deterioro sufrido por las remuneraciones de los magistrados, que en cada caso acontezca, en su proyección en la relación del desempeño de la función judicial, la que justificará la procedencia del amparo; por eso se manda a quitar de algún modo el reflejo del sostenimiento solidario de los jueces de los efectos de la inflación, y se conceden parcialmente los reclamos hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley de Autarquía, en similar sentido a lo realizado en “Bonorino Perú”, por los conjuces del 85. La idea del soporte solidario de los efectos de la inflación se reitera en la sentencia de autos “Jáuregui, Hugo René Mario y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos”, del 6 de octubre de 1992, Fallos: 315:2386.

caída de valores éticos fundamentales en muchos de quienes integran el Poder Judicial de la Nación y de allí a las continuas denuncias de corrupción que llueven sobre la justicia, obviamente no quedaba más que un paso... la famosa división de poderes, se ha convertido en una ficción más que preocupante, agobiante” (Pregón Judicial, año III, num. 11, pág. 2)¹¹⁸.

Ante este escenario, el 30 de junio de 1992 una solicitada firmada por la nueva conducción llamaba a una jornada nacional de protesta para el día siguiente, con paros totales y parciales y una movilización. La consigna de la huelga era “Para volver a creer en el Poder Judicial”. La solicitada denunciaba el avasallamiento de la independencia judicial a través del ahogo financiero y manifestaba la “defensa a ultranza de la independencia y autonomía del Poder Judicial” (Pregón Judicial, año III, num. 11, pág. 6). En la editorial del *Pregón* de septiembre de 1992, el sindicato explicaba su posición respecto al Poder Judicial, al que concebía como el único mecanismo que podía oponérsele al “avasallamiento dictatorial” del gobierno de Menem:

“El funcionamiento a pleno del Poder Judicial. El respeto liso y llano por las cartas magnas nacional y provinciales. Su correcta aplicación e interpretación. Pero nada de esto ocurre. La Corte Suprema dá vida a la peligrosísima jurisprudencia de anteponer la emergencia económica al conjunto de derechos individuales y sociales de toda la comunidad” (sic) (Pregón Judicial, año III, núm. 12, pág. 2).

Para la Federación, se había terminado la democracia inclusive desde el punto de vista formal dando paso a una dictadura real, por sus métodos y el contenido de su programa de gobierno. Había que anteponerse un programa que sostuviera la vigencia de un estado de derecho popular porque “a través de la experiencia hemos aprendido también que no sólo basta la ley, sino que después hay que cumplirla, respetarla, imponerla” (Pregón Judicial, año III, núm. 12, pág. 2).

¹¹⁸ Algunos meses más tarde el planteo se sintetizaría así: “Se integra una acrecentada Corte Suprema de Justicia de la Nación, para que no obste el desenvolvimiento del modelo neoliberal” (Pregón Judicial, año III, n° 12, p. 2).

4.2.b.4. Las divisiones de la militancia sindical durante el menemismo

“¿Quién es quién entre los judiciales?”, se preguntaba una pequeña nota registrada en el número 9 del Pregón Judicial de noviembre 1991. En el mismo número que se esbozaba que el trienio 91-94 representaba una prueba de fuego para el gremialismo judicial, la FJA delimitaba las diferentes estrategias para responder al menemismo. Estas eran tanto de métodos como de orientación. La FJA era opositora al gobierno alfonsinista y lo fue luego (y radicalmente) al justicialista. Se mantuvo escéptica respecto a las posibilidades de una estrategia negociadora con Menem. Se identificaba con el armado inicial de Ubaldini (CGT-Azopardo), momento en el que ingresa a la conducción en el 90 (Pregón Judicial, año II, núm. 6). Más luego conformaría el CTA, participando de la corriente dirigida por De Gennaro (ATE).

La UEJN, en cambio, mantenía originalmente una postura alineada con la conducción de la CGT, y de perfil negociador. Luego, con el triunfo de Piumato, como hemos visto, se avanzó en una unificación de la acción, en los contextos de la Ley de Autarquía. En un comienzo la UEJN se incorpora a la FJA y al plan de lucha nacional. Piumato publica una carta en el Pregón Judicial, firmada conjuntamente con el Secretario Adjunto, Alejandro Marcelo Nato, en la que se lee: “La Federación Judicial Argentina ha estado ligada a la suerte de la agremiación de los Judiciales Nacionales, desde sus comienzos, cuando todavía no constituíamos un gremio organizado” (Pregón Judicial, año II, núm. 4, pág. 4). Entre los judiciales nombrados, que explican los vínculos cercanos entre las organizaciones, aparece Felipe Zabalza, apodado “el gallego”. Este dirigente cordobés fue un importante protagonista de la lucha por la Ley de Enganche en los setenta y era dirigente de la FJA (Sapp, 2023, pág. 244). Sin embargo, diversas tensiones, entre ellas las propias de los alineamientos con las conducciones de las centrales obreras, tenderían a dividir a las organizaciones. La UEJN se mantendría en la CGT, e ingresaría al MTA en 1995 (Ferrer, 2005).

A diferencia de lo que ocurrió en otros ámbitos del Estado como puede ser la Administración Pública Nacional en la que actuaban ATE y UPCN (Armellino, 2015; Diana Menéndez, 2007) o en otros gremios no estatales (Etchemendy, 2001), el verdadero interés del gobierno era relacionarse con los jueces, y en última instancia con la Corte. De allí que la estrategia de la UEJN no pudo alcanzar más que magros resultados, en comparación con lo que pudo enarbolar, por ejemplo, la Unión del Personal Civil de

la Nación para el sector público nacional: negociación colectiva, convenio colectivo de trabajo, carrera administrativa, etc.

Obturado el camino de negociación, fue una característica común de los gremios judiciales en los noventa su fuerte combatividad. Las divisiones entonces pasaron por la centralidad que ocupaba en esa estrategia la oposición política al menemismo. La UEJN entendió que algunos elementos de la nueva realidad debían ser aceptados. En ese orden, avanzó en una negociación salarial adaptada al contexto, aceptando las nuevas funciones de administración de la Corte. Con esa orientación promovió diferentes acciones para lograr mejoras salariales, que derivaron en intentos de composición y disciplinamiento por parte de la Corte. La FJA por su parte continuó con el fortalecimiento de su rol al interior de los armados más generales del movimiento obrero —en particular, del CTA— y con su lucha por la reposición de la porcentualidad.

Uno de los aspectos peculiares de la estrategia de la UEJN fue la iniciación de quejas ante la Organización Internacional del Trabajo, en el marco de los intentos de composición salarial y respuestas de disciplinamiento de parte de los cortesanos a la que me referí en el párrafo anterior. En efecto, tanto la UEJN como la CGT se presentaron ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT (CLS) con sendas quejas en junio y julio de 1992 (casos 1653 y 1660, respectivamente). Allí las entidades sindicales cuestionaban la normativa de la Corte sobre abstención de acciones directas y obligación a la conciliación en el marco del conflicto salarial (acordadas 74/1991 y 25/1992), que convertía al Poder Judicial en una suerte de servicio esencial de hecho. El Gobierno, según se reseña en la Recomendación del Comité de Libertad Sindical, realizó una defensa del accionar de la Corte, reconociéndola como cabeza de un poder autónomo, e indicó que “la administración de justicia debe ser considerada como un servicio esencial, o cuando menos, como una función pública primordial, en la cual según los principios de la OIT puede justificarse alguna limitación al ejercicio del derecho de huelga”.

El CLS concluyó que “los trabajadores del Poder Judicial deben ser considerados como funcionarios públicos que actúan como órganos del poder público y que, por consiguiente, las autoridades estaban justificadas para suspender el ejercicio del derecho de huelga de este personal” aunque “el procedimiento de conciliación impuesto por la Corte Suprema no ha sido establecido con la confianza de los sindicatos del personal judicial”, por lo que recomendó al gobierno que “vele por que los procedimientos para la

solución de conflictos inspiren la confianza de las partes, de conformidad con el artículo 8 del Convenio núm. 151” (Informe Definitivo núm. 291, 1993).

4.2.b.5. Vísperas de la reforma constitucional: ¿renace la esperanza?

El primer número del *Pregón Judicial* del año 1993 nos ubica en las vísperas de la reforma constitucional anunciada por la presidencia. Se sabía que el presidente Menem buscaría habilitar su reelección introduciendo esta posibilidad en la nueva Constitución. A este respecto la FJA se manifestaba sin objeciones: “no vemos motivos para oponerse... pues si se permite la misma en todo tipo de instituciones, mal podemos negarla en la figura presidencial” (Fueyo en *Pregón Judicial*, año IV, núm. 15, pág. 2). No obstante, oponían reparos en torno a la prioridad y el momento en el cual esta reelección era propuesta: consideraban que las deudas sociales eran más relevantes y urgentes. Sobre el resto de las cuestiones que haría a la reforma, la Federación se mostraba cautelosa:

“habrá que ver en el tiempo, qué aspectos constitucionales se pretenden modificar, para poder opinar, pero de todos modos lo que todos los argentinos realmente esperamos, es que la constitución sea respetada y no avasallada de continuo, algo muy común en estos días” (Fueyo en *Pregón Judicial*, año IV, núm. 15, pág. 2).

En el número de abril-mayo de 1993, el sindicalismo judicial enfatizaría las denuncias de politización de la máxima instancia judicial, a la que caracterizaba alternativamente como enferma, corrupta y adicta al gobierno de Carlos Menem:

“el primero de mayo [de 1993] encuentra a los trabajadores judiciales de todo el país, soportando una de las peores crisis de su historia, agravada por el total descreimiento del pueblo en la justicia, algo que esta Federación vaticinaba largo tiempo atrás, a partir del momento en que el actual gobierno nacional amplió el número de integrantes de la Corte Suprema, transformándola en un órgano absolutamente subordinado a sus deseos. Hoy el deterioro es general en todo el país; falta de infraestructura adecuada, dependencia política de los distintos poderes ejecutivos y continuas denuncias de corrupción contra magistrados y funcionarios, son el marco de una institución que debiera ser

un verdadero bastión de los derechos ciudadanos” (Pregón Judicial, año IV, núm. 17, pág. 1).

En aquella publicación se reproducen las palabras de Hebe de Bonafini, por los 16 años de las rondas de las Madres de plaza de mayo. La titular de la asociación se refirió también a la Corte:

“Hoy tenemos una Corte Suprema de amigos del presidente, corruptos también ellos, como el presidente. Y por eso hay gente que está presa por robar una gallina o un pasacasette, y los que roban, delinquen, los que torturan, los que violan están en libertad... ellos tienen sus jueces amigos. Y nosotros tenemos presos políticos... La justicia no quiso hacer nada, porque fue corrupta. Permitió campos de concentración, cárceles, mazmorras” (Pregón Judicial, año IV, núm. 17, pág. 4).

El editorial de junio de 1993 se lamentaba por el desprestigio de la justicia, a la cual se le reconocía un porcentaje ínfimo de credibilidad. Así, los/as judiciales indicaban:

“lo único claro y contundente es que un pilar fundamental en cualquier régimen democrático, está a punto de derrumbarse estrepitosamente y para evitarlo se requiere poder de autocrítica y decisión de cambiar el rumbo, en quienes estamos dentro, acercarnos y escuchar lo que tiene que decir los que están afuera y después todo unidos, exigir que se cumpla con la absoluta independencia que el Poder Judicial necesita para ejercer su función, y que además la Constitución le confiere” (Pregón Judicial, año IV, núm. 18, pág. 2).

Eduardo Fernández Novoa, secretario general de la FJA, agregaba además quejas en torno a la quita de la ley de enganche que permitía aumentos diferenciados entre magistrados/as y el resto de los/as trabajadores/as judiciales. Ya en diciembre de 1993 el editorial del número 22 se focaliza en las renunciaciones de los ministros de la Corte con posterioridad al Pacto de Olivos.

En el editorial del *Pregón Judicial* de marzo de 1994 (año V, núm. 23) se realizaba una caracterización crítica del panorama social y político en el que la reforma se instalaba, y se sopesaban expectativas especialmente en cuanto a las reformas del Poder Judicial. Recuperando lo producido durante el año anterior, sosteniendo que el tiempo les había

dado razón a esos diagnósticos, los judiciales presentaban una caracterización de la justicia en la que

“sistemáticamente desde la esfera de poder, se han conculcado derechos, violado normas constitucionales, avanzado sobre libertades individuales, subyugado a la justicia, ensuciado la imagen del Poder Legislativo, aplicado per saltums (...) defendido delincuentes cercanos a la esfera de poder, desde la justicia y defendiendo a esos pésimos jueces, desde el poder mismo, evitando su juicio político y posterior destitución y proceso” (sic) (Fueyo en Pregón Judicial, año V, núm. 23, pág. 2).

También se volvía a denunciar la falta de credibilidad como un problema:

“el manoseo absoluto de la justicia la llevó al punto más bajo de credibilidad de toda su historia, se metió la mano en el bolsillo de los ahorristas, se obligó a los jubilados a disminuir sus acreencias sobre el estado (...) y durante largos lapsos se utilizaron los decretos presidenciales, sin pausa, tino, ni lógica” (Fueyo en Pregón Judicial, año V, núm. 23, pág. 2).

El editorial, sin embargo, señala que no todo es malo y descartable, aunque dada la exclusión de la participación popular y la conformación de la Convención, las decisiones quedaban en manos de un poder político contrario a los intereses populares, a los que habría que contraponer participación, disenso, discusión y proyección de nuevas ideas.

4.3. Reflexiones sindicales sobre el Poder Judicial durante el comienzo de la década del 90: más allá del salario

Más allá de lo indicado respecto a la reforma constitucional en el punto precedente, poco espacio quedaba en los primeros años de la década del noventa para la discusión o reflexión sobre el Poder Judicial en sí, dada la envergadura del conflicto salarial. Las cuestiones propias del Poder Judicial no eran inexistentes, pero ocupaban un lugar específico dentro de este debate. Aunque partieran de reflexiones o conflictos puntuales los textos hacían el esfuerzo de conectar estos conflictos con una realidad nacional imperante: “paralelamente se toma a esta contienda sectorial como parte integrante del imprescindible plan de acción contra el ‘plan’ socioeconómico del Poder

Ejecutivo nacional, destinado exclusivamente a entregar el patrimonio argentino a las multinacionales y demás centros de poder...” (Pregón Judicial, año II, núm. 3, pág. 7). Al frente de la FJA, Fernández Novoa reivindicaba esta orientación generalista: “de lo reivindicativo específico aislado se pasó a una política integral agresiva. De lo sectorial, a todo el plexo social” (Pregón Judicial, año II, núm. 6, pág. 8).

Como se repasó, en el órgano de difusión de la Federación, el *Pregón Judicial*, las editoriales de crítica a la Corte Suprema y al Poder Judicial aparecen con especial énfasis a partir del año 1993. Estos textos, leídos desde el presente, dan cuenta de la maduración progresiva de un diagnóstico, que terminaría decantando en la formulación de crisis institucional y política en la que el sindicalismo entendía que estaba sumergido el Poder Judicial al momento de la reforma constitucional.

Previo a ello, en algunas instancias comienza a aparecer la crítica a la capacitación profesional de la jerarquía. Por ejemplo, el 3 de mayo de 1990, en el marco de un ciclo de charlas programas por la Coordinadora Nacional de Gremios Estatales (CONAGRE) en la CGT Azopardo se realizó un panel en el cual Víctor Mendibil (entonces Secretario General de la Asociación Judicial Bonaerense) planteó críticas a un “curso piloto” para empleados/as judiciales “con programas, asesores y profesores norteamericanos y a cuya apertura asistió el embajador de los EEUU, Terence Todman” (Pregón Judicial, año II, núm. 3, pág. 3).

La preocupación por la injerencia de Estados Unidos en el Poder Judicial también se expresa en las palabras de la cordobesa —entonces delegada y luego autora del libro de historia de la FJA, *Obstinada Memoria*—, Mónica Mooney, quien en junio de 1991 remitió una nota al Pregón, recuperada por los editores del órgano. Allí denuncia la injerencia de la Agencia Internacional de Desarrollo del Banco Mundial en la financiación de las reformas del Poder Judicial (Pregón Judicial, año II, núm. 7, pág. 4). También sostenía que la reforma no había sido consensuada con los trabajadores/as, ni con otros sectores del Poder Judicial, ni se había buscado el consenso del pueblo.

En un pequeño comentario suscripto por el Centro de Estudios del Trabajo, titulado “La situación del empleado judicial” se describe al trabajo en el Poder Judicial como carente de recursos y de jornadas prolongadas, en las que la tensión entre la función de la tarea —“hacer justicia”— y sus malas condiciones compromete la salud de los/as trabajadores/as (Pregón Judicial, año II, núm. 8, pág. 4).

Entre las reflexiones generales que pueden extraerse del *Pregón* sobre el Poder Judicial en aquellos años, debe señalarse que el sindicalismo judicial no dejó de reivindicar la independencia del Poder Judicial, aspecto sobreenfatizado durante el menemismo. Sin embargo, los judiciales afirman que el concepto así enunciado es sinuoso, opaco y bastardeado. Por eso, buscaban definirlo concretamente: defendían la independencia judicial de los poderes políticos, empresariales y trasnacionales, pero sujeta al pueblo, al que debía servir (*Pregón Judicial*, año II, núm. 9, pág. 8).

Como se observa con claridad en los escritos del *Pregón* —sobre todo del 93— los judiciales promueven una visión que se hace cargo del desprestigio judicial que denuncian, aunque sea en una forma muy particular, que podría formularse sintéticamente así: si el Poder Judicial se desprestigia, también lo hace el trabajador y la trabajadora judicial; pero la forma de salvarlo no es ni corporativa, ni exclusivamente interna sino con otros métodos, entre los que aparece el involucramiento popular o exterior.

Muy poco existe sobre la participación de los sindicatos en la reforma judicial, por ejemplo, de la que son sujetos marginados o en algunos casos hasta considerados como obstáculos o representación de una cultura judicial que hay que modificar o erradicar. Sin embargo, pequeñas marcas denotan ciertas redes o interacciones entre la representación sindical y algunos proyectos de reforma judicial. Por ejemplo, en la memoria de la Federación Judicial Argentina de 1990 se saluda la reforma del Código Procesal Penal por la rapidez y la seguridad en la resolución de las causas (*Pregón Judicial*, año II, núm. 3).

Entrevistado para esta tesis, Víctor Mendibil señalaba que la discusión y la capacitación de los judiciales en este tipo de debates era mucha. Destaca el rol del abogado Antonio Cortina¹¹⁹. Como puede verse en el prólogo que Cortina escribe para la edición del año 1993 de *Los compañeros*, los judiciales no resignaban una perspectiva de

¹¹⁹ Antonio Cortina fue un abogado y dirigente judicial de trascendencia. Entre muchas cosas fue activo participante de la Asociación Judicial, entidad civil que luego se transforma en la Asociación Judicial Bonaerense (AJB), de la cual Cortina fue a su vez cofundador. Durante décadas ininterrumpidas de participación sindical ocupó diferentes cargos, lo que le valió diversas cesantías durante varios gobiernos de facto. En el 83, en el marco de una de sus reincorporaciones al Poder Judicial, le fue ofrecido el cargo de camarista, el que rechazó para dedicarse a su labor sindical (Gorini & Castelnovo, 1993, págs. 130-131). Sus aportes se destacaban no solo por la vasta experiencia surgida de la participación sindical prolongada sino también conocimientos técnicos del derecho y del ejercicio de cargos jerárquicos. Fue asesor ad-honorem de la presidencia de la Comisión de Seguridad Social de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires (*Pregón Judicial*, año V, núm. 28, pág. 5).

injerencia, participación en los debates y autonomía, a pesar de las formas siempre perfectibles que estas pueden adoptar:

“Por desorientación propia o inducida por intereses antagónicos con los de los trabajadores, hay tendencias que parecen aceptar que el gremialismo debe renunciar a ideas y métodos que transformaron a los trabajadores en protagonistas insoslayables a la hora de decidir las grandes cuestiones de la humanidad, y al sindicalismo en el factor más dinámico y con mayor contenido ético para el desarrollo equitativo de las sociedades. Esas tendencias dejan sin explicar cuál sería la fuente de poder material y moral que aseguraría a todos los trabajadores —con mayor razón a los que convivimos en Latinoamérica— una vida libre y justa, una vez que el movimiento sindical se hubiera despojado de proyecto propio, de organización independiente y de voluntad y lucha reivindicativa” (Gorini & Castelnovo, 1993, pág. 8)

La dinámica de reflexión y los contenidos comenzaría a cambiar con la reforma constitucional. En efecto, tensionados por la agenda, los judiciales se vieron en la necesidad de pronunciarse, y de acudir a la opinión de algunos especialistas en los que confiaban o con quienes compartían espacios. De allí se inicia un largo camino —del cual esta tesis apenas detalla los comienzos— vinculado con una reflexión sistemática de qué tipo de Poder Judicial es necesario (¿democrático? ¿popular?) y cómo debe diseñarse. En esa sintonía, Mendibil destacó en su entrevista el rol del Centro de Estudios de la FJA, creado en 1995 en el marco de las políticas características de las organizaciones adheridas a la CTA en el período. Allí se desempeñó como director, desde sus comienzos, el economista Julio Gambina.

5. Otras voces para pensar la constitución: la participación del sindicalismo en la reforma constitucional de 1994 a partir del caso judicial

5.1. Resumen general del capítulo

Este capítulo reúne las reflexiones en torno a la participación del sindicalismo en la reforma constitucional de 1994, a la que denomino reforma de la desindicalización — tomando lo indicado por Gutiérrez (2001)— para enmarcar la participación del sindicalismo en la discusión constituyente. ¿Hubo una participación del sindicalismo en la reforma de 1994? ¿Qué rol ocuparon los judiciales en esa participación?

En primer término, se pasa revista a los principales aportes de los estudios del trabajo para caracterizar la transformación (crisis) de la acción sindical durante la primera década de recuperación de la democracia. Se explican las tendencias en las que se agrupó el sindicalismo, y se desarrollan especialmente las de resistencia (CTA y MTA). En un punto subsiguiente se da cuenta del lugar marginal que los judiciales han tenido en el desarrollo de estos trabajos.

El segundo apartado del capítulo aborda la participación de los sindicalistas constituyentes del 94. Allí detallo el conjunto de sindicalistas que integraron la convención dentro del total de convencionales, y el peso que estos ocuparon en cada bloque partidario. Esta construcción es una elaboración propia y original, que no tiene antecedentes en los estudios sobre el movimiento obrero en los noventa. En este análisis se destacan algunas de las agendas que impulsaron los sindicalistas en la convención. Todo ello contribuye a robustecer el análisis sobre el proceso de desindicalización del peronismo en los años noventa. Asimismo, se detallan algunos de los repertorios de acción de los grupos resistentes, en particular los aportes del Congreso del Trabajo y la Producción de la CTA, que envió una serie de propuestas sobre los contenidos que la reforma debía abordar.

Finalmente se da cuenta de las diferentes iniciativas desarrolladas por los judiciales de cara a la reforma judicial de 1994, entre ellas los posicionamientos mantenidos respecto a la conformación del Consejo de la Magistratura por parte de los principales dirigentes, y los debates que algunos de los intelectuales orgánicos de la FJA

mantuvieron con juristas del Frente Grande, que fue el partido principalmente apoyado por el sindicato.

Este apartado utiliza diversas fuentes directas sindicales y de la convención constituyente, así como prensa del período. A partir de ellas se verá que la participación del sindicalismo en la reforma fue mucho más importante que lo que consideró en su oportunidad la opinión pública, aunque también permite testimoniar una fuerte pérdida de peso y significancia en la discusión constitucional respecto de momento anteriores como 1949. En cuanto a las agendas impulsadas, se observa una trama compleja atravesada por intereses político-personales de los sindicalistas constituyentes como así también por el impulso de ciertas agendas de contenido progresivo asociadas a derechos sociales —educación pública, salud y seguridad en el trabajo, participación ciudadana— que tenían un correlato con los debates que se venían impulsando en los ámbitos de base promovidos sobre todo por la CTA. En lo que respecta específicamente a los judiciales, a pesar de que estos no estaban directamente representados en la convención, mantuvieron una serie de debates críticos sobre el proceso en curso que sustentaron las bases para las discusiones futuras.

5.2. La reforma de la desindicalización: participación sindical en la primera década desde la recuperación de la democracia

Aunque la presencia de los judiciales en las obras que documentan la participación del sindicalismo en los primeros años de la recuperación democrática es muy marginal o inexistente, las conclusiones de aquellos trabajos generales son claves para situar la historia particular de esta tesis. Estos nos aportan un marco general para comprender algunos de los cambios significativos en la forma de participación del sindicalismo, tanto en el Estado como en la política.

Bajo el concepto de “crisis del sindicalismo” se ordenan algunos de los aportes que se busca subrayar¹²⁰. En particular Fernández señala que desde la recuperación democrática los sindicatos inician una etapa de debilidad que no se expresa

¹²⁰ El concepto “crisis del sindicalismo” iluminó, entre otras, las producciones del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científica y Técnicas (CEIL-CONICET), uno de los más influyentes de su tipo, durante los años noventa.

exclusivamente en la pérdida de afiliados¹²¹ o de capacidad de movilización “sino, sobre todo, de convocatoria política y credibilidad ideológica” (Fernandez, 1997 , pág. 168). Señala también que la participación de sindicalistas en las listas de los partidos (peronista y no peronistas) comienza a ser escasa o incluso inexistente.

Senén González y Bosoer (2009) remarcan el “rol decisivo” que jugó el sindicalismo en la reconstrucción partidaria hacia principios de los años ochenta, ocupando los cargos principales y candidaturas de peso, asiéndose con un tercio de las listas, y con explícita referencia —en algunos casos— al rol obrero/sindical en las campañas (por ejemplo, “Herminio Iglesias, justicialista y trabajador”). También, en escala regional bonaerense, Ferrari da cuenta del importante aporte del sindicalismo “que seguía siendo la ‘columna vertebral del movimiento’” (Ferrari, 2009, pág. 27). Se remarca el éxito y persistencia de la estrategia sindical durante el alfonsinismo, que culmina con la integración al Ministerio de Trabajo y la adopción de las normas que reactivaron la negociación colectiva y la acción sindical¹²².

No obstante, ya para la década del noventa, la bibliografía coincide en señalar un proceso de desindicalización. En parte este proceso es caracterizado, entre otras cosas, por la marcada la disminución de representantes sindicales en la Cámara de Diputados.

¹²¹ Fernández (1997, pág. 185) señala que la pérdida de afiliación sindical no fue tan significativa entre 1983 y 1997: de 3,5 millones de afiliados/as se pasó a 3,3. Sin embargo, resalta la división o fragmentación que signó el proceso: 2,2 millones se mantuvieron en la CGT y 1,1 millones pasaron a conformar grupos opositores.

La fragmentación del movimiento obrero fue documentada por muchos trabajos, y ha sido señalada como uno de los objetivos políticos del gobierno de Menem (Palermo y Novaro, 1996, págs. 351-354) y la causa de la impotencia del movimiento obrero en la coyuntura (Fernández, 1995).

¹²² Las negociaciones del sindicalismo con el alfonsinismo a este respecto culminaron en 1988 con la sanción de la Ley de Asociaciones Sindicales, con la reposición de la suspendida negociación colectiva mediante la publicación del texto ordenado de la ley 14250 (texto ordenado por decreto 108/88) y la sanción de la ley 23546, que rehabilitó la negociación por rama y volvió a otorgar la facultad de negociar a los sindicatos con personería gremial. Todo ello con la incorporación del sindicalista Carlos Alderete al Ministerio de Trabajo.

PARTICIPACIÓN SINDICAL EN EL BLOQUE PERONISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1983-1999 en porcentajes								
	1983-85	1985-87	1987-89	1989-91	1991-93	1993-95	1995-97	1997-99
Diputados de origen sindical en el Bloque Peronista	25,23 %	26,73 %	23,30 %	19,17 %	15,20 %	9,37 %	7,69 %	5,88 %
Diputados peronistas de origen sindical en la Cámara	11,02 %	10,63 %	9,45 %	9,06 %	7,39 %	4,67 %	3,89 %	2,72 %
Diputados peronistas en la Cámara	43,70 %	39,76 %	40,55 %	47,24 %	48,64 %	49,81 %	50,58 %	46,30 %

Imagen 2. Participación sindical en la Cámara de Diputados (1983-1999) en porcentajes. Fuente: Gutiérrez (2001).

Esta tendencia de debilitamiento o crisis del sindicalismo no es exclusiva del asociado al Partido Justicialista: también se refleja en el sindicalismo vinculado con otros partidos, por la imposibilidad de sumarse satisfactoriamente a las fuerzas existentes o crear una propia al estilo brasileiro. De resultas, llegado el menemismo con su mutación de valores y de creencias políticas la fuerza política del sindicalismo fue disminuyendo como así también su participación en los partidos y en el Estado en general (Fernandez, 1997 , pág. 166). Ello comenzó a modificar uno de sus rasgos típicos: su capacidad de lograr mejorar económicas a través de la puesta en práctica de medios políticos (Bunel, 1992).

Aunque los trabajos coinciden en señalar la reducción cuantitativa y cualitativa de la participación sindical durante el menemismo, no debe perderse de vista que, al menos al comienzo del proceso, se mantuvieron algunos de los elementos de la gestión estatal que tradicionalmente había caracterizado a la participación sindical en los gobiernos peronistas. Entre ellos, el primer ministro de trabajo (de julio de 1989 a enero de 1991) fue el plástico Jorge Alberto Triaca. También los dirigentes sindicales mantuvieron la conducción de la Comisión de Legislación del Trabajo en el Congreso Nacional, desde la cual imprimieron celeridad o lentitud a ciertos trámites, y en pocos casos —reforma del sistema de accidentes de trabajo, reforma laboral para PYME y conciliación laboral— manifestaron en forma aislada o parcial su oposición (Etchemendy y Palermo, 1998; Etchemendy, 2001). En este sentido se inscriben diversos aportes vinculados con la capacidad de negociación del sindicalismo durante el menemismo (Rossi, 2017).

En otro orden, para echar luz al proceso de debilitamiento político del sindicalismo los trabajos organizados desde el análisis de la transformación del Partido Justicialista son un aporte fundamental. Es importante recuperar de ese conjunto la idea de desindicalización (Gutiérrez, 2001) según la cual el sindicalismo se vio desplazado de los puestos de conducción partidaria y sobre esa base se produjo un cambio doctrinal-programático del partido¹²³. En efecto, Gutiérrez señala cómo la derrota electoral del peronismo haría eco en el partido que, por primera vez en su historia, iría a un proceso de internas. Documenta el surgimiento de los “renovadores”, liderados por Antonio Cafiero y la coincidencia de las diversas tendencias en culpabilizar a la conducción (de fuerte presencia sindical) por la derrota y crisis del peronismo. De resultas, ya en 1988, los sindicalistas se verían reemplazados en el nuevo Consejo Partidario y en la Carta Orgánica reformada que surgió de ese proceso, en la cual se introdujo una modificación del cupo de representación orgánica históricamente reclamado (el afamado 33 % de los cargos) por un 15 % representado en 17 cargos sobre 110. Durante las internas del PJ, algunos autores señalan que la mayoría del sindicalismo se mantuvo neutral, manifestando que se daría apoyo unánime de la CGT al candidato victorioso de aquel proceso (Senén González & Bosoer, 2009). Otros identifican simpatías entre los sectores más tradicionales del sindicalismo con el caudillo riojano y entre Ubaldini y la renovación encarnada en Cafiero (Fernández, 1995; Ferrer, 2005; Palermo & Novaro, 1996).

El triunfo de Menem complejizaría ambas tendencias: la de pérdida de espacios de dirección y representación, y la de contradicciones orgánico-programáticas. Sobre este último aspecto se detienen especialmente los aportes de Levitsky quien, discutiendo con el análisis del avance de reformas neoliberales y la adaptación de partidos tradicionales de base sindical en Europa, propone al peronismo como un ejemplo de reforma exitosa de un partido que, en esencia, no pierde ni su base sindical ni su estabilidad político-institucional (Levitsky, 2003). No obstante, el autor señala otros costos del proceso, vinculados con la degradación socioeconómica que acompañó a la apertura mercantilista, y la pérdida de la base tradicional de representación que se ve reemplazada por una diferente (“socioeconómicamente dislocada”) con la que se genera un vínculo clientelar que ya no pasa por las “asociaciones de representación o intermediación” sino por la

¹²³ Sobre ello Fernández documenta el proceso local santafecino y señala un difícil dilema entre recuperar posiciones para modificar al menos parcialmente las reformas producidas por el menemismo o romper el vínculo estructural histórico (Fernández, 2023). El “dilema” aparece también en la obra de Murillo (2005) como un problema de supervivencia sindical en el neoliberalismo y en otros textos que discuten con esta bibliografía, parte de los cuales se trabajan en el apartado.

relación directa con el Estado a través del sostenimiento económico de la población y los adherentes (Levitsky, 2003). En última instancia, esa representación está dada por un interlocutor entre el Estado y el sujeto pasivo que toma diferentes formas (puntero, etc.).

La lealtad partidaria de la dirección sindical es un aspecto señalado también por Murillo (2005) como base para el éxito de las reformas y para desarrollar una política de cooperación tendiente a superar los diferentes dilemas que el gobierno propuso a cada actividad.

5.2.a. Respuestas del sindicalismo durante el menemismo

Los ya mencionados trabajos agrupados bajo el concepto de “crisis sindical” ordenan las respuestas o posturas del sindicalismo durante el menemismo en dos grandes vertientes generales: de acompañamiento y de oposición. Aunque simplificada, la clasificación resulta útil para adentrarse, desde allí, en algunas particularidades. En esta tendencia, Fernández (1995) distinguió entre participacionismo, vandorismo-miguelismo, confrontacionismo, y el “ala combativa”. A su entender, los grupos se hundían en una historia sindical que había tenido como constante un carácter heterogéneo, a pesar de la pregonada unidad, y habían mostrado cierta persistencia, lo que permitía rastrearlas diacrónicamente.

Otras clasificaciones fueron propuestas desde diferentes estudios. Palermo y Novaro (1996, pág. 343-354) definen tres campos de reacción táctica en el sindicalismo. El primero, conformado por grupos de colaboración, integrado por dirigentes que se allanaban a las reformas intentando obtener beneficios, que integraban el esquema de poder gubernamental, cuyo origen y vínculo con Menem se remontaba a la interna con Cafiero, lo que denotaba un compromiso con la dirección del gobierno; entre ellos Armando Cavalieri y Jorge Triaca. El segundo campo estaba integrado por negociadores duros, afincados en una tradición vandorista, guiados por la premisa táctica de golpear para negociar, y con escepticismo respecto a la orientación de gobierno, la que reputaban más costosa que beneficiosa. Entre ellos se ubicaban los dirigentes Saúl Ubaldini y Lorenzo Miguel —aunque luego se distanciarían por diferencias político-electorales. Por último, estaban los confrontacionistas o combativos que se oponían a las reformas menemistas con diferentes grados de flexibilidad, pero escasa capacidad de negociación,

a diferencia del segundo grupo. Integraban este colectivo algunas representaciones de las empresas privatizadas y los grupos que luego de junio del 91 formarían “el” Congreso de Trabajadores Argentinos, luego reconvertido en “la” Central de Trabajadores de la Argentina.

Murillo (2005, págs. 222-229) propone otra distinción según el tipo de posicionamiento ante las reformas de mercado promovidas por el gobierno de Menem. Desde esta perspectiva distingue entre subordinados, cooperativos, opositores y resistentes. Introduce los factores de competencia interna y externa/partidaria como variables explicativas determinantes para analizar el posicionamiento sindical ante las reformas de mercado:

“la lealtad hacia el partido y la competencia partidaria o por el liderazgo explican las reacciones sindicales en términos de militancia o contención de la misma, mientras que la competencia entre sindicatos explica al mismo tiempo la fortaleza del sindicato y su capacidad para obtener concesiones del gobierno” (Murillo, 2005, pág. 229).

¿Desde cuándo podemos hablar de divisiones en el sindicalismo durante el gobierno de Menem? Como este trabajo de tesis aporta a documentar, las tensiones no tardaron en aparecer, sino que se manifestaron ante el surgimiento de las primeras acciones de gobierno, sobre todo en el ámbito del empleo público y de las empresas privatizadas. Con el tiempo, fueron tomando diferentes formas hasta cristalizarse en tendencias y organizaciones formales, que en muchos casos han sobrevivido inclusive al proceso de crecimiento económico que siguió a la salida de la convertibilidad, con la administración de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

La acción de los grupos de acompañamiento ha sido caracterizada como corporativa, o tradicional, y observada de este prisma politológico. De acuerdo con esos aportes, el conjunto acompañante se propone ser interlocutor predilecto de una flexibilidad negociada, postura que se extendería durante toda la convertibilidad (Etchemendy, 2001; Novick & Tomada, 2001; Palermo y Novaro, 1996). Se integra principalmente por la conducción de la CGT o el grupo de “los gordos”. La variedad de tendencias y acción sindical al interior de los grupos de acompañamiento es compleja y ha sido trabajada desde diferentes casos concretos. Se destaca en la bibliografía un subgrupo que es categorizado como “sindicalismo empresario”, por su propensión a

aprovechar la coyuntura de flexibilización para aumentar las proporciones patrimoniales o de recursos de los sindicatos. Para Fernández este subgrupo apoyó las privatizaciones y la reforma del Estado preservando así su organización, pero perdiendo el prestigio de sus dirigentes, peso político y representatividad (Fernandez, 1997). En retrospectiva, diversos trabajos se han dedicado a caracterizar esta corriente sindical, señalando: a) la reconceptualización de la práctica de representación en la gestión y provisión de servicios al cotizante (no ya afiliado) redefinido como usuario; b) la rentabilidad y acumulación de recursos como objetivo prioritario (Abal Medina, 2012). También se ha trabajado la noción desde una perspectiva histórica, diferenciándola del concepto de *business unionism*¹²⁴ (Bensusán, 2001). En concreto, del estudio del caso de Luz y Fuerza se ha aportado una visión que ubica a estas tácticas empresariales —entre ellas, la personificación de capital por parte de las asociaciones sindicales— como parte de una estrategia más general de política económica del sindicalismo en el marco de “condicionamientos estructurales” durante las reformas neoliberales (Ghigliani, Grigera, & Schneider, 2012; Haidar, 2016).

Existió otro conjunto dentro de quienes no integraron el campo opositor al menemismo, que mantuvo un discurso crítico, pero no de salida o ruptura. Fue representado, como ya indicamos, por figuras como Saúl Ubaldini o Lorenzo Miguel. Son los que Palermo y Novaro (1996) han denominado “negociadores duros” y Fernández (1995), vandomistas. Este conjunto articulado venía actuando desde finales del gobierno de Isabel Martínez de Perón, continuó durante la dictadura desde un lugar de resistencia, y protagonizó la acción sindical durante el alfonsinismo. Sin embargo, los desencuentros entre los dirigentes Miguel y Ubaldini terminan desarticulando su propia corriente. De una etapa de unidad en 1989 —ambos forman la CGT-Azopardo, dividida de la oficialista CGT-San Martín— se cristaliza una división para 1990. Miguel se diferencia de Ubaldini por las pretensiones de este último de candidatearse a gobernador de la provincia de Buenos Aires, en oposición al oficialismo (Ferrer, 2005). Ubaldini terminará participando del MTA, y Miguel de la CGT oficial.

¹²⁴ Se señalan como características de este sindicalismo: a) la provisión de servicios y la preponderancia a los recursos materiales, institucionales y políticos por sobre la acción directa; b) el control de la conflictividad laboral a cambio de financiamiento; c) aspectos propios de la gestión de la organización sindical, entre ellos una visión formal de la democracia sindical; d) aceptación general de los valores y la moral de mercado (Bensusán, 2001).

Dentro del conjunto de oposición abierta al gobierno de Menem también existen numerosas particularidades. En general, se distingue entre: a) quienes conformaron una corriente interna dentro de la Confederación General del Trabajo, el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), liderado por Hugo Moyano (Camioneros) y Juan Manuel Palacios (UTA); y b) quienes adoptaron un camino propio y autónomo: “el” CTA, liderado por Víctor de Genaro (ATE), Mary Sánchez (CTERA) y Alberto Piccinini (UOM-Villa Constitución). Los judiciales integran este último conjunto.

Estos dos últimos grupos llamaron la atención de los aportes científicos críticos al gobierno menemista y han sido bastante estudiados. A pesar de las diferencias en las formas de organización o agrupamiento, los grupos confluyeron en diversas oportunidades en medidas de acción y coordinación: el propio encuentro que fundó el CTA, en 1991 y la Marcha Federal de julio de 1994, de la que surgió la Mesa de Enlace como entidad de coordinación de las acciones de oposición y luego un paro general en agosto del mismo año, son los ejemplos más resaltados. Los aportes de la bibliografía sobre los grupos de oposición, reputados como “corrientes de renovación” del sindicalismo, y señalados como parte de las “nuevas entidades” surgidas de la crisis del justicialismo, se ordenan en base a diversos ejes. En este sentido, se ha indicado como característica una composición plural a su interior, que además de peronistas opositores al menemismo incluye socialcristianos, socialdemócratas e independientes de izquierda (Fernández, 1995, 1997; Palomino, 1995). También se ha profundizado en su rol de resistencia al neoliberalismo, y en el perfil, trayectoria, orientación política diversa de sus dirigentes principales y concepciones acerca del rol sindical (Abal Medina, 2012). Estos procesos se han confrontado con la literatura sobre la protesta social y los movimientos sociales, encontrando fuertes tendencias de inspiración sobre todo en la experiencia de la CTA en cuanto al tipo de demandas amplias que sostiene y el tipo de nucleamiento: autonómico del Estado y los partidos¹²⁵, y de afiliación y voto directo de los representantes (Andriotti Romanin, 2008). También se ha señalado la vinculación de la CTA con procesos de países vecinos como el Brasil, con la CUT y el PT (Fernández, 1997).

¹²⁵ Respecto al eje de la autonomía partidaria, es gráfico señalar que el primer punto de la Declaración de Burzaco pronunciada en lo que se considera el acto constitutivo del CTA, el 17 de diciembre de 1991, señalaba la necesidad de “un plan de trabajo que amplíe el debate y las propuestas desde una corriente sindical y hacia un movimiento político social que surja de una práctica que contemple: 1. Autonomía sindical con respecto al Estado, los patronos y los partidos políticos”.

En lo que respecta a la participación en la política de estos agrupamientos, Novick & Tomada (2001) señalaron que se planteó desde los inicios de la CTA una alternativa entre organización política y organización sindical, siendo finalmente predominante esta última dimensión, aunque concebida desde una amplitud de la representación en clave de movimiento social. Los autores señalan además el carácter autónomo de la Central — como elemento disruptivo de la historia sindical nacional asociada al peronismo— y, aunque marcan el apoyo y participación de muchos dirigentes en el Frente Grande y el FREPASO, también indican que mantienen posteriormente acciones de crítica y protesta ante las medidas gubernamentales sobre todo de la Alianza. Palomino (2000) participa de señalar la tensión entre interlocutor social del gobierno y canalizador político de la oposición, como tensión que definió a la CTA desde el origen. Ubica la participación política de los dirigentes sindicales que denomina “opositores” ya en las elecciones de 1991, aunque señala que el principal terreno de actuación fue el de la movilización, que se profundizó especialmente ante el éxito del menemismo en la vía electoral (Palomino, 2002). También Fernández (1995; 1997) señala algunas conexiones o simpatías entre dirigentes y grupos de oposición, entre ellos el Frente Grande. En esa línea, Murillo (2005, pág. 226) sostiene que la CTA ayudó a la construcción del FREPASO, aunque manteniendo su autonomía.

Para el MTA estos aspectos se han matizado dado que la apuesta siempre fue en el marco del peronismo y dentro de la CGT. En este sentido se ha resaltado su autoconcepción como “corriente interna”, que sostenía una diferencia política importante con la conducción de la CGT de orientación neoliberal; como así también el rechazo a la constitución de una central nueva. También se resaltan las diferencias programáticas respecto a la visión movimientista de la CTA; y la orientación de devolverle al sindicalismo un lugar de poder en el Estado (Abal Medina, 2012; Ferrer, 2005).

No debe descartarse el conjunto importante de trabajos propios que estos grupos han encarado, sobre todo a partir de tomarse en serio la tarea de investigación, y crear en su interior buenos equipos de formación. En 1997, Fernández señalaba este aspecto respecto al CTA y al MTA: “han tratado de financiar estudios y de difundirlos para influenciar la opinión y para formar a sus propios cuadros; pocos fueron los sindicatos que, anteriormente, dedicaron recursos para estas tareas y, sobre todo, para atraer ‘técnicos’ de buen nivel” (Fernandez, 1997 , pág. 139). En este campo se destacan los trabajos que tienen como fin contar la propia historia sindical, y en particular en el ámbito

de la CTA el publicado por Carlos Del Frade (2004) bajo el título *Nosotros, los trabajadores. Historia de la Central de los Trabajadores Argentinos*. El aporte es importante para reconstruir la posición de esta Central ante la constituyente, aspecto que se abordará oportunamente en este trabajo (título 5.5). La creación de centros de estudios como apuesta sindical por la construcción de una reflexión teórica propia del movimiento obrero es un hecho importante para los objetivos postulado en esta tesis. Ello puesto que, desde allí, un conjunto de intelectuales intentará aportar densidad a la agenda de discusión político-institucional que estas entidades buscan desarrollar. En el ámbito jurídico, una tesis reciente ha intentado explicar en base al caso del Subte las estrategias de articulación entre estos espacios —mayormente dominados por saberes expertos— y los propiamente sindicales (Afarian, 2023).

5.2.b. Los judiciales en los estudios sindicales

No es errado afirmar que los judiciales han sido históricamente marginados de los estudios de la acción sindical, y en particular no han sido considerados al momento de delimitar la militancia sindical en la administración pública. Quienes trabajan sobre el ámbito estatal se encuentran principalmente dedicados al estudio de los sindicatos de la Administración Pública Nacional (Armelino, 2015; Diana Menendez, 2007) o docentes (Murillo, 2005). Tampoco los judiciales han sido referidos como animadores de las centrales en donde los gremios estatales tienen preponderancia, concretamente en la CTA. Mucho menos aparecen mencionados en la literatura de reforma judicial en la cual normalmente se los asocia con las resistencias internas a las reformas (Pásara, 2014; Binder & Obando, 2004) o como “personajes procesalmente inexistentes” (Fucito, 2002, pág. 110).

La mayor parte de los estudios a este respecto están vinculados con producciones propias de los sindicatos actuantes en los Poder Judiciales. Estas publicaciones suelen ser presentadas en ocasiones especiales, normalmente aniversarios. Puntualmente dos de ellas son importantes trabajos de análisis documental, que combinan el estudio de fuentes directas (grabaciones, actas, prensa) con testimonios orales: *Veinte años de lucha. La historia de la Unión* de Fabio Nigra y Juan Carlos Contartesi; y *Obstinada Memoria*, de Mónica Mooney. También se destaca en este punto el trabajo de Ulises Gorini y Oscar Castelnovo, *Los compañeros, 25 años de lucha de la Asociación Judicial Bonaerense*. Son todas ellas obras que podríamos inscribir en lo que Collado & Nieto (2017)

denominan la tradición militante de los estudios del sindicalismo, y que se caracterizan por apelar a documentos internos y públicos de las organizaciones, y la memoria de la experiencia vivida.

En cambio, son menos frecuentes las miradas de la academia a la acción sindical en el Poder Judicial. Los pocos ejemplos existentes son incipientes y vienen desde los estudios que incluyen —acertadamente— a los judiciales dentro de las asociaciones profesionales del Estado. El trabajo de Camila Sapp (2023) en el estudio de la historia de la AGEPJ cordobesa resalta como gratificante novedad sobre el punto.

5.3. Sindicalistas constituyentes en la reforma constitucional de 1994

Como se observa en la bibliografía repasada en la introducción no existe un abordaje que dé cuenta de la participación del sindicalismo en la elección de convencionales constituyentes, ni sus posturas ante la reforma constitucional. El total de convencionales de origen o con experiencia sindical alcanzó la suma de al menos¹²⁶ doce sobre un total de trescientos cinco representantes (casi 4 %):

	Provincia	Partido	Gremio
Carlos Manfredotti	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud	PJ	Televisivo
Julio Miranda	Tucumán	PJ	Petrolero
Oraldo Britos	San Luis	PJ	Ferrovionario
Tulio Del Bono	San Juan	PJ	Docente universitario

¹²⁶ Para la selección que se indica en este apartado, no se ha tenido en miras solo la mera participación de los convencionales en organizaciones sindicales. Se han considerado otras variables como el impacto que esa pertenencia llegó a tener en la trayectoria política, si detentaron un cargo de jerarquía en el gremio al que pertenecían, y si esa pertenencia persistía de alguna forma en la coyuntura de la reforma constitucional. También el impacto que el significativo obrero tuvo en los discursos de estos convencionales durante la convención y en las agendas que impulsaron.

Coincidiendo con el criterio de Gutiérrez (2001) al pensar en el contingente de diputados sindicalistas, no incluí dentro del grupo a los abogados laboristas vinculados a organizaciones sindicales (como Pedro Kesselman), ni tampoco a los intelectuales con estrecha vinculación con agendas impulsadas por el sindicalismo como la educación (por ejemplo, Adriana Puiggrós).

Es importante señalar que el agotamiento de los esfuerzos investigativos sobre los convencionales menos conocidos y sus trayectorias podría representar nuevos avances en la materia, como así también que el adoptar otros criterios de selección, como el Gutiérrez —que incluye genéricamente a todos aquellos que hayan tenido un paso por algún sindicato en su trayectoria política—, podría incluso ampliar el contingente. Por ejemplo, esa selección dejaría dentro del contingente a Eduardo Duhalde.

Héctor Di Tulio	Santa Cruz	UCR	Docente
Nilda Gómez de Marinelli	Misiones	UCR	Docente
Rosa Llugdar	Santiago del Estero	UCR	Docente universitario
Alberto “Pichi” Piccinini	Santa Fe	Frente Grande	Metalúrgico
Isidro Ramón “Pelado” Dubini	Entre Ríos	Frente Grande	Estatal
María Inés Brassesco	Buenos Aires	Frente Grande	Metalúrgico
María Vicenta “Mary” Sánchez García	Buenos Aires	Frente Grande	Docente
Alfredo Bravo	Capital Federal	Socialista	Docente

Cuadro 1: Sindicalistas constituyentes en 1994. Elaboración propia.

El tema fue resaltado por la prensa, según la cual solo tres convencionales eran “dirigentes sindicales activos” (Semán, 1994). Para explicarlo, Julio Godio, entrevistado para la ocasión, señalaba que “[l]a composición de la Convención expresaba los cambios que se produjeron en la sociedad” (Semán, 1994). Otros diarios presentaban un panorama aún peor. El Litoral directamente titulaba “Convención sin sindicalistas”. Allí el sociólogo José Enrique Miguens intentaba explicar la ausencia de representantes sindicales en cuatro razones: el desprestigio de los dirigentes, la dispersión organizativa de la CGT, la baja tasa de sindicalización en comparación con el Reino Unido de Gran Bretaña o los “países escandinavos”, y el crecimiento de sectores menos protegidos — “marginales”— que los del empleo formal, a quienes el sindicalismo no lograba representar (El Litoral, 5 de junio de 1994). Entre los señalamientos de la prensa también se detallaba la ausencia de representantes de la CGT:

“la CGT, que no contará con ningún representante en la próxima Convención Constituyente, exhibe una ‘promesa presidencial’ como única garantía de que no habrá decretos de necesidad y urgencia de orden laboral: ‘Menem nos aseguró que no que no habrá decretazo sobre reforma laboral o convenciones

colectivas’, dicen los sindicalistas para aferrarse a la palabra del Presidente”
(Clarín, 23 de mayo de 1994).

Adentrándonos en detalle en el contingente de convencionales, es posible advertir que la mirada de la prensa, aunque en rigor errada, tenía cierta apoyatura real. En efecto, la mayor parte de los convencionales fueron abogados y dirigentes políticos que revestían otros cargos (gobernadores, intendentes, ministros) o lo habían hecho en el pasado. Los convencionales asociados al empresariado también formaron parte activa. En cambio, los sindicalistas no tuvieron una representación ni muy importante ni mucho menos homogénea. Perdieron un enorme protagonismo respecto a 1949 (Pasarín, 2023). Sin embargo, como demuestra el cuadro precedente, las afirmaciones según las cuales el sindicalismo no existía en la convención deben ser matizadas. Hubo muchos convencionales con importantes trayectorias sindicales en al menos cuatro partidos en la convención.

En cuanto a los representantes del justicialismo huelga indicar que todos los sindicalistas constituyentes integraban también cargos partidarios o políticos, a los que se dedicaban para ese entonces en forma primordial. El grupo estaba conformado por Oraldo Britos (1933-2023), que integró la delegación puntana; Carlos Manfredotti (1953) de la entonces reciente provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; el tucumano Julio Miranda (1947-2021) y el sanjuanino Tulio Del Bono (1944).

Oraldo Britos, de origen sindical ferroviario, era el representante sindical del oficialismo puntano, y para entonces era senador por San Luis. Ocupó ese cargo hasta 1995, para luego pasar a la Cámara de Diputados hasta el año 2003¹²⁷. Como indican Marucci & Cires (2022) Britos fue autor de una reserva del proyecto de reforma constitucional de los senadores justicialistas, presentado en 1993, en la que se expresaba a favor del proyecto oficial de reforma, pero con el reparo de garantizar un rol interventor del Estado, incluir la justicia social como garantía constitucional, imponer el requisito de consulta previa para los procedimientos de integración internacional y reforma constitucional, y limitar los decretos de necesidad y urgencia. También se manifestó en

¹²⁷ Arturo Pellet Lastra, jurista conocido por su obra sobre la historia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fue su asesor (Sarmiento, 1994)

contra de la inclusión de ciertos organismos como la Auditoría General y el Consejo Económico Social, por considerarlos contrarios a la tradición de poderes argentina¹²⁸.

Durante la convención Britos fue un convencional activo. La mayor parte de sus intervenciones fueron tendientes a encauzar y ordenar el debate, y se apoyaron en una auto afirmada experiencia parlamentaria (DSCNC, 1994, pág. 891). Sin embargo, también intervino para disputar la identidad sindical:

“Tengo una vieja experiencia que gané en las filas sindicales, donde muchas veces, por pensar en voz alta, fui despedido. Yo, al igual que muchos compañeros que están aquí sentados y que han transitado conmigo la vida política, nunca he reconocido a los gobiernos de facto. Y esto me consta porque he encontrado compañeros de ruta que ahora forman parte de las filas del Frente Grande, cuya militancia no puedo dejar de desconocer, como ocurre con el hermano y compañero Piccinini. Lo conozco como un hombre de lucha y de trabajo, más allá de que defienda sus ideales desde otro lugar” (DSCNC, 1994, pág. 893).

También dentro del justicialismo actuó el sanjuanino Tulio Del Bono que tuvo una ardua labor en el impulso, desde el oficialismo, de la agenda de la gratuidad educativa del nivel universitario. El varias veces rector de la UGSJ y luego del 2003 Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología, había sido dirigente de la CONADU (La Capital, 25-07-2009).

Carlos Manfredotti fue dirigente del Sindicato Argentino de Televisión y Secretario General de la regional Ushuaia de la CGT¹²⁹. Durante la convención se definió como un hombre de televisión que había abandonado su tarea para ocupar cargos políticos (DSCNC, 1994, pág. 4141). En efecto, para ese momento ya ocupaba la intendencia de Ushuaia y en el año 2000 sería elegido gobernador provincial.

Julio Miranda tenía una militancia originada en el sector petrolero. Ocupó cargos de gobierno y fue diputado y senador. Hacia 1999 fue elegido gobernador de Tucumán. Según se indica en Sarmiento (1994) tuvo como asesor al ex juez federal Manlio Martínez, procesado en 2021 por los delitos de prevaricato y encubrimiento del homicidio

¹²⁸ La reserva del senador Britos y del resto puede consultarse en los archivos de la sesión del 21 de octubre de 1993 en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/fechaDada>

¹²⁹ Curiosamente el libro que detalla los perfiles de los convencionales, evidentemente escrito al fragor del contexto, lo presenta como empresario de profesión (Sarmiento, 1994, pág. 132).

de los docentes y dirigentes tucumanos de CTERA, Isauro y Arturo Arancibia, sucedidos el 24 de marzo de 1976.

Fuera del justicialismo, el Frente Grande aportaba un número relevante de representantes obreros, y la mayoría de los que entonces se consideraron propiamente sindicalistas en los medios. El peso de los sindicalistas constituyentes dentro del bloque del Frente Grande era bastante mayor al general de la convención: cuatro de treinta y uno, casi el 13 %. Debe recordarse que parte del sindicalismo peronista había encontrado primero en el Grupo de los Ocho y luego en el Frente Grande un canal de impugnación del menemismo.

Entre los sindicalistas constituyentes del Frente Grande resalta la figura de una mujer: María Vicenta “Mary” Sánchez García (1943-2016). Sánchez fue una de las lideresas más relevantes del sindicalismo docente del siglo XX. Entre sus logros se destaca su participación en la creación del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (Suteba). Fue la primera mujer en integrar el espacio de conducción de la CGT. Protagonizó emblemáticas huelgas de la década del ochenta y noventa, como la Carpa Blanca (Balduzzi, 2023). Además, tuvo una amplia trayectoria política en ámbitos de representación: fue diputada nacional, y participó en diferentes cargos en los gobiernos de la Alianza y el kirchnerismo.

Otro dirigente de relevancia que entró a la convención constituyente por el Frente Grande fue Alberto “Pichi” Piccinini (1942-2021). Dirigente histórico de la seccional de Villa Constitución (Santa Fe) de la Unión Obrera Metalúrgica, participante del Villazo, una histórica manifestación popular que comenzó como huelga metalúrgica en la década del 70. Para entonces, los metalúrgicos de Villa atravesaban una importante coyuntura de conflicto por la llamada reconvencción industrial¹³⁰. Por eso, según me refirió Díaz entrevistado para esta tesis, entendieron que debían dar un paso hacia la política, con el fin de enfrentar una orientación general que afectaba directamente los intereses de los trabajadores metalúrgicos.

La comunista María Inés Brassesco, elegida por el Frente Grande bonaerense, aunque era conocida en el contexto especialmente por su militancia feminista, también había tenido una importante trayectoria gremial en su juventud entre los metalúrgicos:

¹³⁰ En particular, sobre el conflicto en Acindar de 1991, pueden verse imágenes en el video que el propio Díaz me refirió, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=TLYid_opCGE

había sido secretaria general del sindicato de la fábrica Phillips y responsable sindical del Partido Comunista en La Matanza¹³¹.

Por el Frente Grande de Entre Ríos también participó Ramón “pelado” Dubini (1938-1994), sindicalista de ATE en la provincia. Falleció en septiembre de 1994, a pocos días de sancionada la constitución.

En cuanto al radicalismo, participaron varios docentes con cargos gremiales: la santiagueña Rosa Llugdar, dirigente gremial de la Asociación de Docentes de la Universidad de Santiago del Estero (ADUNSE) y de la CONADU; el santacruceño y secretario general del gremio docente, Héctor Di Tulio; y la misionera, también docente, Nilda Gómez de Marinelli.

Por parte del socialismo fue convencional por la Capital Federal Alfredo Bravo, quien había sido fundador de la CTERA y su secretario general hasta 1983. Dejó el sindicato para incorporarse al gobierno de Alfonsín como Subsecretario de Actividad Profesional Docente (Balduzzi, 2023).

5.4. El sindicalismo en la convención constituyente de 1994: entre la instalación de la cuestión social y la ventana de exposición

¿A qué fueron los sindicalistas a la convención? En primer lugar, es muy probable que no sea posible construir una explicación omnímoda, lo que invita a un abandono de la idea de sindicalismo como bloque transversal a los partidos, lógica que podría iluminar otras agendas como las de la memoria (Feijoó, 1994), la educación pública o los tratados internacionales; o de otros colectivos como las mujeres. No obstante, esto no implica asumir que la presencia sindical fuese meramente testimonial, como sugieren algunas lecturas de la época. Los sindicalistas constituyentes de 1994 aprovecharon las oportunidades y surcos abiertos en los debates del NCB e intentaron ampliar la agenda de discusiones. Aparecieron entonces planteos vinculados con lo social y el trabajo, colados en la discusión de asuntos federales o ambientales.

En principio, como se observa del cuadro precedente, hay una predominancia de dirigentes provenientes de la educación, que intervinieron transversalmente en la

¹³¹ Brassesco detalla algunos de estos aspectos en su testimonio para Memoria Abierta, disponible en <https://indice.memoriaabierta.org.ar/item/65405>

comisión de Competencia Federal¹³², intentando hacer avanzar el proyecto del FG, la US y parte de la UCR sobre financiamiento, gratuidad y laicidad de la educación pública y la ciencia¹³³. La cuestión fue recogida por la prensa, que resaltó el trabajo coordinado interbloques (Semán, 1994) y la difusión realizada por el Suteba y la CTERA (Página 12, 10 y 12 de agosto de 1994; Clarín, 13 de junio de 1994). Además, conforme informó Adriana Puiggrós durante las sesiones de la convención, el proyecto contó con la intervención directa, apoyo y (posterior) expectativa de las asociaciones sindicales mencionadas y otras del campo, como la Asociación de Investigadores del CONICET y de la CNEA, y la Sociedad de Graduados en Ciencias de la Educación, entre otras¹³⁴. La agenda educativa no fue solo un asunto de los grupos antipactistas. La santiagueña Llugdar (UCR) y el sanjuanino Del Bono enfatizaron el peso que el tema educativo había tenido en las campañas electorales del radicalismo¹³⁵ y el justicialismo y defendieron la postura de discutir en una comisión sobre asuntos federales la temática educativa¹³⁶. En definitiva, esta era una de las muestras de la expectativa que alguna de las entidades políticas, sociales y sindicales tenían sobre la labor de la convención. Por eso se reclamaba una comisión (en palabras de Mary Sánchez, la “Comisión del Pueblo”¹³⁷) específica para el tratamiento de la cuestión, y una redacción más amplia que la que finalmente fue adoptada en el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional¹³⁸.

¹³² Mary Sánchez fue vicepresidenta segunda de la comisión y Isidro Dubini, prosecretario. Participaron también Héctor Di Tulio y Rosa Llugdar.

¹³³ Aunque los proyectos se presentaron por separado tenía redacción común (expedientes 75 y 76 de la comisión de Competencia Federal, disponibles en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/comision/4?page=2>), razón por la cual fueron unificados en uno suscripto por La Porta, Llugdar, Puiggrós, Estévez Boero, Laporta, Bravo y Sánchez (expediente 189 de la comisión de Competencia Federal, disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/descargarAdjExp/189>).

¹³⁴ Ver intervención de Puiggrós el 14 de julio de 1994, en la Comisión de Competencia Federal.

¹³⁵ En efecto, el tema era parte de las “diez respuestas” para el 10 de abril, volante con el cual la UCR había hecho campaña en la Capital Federal, bajo el lema “exija mejor educación para sus hijos” (Archivo de volantes del CEDINCI).

¹³⁶ Luego, Del Bono, desde otra comisión que le tocó integrar —de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal— impulsó una redacción propia del artículo educativo que incluía el acceso igualitario de la población a todos los niveles educativos. Ver expediente 538 de la comisión de Competencia Federal, disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/descargarAdjExp/2131>

¹³⁷ Ver intervención de Mary Sánchez en la pág. 452 y siguientes del Diario de Sesiones. También puede hallarse en el Archivo Prisma de la AGN, disponible en <https://www.archivorta.com.ar/asset/reforma-constitucional-intervencion-de-mary-sanchez-y-graciela-fernandez-meijide-02-06-1994/>

¹³⁸ Los firmantes del dictamen de minoría por parte del Frente Grande señalaron las limitaciones de la redacción propuesta por la mayoría en cuanto sostenía la “equidad” y “gratuidad educativa” pero no la igualdad, denunciaron los problemas derivados de una descentralización sin fondos suficientes, y la importancia de garantizar la laicidad, entre otros tópicos. La redacción finalmente adoptada en el art. 75,

Otro de los aspectos que encontró apoyo e impulso desde la acción gremial, y fue resaltado por la prensa del período (Semán, 1994), fue la incorporación del Consejo Económico y Social, impulsado entre otros por María del Carmen Feijoó (PJ). A pesar de que el Consejo había sido parte de las propuestas de participación a incorporar en la Constitución por parte del Consejo para la Consolidación de la Democracia (capítulo VII del dictamen preliminar), y de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista de 1992 (punto 10 del tercer documento), como así también del sindicalismo opositor agrupado en la CTA, la propuesta no encontró asidero¹³⁹.

En menor medida, y normalmente apoyados por convencionales del Frente Grande, se resaltan algunas agendas sindicales como la de la UTPBA para consagrar en la nueva Constitución el derecho a la información y el derecho de los periodistas a no revelar su fuente de información por el secreto profesional (Página 12, 8 de junio de 1994, pág. 2).

Otro de los elementos que explica la presencia sindical en la convención, y sus intervenciones, y que aparece reconocido a posteriori por convencionales y quienes estuvieron cercanos a ellos, es el interés político personal. Este no es exclusivo de los sindicalistas, pero se manifiesta especialmente entre algunos de ellos por su decisión de dar el salto de lo corporativo a lo político. Este aspecto fue puesto de manifiesto por Mary Sánchez durante el debate¹⁴⁰ y ha sido confirmado para el caso de Piccinini para esta tesis, a través de entrevistas realizadas a los dirigentes del período. En efecto, los entrevistados coinciden en que la convención era tomada como una ventana de exposición de los sindicalistas para el lanzamiento de su carrera política. Muchos ganaron mayor visibilidad ya con la campaña a convencionales, y luego de la convención lograron ocupar cargos

inc. 19 de la Constitución Nacional dice: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

¹³⁹ Cabe recordar que el Consejo Económico Social tenía el explícito veto de legisladores peronistas, entre ellos Oraldo Britos, aunque no es sabido si esta era una propuesta representativa de las conducciones de la Confederación. La propuesta no fue parte de la institucionalidad nacional hasta que, en el año 2021, fue creado un instituto denominado Consejo Económico Social por decreto 124/2021.

¹⁴⁰ Mary Sánchez indicó: “Aquí hay un convencional que siendo ministro de Trabajo me dijo: ‘Si no les gusta esto, ahí están los votos; hagan un partido político’. Le agradezco realmente esta sugerencia que el me hizo” (DSCNC, 1994, pág. 453).

electivos. En particular, Piccinini lanzó su candidatura a gobernador, y Mary Sánchez logró ser diputada nacional.

En tren de usar la convención con ventana de exposición, el sindicalismo aprovechó también ciertas oportunidades de la coyuntura, para traer la realidad al recinto. El primero de agosto de 1994, en vísperas del convocado paro nacional por la CTA y el MTA, intervino Piccinini para repasar las cifras que grafican la “crisis social del país”:

“en mayo de 1992 había 792.000 desocupados; un año más tarde esa cifra ascendía a 1.004.000 desocupados, y en junio de 1994 llega a 1.400.000. Los desocupados y subocupados suman actualmente más de 2.800.000, lo que representa el 21 por ciento de la población económicamente activa. Inclusive, en esta ciudad en la que nos encontramos reunidos, el 25,9 por ciento de la población económicamente activa se encuentra subocupada o desocupada” (DSCNC, 1994, pág. 2592).

En su brevísima exposición concluyó con una crítica sobre los decretos de necesidad y urgencia y propugnó que se limite su uso para cuestiones laborales y previsionales pidiendo a la Convención que no permita “a un gobierno que está atropellando los intereses de los trabajadores, que use libremente este tipo de normas” (DSCNC, 1994, pág. 2593).

Este escenario constituye uno de los aspectos importantes para señalar respecto de la interacción de la convención con el contexto social. En efecto, el paro del 2 de agosto de 1994, que surgió como consecuencia de las fuerzas agrupadas en la Marcha Federal de los primeros días de julio, se realizó mientras sesionaba la convención, y no pasó desapercibido. Tanto la Marcha Federal como el paro general del 2 de agosto de 1994, que han sido conceptualizados como la nacionalización de luchas locales previas —como el Santiagueño— dan cuenta del doble frente de atención que afrontaban los representantes sindicales. Así la desafiante tarea de atender los debates convencionales estaba tensionada por la mantención de la participación activa en la organización de una agenda social que empezaba a encontrar causas mayores a los del período 1989-1993.

En cuanto a una mirada general sobre el contenido de sus discursos, los sindicalistas se manifestaron mayormente de forma concreta y escasamente, al igual que en reformas anteriores. Por caso, Piccinini es uno de los que mejor representa esta dimensión. Afirmó: “he venido a esta Convención Constituyente con la esperanza de que

también se dé a los trabajadores la importancia que corresponde” (DSCNC, 1994, pág. 1715); y expresó frases como: “intenté escuchar y aprender” y “tal vez, mi vocabulario no sea el correcto”. Sin embargo, las pocas intervenciones fueron contundentes en afirmar el origen de los dirigentes, su conexión con los problemas reales y concretos, y los contenidos sociales que la reforma debía tener. Piccinini, una vez más, grafica la comprobación de las expectativas de los dirigentes sindicales, cuando afirma tener “bronca y frustración” porque la convención no trate derechos sociales y de los trabajadores (DSCNC, 1994, pág. 1711).

Dentro de este panorama general típico de la actuación de los sindicalistas, algunos ocuparon roles activos. El ya mencionado Oraldo Britos fue un ejemplo, en términos de ordenar el debate de la convención. Héctor Di Tulio también tomó la palabra en diversas oportunidades, disputando sentidos y expresiones vertidas en la convención, y especialmente discutiendo con el MODIN. Rosa Llugdar, dentro de la UCR, sostuvo una posición política en disidencia, que se plasmó en una firma a protesta del dictamen de la comisión de Competencia Federal en materia educativa, defendiendo la importancia de la garantizar la gratuidad universitaria. “Mary” Sánchez también puede mencionarse por ocupar la vicepresidencia segunda de la comisión de Competencia Federal. Tomó la palabra en diversas oportunidades en el pleno, reivindicando su rol sindical con diferentes expresiones: “Estamos acá porque representamos sectores sociales” o “representantes de esa sociedad sufrida” o “derecho de los que no creen en los partidos tradicionales” (DSCNC, 1994, pág. 452 y siguientes) y defendió la necesidad de cumplir con la constitución, y debatirla en las escuelas y con la gente.

5.5. La CTA y la reforma constitucional de 1994

Para el año 94 se desarrollaron importantes debates al interior de la CTA sobre la reforma constitucional. En febrero de 1994 el Plenario Nacional incluyó a la reforma como uno de los elementos importantes de su plan de acción y resolvió convocar a “foros de debate” para lograr incorporar a la constitución “las demandas de los trabajadores de una sociedad más justa, con trabajo y un salario digno, salud, educación, jubilación y el derecho a la información” (Pregón Judicial, año V, núm. 23, pág. 5).

Uno de estos espacios de discusión funcionó bajo lo que se conocía como el Congreso del Trabajo y la Producción (CTP), que había nacido en julio de 1993 (Del

Frade, 2004). En efecto, se trataba de un encuentro de carácter plural, del que participaban la CTA junto con asociaciones de pequeñas y medianas empresas, la Federación Agraria Argentina, monotributistas, la Federación Universitaria Argentina y diversos partidos políticos de oposición al menemismo como la Unidad Socialista, parte del radicalismo, el comunismo, el Frente Grande, y otros. Entre las actividades que este espacio organizaba se resaltan foros de discusión y debate realizados en universidades y otros espacios, con reuniones nacionales y regionales. El 2 de septiembre de 1993 se realizó un plenario nacional de este espacio en la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA con congresales divididos en comisiones de cultura, educación, comunicación, salud y trabajo y producción (CTA, 1993).

En marzo de 1994 el CTP elabora un documento frente a la asamblea constituyente en el que enumera diversas exigencias. Denuncia que la no inclusión de ciertas agendas de reforma en la ley de necesidad (obturadas por el núcleo de coincidencias básicas) ratificaba que la convocatoria estaba mucho más orientada a la reelección que a “promover el debate que importa a la mayoría de la población del país” (CTP, 1994). Sin embargo, señala las vías por las cuales los debates pueden ser introducidos: la reforma de atribuciones de los poderes —en particular de las atribuciones del Congreso de la Nación— y la incorporación de los tratados internacionales. Se muestra así que este análisis ya formaba parte de la estrategia consciente de las fuerzas de oposición antes de la convención, y no fue algo espontáneamente surgido del debate en el recinto, sin perjuicio de los consensos que la participación común pudo haber generado para convencer sobre todo a los miembros de los partidos pactistas.

El documento postula seis ejes:

- 1) Formas de participación para la profundización de la democracia, entre las que se encontraba la creación del Consejo Económico y Social, con iniciativa legislativa e integración plural de trabajadores, desocupados, indígenas, pequeños y grandes empresarios.
- 2) Principios constitucionales sobre el orden económico, entre los que destacaban la subordinación de la política económica al desarrollo nacional, la promoción y protección del cooperativismo, la prohibición de la estatización de la deuda privada.
- 3) Política tributaria, especialmente orientada a promover el federalismo y las autonomías provinciales, la preferencia de impuestos directos según capacidad

contributiva, la publicidad en torno a la recaudación (y la obligatoriedad de informar al Consejo Económico y Social).

- 4) Derechos sociales, entre los que se destacaban primeramente los del trabajo, incorporando el derecho de toda persona a trabajar, al descanso (con la reducción de la jornada de trabajo a 44 horas semanales y vacaciones mínimas de treinta días), a la formación y mejoramiento profesional, al salario mínimo igual a la canasta familiar, libertad sindical, derecho a información y consulta, pleno derecho a huelga, entre otras.
- 5) Educación, eje en el cual se incluye la gratuidad y laicidad en todos los niveles, adecuación a la cultura e idioma de los alumnos, y la promoción de su participación activa, la no descentralización de la educación, y la autonomía universitaria.
- 6) Libertad de expresión e información, dentro de lo que incluían la democratización de los medios de comunicación, garantizando la participación del público, y el derecho a informar y ser informado. Asimismo, promovían una democratización y acceso pleno de la ciudadanía a los medios de comunicación del Estado, y el acceso libre a las fuentes oficiales de información.

Para concluir, señalan que debería declararse el carácter imprescriptible e indultable de los delitos de lesa humanidad y respaldan todas las iniciativas que implicasen la profundización de la democracia en todos sus aspectos.

En cuanto a la definición de las candidaturas y la política de la CTA respecto a la convención, Carlos Del Frade (2004) señala que hubo otro importante debate en el Encuentro de Gonnet¹⁴¹. Allí, un conjunto de la conducción de la CTA concluyó que el sindicalismo debía intervenir políticamente en las elecciones de convencionales a través de algunas de las opciones partidarias existentes.

Entrevistado por Del Frade, el dirigente de prensa (UTPBA), Néstor Piccone, sostuvo que existieron dos posturas en aquél encuentro. Una, comandada por De Gennaro (ATE) que defendía la importancia de dar prioridad a la construcción de la CTA como

¹⁴¹ La sede, un camping de la Asociación Judicial Bonaerense, había sido dispuesta por Víctor Mendibil; sin embargo, según su propio testimonio, la participación de los judiciales no fue relevante allí.

central sindical. El otro, representado por “Mary” Sánchez y Piccinini, entre otros, que buscaban volcarse más activamente a la participación política:

"Todos reconocemos la falta de un partido y de una central para desarrollar las políticas que impulsamos, pero había que elegir una prioridad y para unos era la central y para otros el partido. En Gonnet, que es el camping de los Judiciales bonaerenses se discute la política ante la Constituyente y es allí donde luego de dos días queda claro que CTERA y UOM Villa encabezados por Mary Sánchez, Hugo Yasky, Piccinini, Paulón y el ruso Menajovsky dicen que la participación en la constituyente era compatible con la CTA y que había que meterse allí. El debate fue muy fuerte... [tuvo] la misma intensidad que el de Burzaco. Pero en Gonnet quedaría claro que los compañeros que querían hacer el Partido (aun enganchándose de las figuras políticas que más se acercaran a nuestras posiciones) lo harían igual, aunque el debate y la posición mayoritaria planteara la Central. La importancia de Gonnet es que deja claro que los posicionamientos tendrían acciones consecuentes. Así Mary y Piccinini comenzaban el camino de la política y los demás nos quedábamos construyendo la Central" (Piccone en Del Frade, 2004, pág. 154).

5.6. Judiciales y la reforma constitucional de 1994

“[¿]Qué constitución se respeta hoy en nuestro país?”

(Pregón Judicial, año III, núm. 12, pág. 2)

Está claro que ningún trabajador judicial asistió como convencional a la reforma, ni tampoco lo hicieron los magistrados en ese rol, a diferencia de otras convenciones en las que tuvieron mayor injerencia¹⁴². Para el caso del 94, la ley que declaró la necesidad de la reforma también estableció los requisitos para ser convencional, dentro de los cuales se fijaba la incompatibilidad expresa del cargo de con el de “miembro del Poder Judicial de la Nación y de las provincias” (art. 11 de la ley 24309).

En lo que respecta a la FJA, a su interior mantuvo una posición de pluralismo, lo que es considerado como una marca identitaria de esta organización:

“sostenemos que si hay un compañero que como consecuencia del cumplimiento a ultranza de sus obligaciones en la defensa de los intereses de los compañeros, se proyecta políticamente, no sólo debemos respetarlo sino que estamos obligados a colaborar con él en la ocupación de nuevos espacios, en la seguridad que estamos contribuyendo a mejorar el conjunto” (Pregón Judicial, año II, núm. 8, pág. 2).

El Secretario General de la FJA lo explicaba así:

“en esta Federación nos damos el lujo de estar juntos en la conducción, radicales, comunistas, intransigentes, peronistas, socialistas, porque en esta organización con la unidad que tenemos, que responde a un protagonismo que no es a lo mejor el que todos quisiéramos, hace 24 años que hemos definido que es una vergüenza que en el sindicalismo argentino nos dividamos por la

¹⁴² En el año 1949 la convención contó con varios jueces de Corte Suprema. En el año 1994, dada la prohibición, no hubo miembros del Poder Judicial. Sí participaron recientes exjueces como Barra y Cavagna Martínez que renunciaron a sus bancas en la Corte previo a integrar las listas del justicialismo. También Zaffaroni, Ibarra y Alicia Oliveira por el Frente Grande, o Héctor Masnatta por el peronismo habían ejercido la magistratura, el primero como camarista, el segundo como fiscal, la tercera como jueza de primera instancia y el restante como juez de la Corte entre 1973 y 1976. Otros lo fueron después de la convención, como Hitters, Pettigiani, Maqueda o Rosatti. García Lema fue conjuez de la Corte, y ha tenido oportunidad de intervenir en sentencias relevantes relativas al salario judicial. Mucho más podría indicarse de extender este análisis a las dinámicas provinciales.

A pesar de esta limitación, los magistrados fueron a la convención y fueron escuchados por los convencionales, como se indica en el punto 3.5.c.

simple razón partidaria, cuando las angustias, las necesidades y los objetivos de la clase trabajadora son todos equivalentes... debemos mantener la unidad de acción y aun alcanzar la unidad de concepción, que es fundamental” (Pregón Judicial, año IV, núm. 16, pág. 10).

El único dirigente judicial con cierta proyección político electoral para el momento de la constituyente fue el secretario gremial de la FJA, Jorge Izquierdo (1948-2022). Formó parte de las negociaciones de lista del Frente Grande de Neuquén —que ganaría la provincia—, en el que iba a acompañar en segundo lugar al obispo Jaime de Nevares. Sin embargo, renunció a integrar la lista por diferencias con la conformación final de candidatos¹⁴³.

Muchas figuras de la dirección de la FJA apoyaron al Frente Grande. En particular Víctor Mendibil señala el vínculo entre el convencional Barcesat y Antonio Cortina, abogado y dirigente de los judiciales bonaerenses. Los vínculos entre la FJA y el Frente Grande también se documentan en la participación de los dirigentes judiciales en el CTA, y en las entrevistas recogidas en el Pregón durante el 94. En particular, en abril del 94, el Pregón Judicial publicó una entrevista realizada a Zaffaroni por Oscar Castelnovo¹⁴⁴. Allí el convencional Zaffaroni defendió la postura de crear un Tribunal Constitucional, aunque reconoció que la posibilidad se encontraba fuera del Pacto de Olivos. En relación con los contenidos del Pacto, defendió la incorporación del Consejo de la Magistratura, sus funciones y categorías; pero criticó que no se haya especificado la proporción de representantes de cada categoría ni cómo serían elegidos: “es la clave para saber si ese Consejo va a ser un órgano independiente o un instrumento en manos partidistas” (Pregón Judicial, año V, núm. 25, pág. 3). En relación con la legitimidad del Poder Judicial, Zaffaroni indicaba: “Es lógico que esta estructura judicial, la actual, no pueda generar ninguna confianza, porque no es independiente, porque la designación de los jueces es partidista. Y por la intromisión (...) que ha tenido este gobierno (...)” (Pregón Judicial, año V, núm. 25, pág. 3).

¹⁴³ En particular, Izquierdo justifica su renuncia por haberse integrado a lista Guillermo Correa (Pregón Judicial, año V, núm. 23).

¹⁴⁴ En el mismo número del Pregón fue entrevistado José Carlos Escudero, médico sanitarista y convencional por el Frente Grande, en el marco de una cobertura realizada al estado de los hospitales públicos por Oscar Castelnovo y Pablo Toledo.

Más allá de las candidaturas y las listas apoyadas, en cuanto a los contenidos de la reforma, los judiciales eran profundamente escépticos respecto a la incorporación del Consejo de la Magistratura. Planteaban que, en los términos en los que había sido propuesto, no garantizaba la independencia judicial por la presencia condicionante de los poderes políticos. En ese sentido, la AJB publicó una solicitada que fue reproducida en el número 24 del Pregón, en abril de 1994, y en el mismo número se realizó una entrevista a los dirigentes Julio Bertomeu y Victor Mendibil al respecto.

Los cuestionamientos sindicales se basaban tanto en los problemas asociados con la reglamentación futura de la cláusula constitucional, lo que entendían como una arbitrariedad que caería en la voracidad del gobierno menemista; como así también en el diseño de la institución en tanto no contemplaba la participación de los trabajadores ni ningún mecanismo de transparencia, en particular respecto a la publicación del nombre de los jueces a designarse. Tampoco veían con buenos ojos que el Consejo administre los fondos del Poder Judicial. En las concepciones de aquel tiempo, el Consejo se veía como un elemento externo, más parecido a la oficina de administración propuesta por Bielsa (1993) que a una institución propia del Poder Judicial. La fuerza del control que el menemismo tenía sobre el Legislativo y su capacidad para dar forma a una institución no definida a nivel constitucional estructuraba buena parte de los posicionamientos de los integrantes del Poder Judicial en la etapa. En otro orden, los judiciales también se manifestaron a favor de la autonomía del Ministerio Público.

En ciertos aspectos, las críticas judiciales presentaban puntos en común con las de los jueces y los colegios de abogados: la necesidad de definir la composición del Consejo, la importancia de garantizar mecanismos que eviten la manipulación del Ejecutivo, la autonomía del Ministerio Público. Sin embargo, en otras cuestiones eran radicalmente diferentes. Principalmente en cómo debía integrarse el Consejo en tanto órgano de administración judicial. Allí los judiciales reclamaban su derecho a participar, y también la necesidad de que aquellas instituciones se abrieran al control ciudadano.

Como desarrollaré en el apartado 6.1.d sobre impactos de la reforma en los judiciales, todos estos aspectos debatidos tuvieron un desarrollo mucho más sistematizado luego de 1994, y lograron impactar en algunas constituciones provinciales: concretamente Neuquén, Santa Cruz y Entre Ríos. Entre los judiciales aparecieron documentos de elaboración propia sobre reforma judicial, y esta se constituyó como una de las temáticas del Centro de Formación creado en 1995 por la FJA. El tema también fue

repasado en múltiples oportunidades en el *Pregón Judicial*, y en otras revistas de sindicatos judiciales de provincia como *En Marcha*, de la AJB.

6. Conclusiones: balances de la reforma judicial en la constitución de 1994

6.1. Resumen general del capítulo

En este capítulo aporto cuatro balances sobre la reforma constitucional y la participación del sindicalismo a partir del caso judicial. El primero, contextualiza la crisis de legitimidad como argumento para la reforma judicial y las dificultades y contradicciones que este concepto presentaba tanto para los judiciales como para las voces críticas de la academia. En definitiva, se busca sostener que las respuestas tuvieron mucho más de coyunturales que de estructurales, entendiendo por esto a aquellas con mayor anclaje en la discusión académica y política sobre el Poder Judicial hasta ese entonces.

En el segundo balance me refiero específicamente a la Corte. La idea de fortalecer a la Corte, impulsada por Menem sobre la base de lo previamente insinuado por Alfonsín, era el corazón de la política judicial de los noventa. Qué hacer con la Corte fue el punto de tensión desde entonces en materia de reforma judicial. El afán de atenuación presidencialista del 94 incorporó aspectos relevantes en cuanto a la duración del mandato de los jueces, y a la elección de los miembros del máximo tribunal con mecanismos tendientes a asegurar mayores consensos y publicidad. También modificó la forma de selección y remoción de jueces de grado y otorgó autonomía al Ministerio Público. A esto se intentó sumar una distinción entre actividades jurisdiccionales y facultades administrativas y presupuestarias. Estas últimas funciones fueron asignadas a un organismo novedoso a nivel nacional, pero existente en muchas provincias, el Consejo de la Magistratura. La incorporación del Consejo era un aspecto de enorme relevancia para la militancia judicial, dado que importaba una definición sobre el interlocutor empleador. Sin embargo, la dimensión administrativo-presupuestaria nunca fue puesta en marcha por el rechazo que encontró en el oficialismo, algunas provincias, y entre jueces y matriculados. El apartado permite ver entonces los límites del consenso de la reforma constitucional.

El tercer balance se afina en las voces que fueron privilegiadas y las desoídas por los convencionales a la hora de reflexionar en torno al Poder Judicial. Permite concluir una marginación del sindicalismo como actor social relevante en los debates institucionales, lo que no quiere decir que no hubieran estado presentes —como se

sostenía en algunas lecturas de época— sino que sus propuestas no fueron primordialmente atendidas.

El último punto se refiere a los impactos que la reforma tuvo en la agenda sindical de la Federación Judicial Argentina. Se enuncia como, a partir del cambio concreto a nivel constitucional, la Federación desarrolló nuevas herramientas para dotar a su acción sindical de mayor capacidad de fuego en los debates institucionales. Por supuesto, no es un factor único: el fortalecimiento de la CTA, el cambio de autoridades, la profesionalización y experiencia de las gestiones, entre muchos otros aspectos, jugaron un rol. Pero lo cierto es que a partir del 94 la fisonomía y agenda de la FJA cambió con la creación de un centro de estudios, de donde comenzaron a surgir los primeros materiales con el objetivo de aportar a las discusiones institucionales de reforma judicial.

Hacia el final ofrezco breves conclusiones relativas a la comprobación de las hipótesis propuestas y proyecciones de la tesis.

6.2. Balances de la reforma constitucional

6.2.a. Algo huele mal en Dinamarca: la crisis de legitimidad del Poder Judicial como trasfondo de la reforma

*Sin non errasset, fecerat ille minus?*¹⁴⁵

La histeria era la gran protagonista del contexto judicial de los noventa. Quizás por la falta de costumbre a la exposición, y la puesta en duda de la transparencia y credibilidad de algunos de los apuntados. El Colegio de Escribanos, en el editorial de su revista, ofrece una muy elocuente referencia:

“A fuerza de acentuar la detracción, se ha logrado, con un éxito digno de mejor causa, que la credibilidad en la Justicia haya caído a los niveles más bajos de todos los tiempos, sólo ‘superado’ por los políticos y los gremialistas que, al fin y al cabo, son hombres públicos y su misión nada tiene que ver con quienes eligieron el silencio y la moderación de la judicatura” (Revista del notariado, abril-mayo-junio, 1993, Editorial).

¹⁴⁵ La cita pertenece a Marcial, referido en el Hamlet de Shakespeare. El signo de pregunta es agregado.

Humberto Quiroga Lavié, convencional por la UCR especialmente dedicado a la cuestión judicial, también lo planteaba en un análisis retrospectivo: “Llegamos [a la reforma del Poder Judicial en la nueva Constitución] con la imagen de un Poder Judicial injustamente poco valorado por la opinión pública” (Quiroga Lavié, 1995, pág. 99).

Los jueces se expresaban en similar sentido. Sirve para ejemplificar lo escrito entonces por Aída Kemelmajer:

“en alguna proporción, las debilidades del Poder Judicial han sido exageradas por un sector de la prensa, que divulga el mensaje de la ineficiencia, simplemente porque los jueces no respondemos a las pautas culturales de esos medios... en favor de la pena de muerte, la disminución de la edad mínima para ser imputable penalmente, la reducción... de las posibilidades de excarcelación, el incumplimiento de pactos internacionales...” (Kemelmajer, 1995).

¿Se había modificado algo estructural en la vida judicial en los noventa? ¿O se trataba solo de impugnaciones de una prensa extasiada, como se presentan en estos aportes? Estas preguntas pueden ser mejor atendidas desde una perspectiva de largo plazo. Una etapización posible comienza por la recuperación de la democracia. El Poder Judicial fue un objeto de atención fundamental de la política de la vuelta de la democracia, con sus aires de renovación institucional bajo la consigna de la democratización. Emblemáticos capítulos de la historia judicial como el Juicio a las Juntas lo atestiguan. De allí en más, tanto el Poder Judicial como institución, como la figura del juez, adquirieron un protagonismo al que no estaban acostumbrados, y que se fue acrecentando. En parte este proceso se ha estudiado desde una idea de judicialización de la política en sentido amplio, que se sustenta en un coctel complejo: mayores promesas de derechos, pocas capacidades políticas de satisfacerlos, y mayores expectativas sociales y políticas en el Poder Judicial. En el contexto, se ponía en juego además la resolución de procesos de largo plazo, marcados por el cambio de la discusión política concentrada en los fines (propia de las décadas del sesenta y setenta) por otra focalizada en los medios, convirtiendo al derecho en protagonista (Cárcova, 1996). ¿Qué jueces necesitaba este escenario? Está claro que “el silencio y la moderación” resaltados por los escribanos no parecen cualidades preferentes ante el mayor protagonismo del judicial. Está claro que la magistratura llegó a los noventa interpelada por todos los frentes —no solo por el gobierno, sino también por sus detractores— a abandonar una posición pasiva propia de

una tradición de estabilidad institucional o conservadora. ¿Estaban llamados los jueces a hacer política y gremialismo?

Los problemas estructurales del sistema judicial se venían estudiando paulatina y marginalmente desde la década del 70. Aislados aportes de académicos vinculados al Derecho Constitucional (como Néstor Pedro Sagüés) o a la Sociología del Derecho (como Felipe Fucito) fueron puestos parcialmente en práctica con la vuelta democrática. A ellos se sumaron las conclusiones de diferentes proyectos de reforma a nivel latinoamericano, con capítulos locales, promovidos por agencias internacionales según las cuales existía un atraso considerable a nivel administrativo, tecnológico, formativo, y de diseño, que influía en la capacidad de respuesta del judicial. Los cambios estructurales del gobierno de Menem desarrollaron aún más estos procesos. A la par propendieron a controlar el Poder Judicial, y así contribuyeron a la pérdida de legitimidad. En otras palabras, la preocupación por el Poder Judicial se aceleraba en los noventa al ritmo de la coyuntura del desprestigio, de la implementación de nuevos programas internacionales, y de la eficientización y precarización de la vida. Desbordó entonces los acotados márgenes internos, involucrando a mayores sectores sociales (entre ellos la tan referida prensa).

Por fuera de lo estructural, o enfatizado por este cambio del rol demandado a los jueces, el gobierno menemista aportó coyunturalmente a la desconfianza, ahora socialmente más evaluada, con episodios inauditos: nombramientos de dudosa calidad técnica y procedimental; fiscales que no se habían recibido; jueces que contrataban escribientes externos para elaborar sus sentencias (Fucito, 2002); expedientes extraviados y sentencias arrancadas (Sagüés, 1994); ineficiencia y plazos intolerables que daban lugar a diagnósticos según los cuales se atravesaba un estado de “denegación de justicia” (Álvarez, Highton, & Jassan, 1996; Bielsa, 1993); leyes de impunidad que impidieron el juzgamiento de delitos de lesa humanidad vulnerando compromisos internacionales (Cárcova, 1996; Figueroa en AADC, 1994)¹⁴⁶, entre otros.

¹⁴⁶ En particular sobre este punto Ana María Figueroa planteaba que “[n]o es posible que el Poder Judicial haya fallado que las leyes de Punto Final, Obediencia Debida y el indulto presidencial no violan la Constitución Nacional y luego un organismo supranacional declare lo contrario, haciéndonos sentir vergüenza de nuestra Justicia con las consecuencias internacionales de descrédito que ello acarrea” (AADC, 1994, pág. 182). La profesora refería, por un lado, a la sentencia dictada en autos “Camps, Ramón Juan Alberto y otros”, sentencia del 22 de junio de 1987 (Fallos: 310:1162) que rechazó los planteos de inconstitucionalidad de la ley 23521 y, por otro lado, al informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Consuelo Herrera v. Argentina” del 2 de octubre de 1992. En este informe, conforme lo indica la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su emblemático fallo en autos “Simón” (Fallos:

La prensa opositora a Menem denunciaba abiertamente estos aspectos, y exponía aún más las ineficiencias del Poder Judicial, al que consideraba parte necesaria del Ejecutivo. Así se construyó una imagen de control total por parte del menemismo, según la cual el gobierno tenía permitido definir el mal y el bien, lo ilícito y lo prohibido (Verbitsky, 1993). La sociedad se interesaba aún más por estos temas, y “descubría” la existencia del Poder Judicial por la negativa. El boom editorial de *Robo para la corona* (Verbitsky, 1991)¹⁴⁷, que denunciaba actos de corrupción que acompañaban al proceso de estabilización y ajuste del menemismo, tuvo como uno de sus capítulos de mayor repercusión el dedicado al Poder Judicial y la Corte (Verbitsky, 1993, pág. 15).

También los sindicatos se sumaron al arco de denuncias, quizás interesados por la judicialización como uno de los caminos posibles para resistir algunas de las modificaciones del ordenamiento jurídico protectorio, quizás por interpretación de demandas sociales genuinas. Los judiciales, sin dejar de señalar la simpatía de los grandes grupos de comunicación con el menemismo¹⁴⁸, aportaron a sostener la importancia de la prensa libre como herramienta para enfrentar al gobierno, ya que

“pareciera ser la única capaz, de enfrentar, si se lo propone, con cierto éxito, una política que calificamos reiteradamente desde nuestra línea editorial, como despiadada para los trabajadores, para los sumergidos y que solo parece que aspira a un país de primera para el 20 % de los argentinos” (Pregón Judicial, año III, núm. 13, pág. 10).

Entonces, desde diferentes ángulos ideológicos y políticos, desde diferentes sectores de la academia y la profesión, desde la prensa y el interés público, el Poder Judicial concitaba mayor atención. En ese proceso de descubrimiento, no era positivamente valorado. Por el contrario, era reputado de ineficiente, ineficaz, burocratizado, moroso, corrupto, desprolijo, atrasado, lento, incapacitado, insuficiente,

328:2056, sentencia del 14 de junio de 2005) la Comisión “sostuvo que el hecho de que los juicios criminales por violaciones de los derechos humanos —desapariciones, ejecuciones sumarias, torturas, secuestros— cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas hayan sido cancelados, impedidos o dificultados por las leyes 23.492 (de punto final), 23.521 (de obediencia debida) y por el decreto 1002/89, resulta violatorio de los derechos garantizados por la Convención, y entendió que tales disposiciones son incompatibles con el art. 18 (Derecho de Justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los arts. 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (págs. 17 y 18).

¹⁴⁷ Según cifras de la propia editorial publicadas en Verbitsky (1993) el libro fue vendido en más de doscientos cincuenta mil ejemplares.

¹⁴⁸ Para los judiciales, el “poder mediático” era caracterizado como cooptado por el gobierno: “la mayoría de los medios han acompañado este proceso; ocultan y distorsionan la verdad; crean confucionismo” (Pregón Judicial, año III, núm. 13, pág. 10).

manipulado, adicto, vergonzoso... en definitiva, incapaz de afrontar un nuevo contexto de mayor exigencia. ¿Qué diseños pueden construirse desde una crisis tan amplia?

Entre los constituyentes este contexto impactó fuertemente al momento de diagramar las reformas. Así, lejos de apoyarse en cierta coherencia con los planes de reforma discutidos desde la recuperación democrática o en las conclusiones de los estudios o programas implementados, las razones que esgrimieron los convencionales sobre los cambios a introducir fueron esencialmente coyunturales. En concreto, se plantearon poner freno a un proceso de politización¹⁴⁹ —entendida como dependencia de los jueces del poder político— corporativización y burocratización del Poder Judicial (Quiroga Lavié, 1995) o bien en el intento por superar problemas políticos referidos a la combinación entre pérdida de confianza y manipulación en las designaciones (Paixao, 1994). Por fuera de los convencionales este aspecto fue advertido, y explicado como un intento por superar la crisis de imparcialidad, de eficacia y de calidad (Kemelmajer, 1995; Sagüés, 2005). Entre el primer factor se incluía la partidización, el sistema de designación de magistrados, la dependencia del Ministerio Público. Dentro del segundo de los problemas, el de la eficacia, la ausencia de cambios estructurales y de la excesiva dilación de los procedimientos. Finalmente, en cuanto al punto de la calidad, el déficit formativo, con responsabilidad compartida con las facultades de derecho.

Pocos aportes relativizaban el concepto de crisis e intentaban construir escenarios de reflexión desde otra óptica, sin prescindir de señalar la necesidad y profundidad de las modificaciones por realizar:

“preferimos desdramatizar la situación, prescindiendo del difuso concepto de ‘crisis judicial’, para caracterizarla como producto de varios factores que, en el fondo, no hacen más —ni tampoco menos, por cierto— que aumentar la distancia entre las funciones manifiestas y las latentes [del Poder Judicial]¹⁵⁰, pero que, además, tienen la virtud de ponerlo de manifiesto” (Zaffaroni, 1994, pág. 6).

¹⁴⁹ Algunos autores como Bidart Campos (1996), Sagüés (2005) o Cárcova (1996) defendían la idea del carácter político del Poder Judicial, sin entender en él ni una dependencia al resto de los poderes ni una disciplina partidaria.

¹⁵⁰ Estas funciones estaban asociadas, para el autor, entre otras cosas, con los cambios en los temas a afrontar y en la difuminación del límite entre lo político y lo judicial en el Estado moderno, lo que implicaba reconocer al judicial como parte del gobierno y a su función como no “apolítica”. Estos cambios de funciones no habían logrado expresarse en cambios cualitativos de estructuras, relación que el autor entendía indisolublemente ligada (Zaffaroni, 1994).

Así el consenso enormemente mayoritario de cara a la reforma constitucional de 1994 fue que el Poder Judicial funcionaba mal y debía ser modificado en torno a un conjunto de ejes. La independencia de los jueces era uno de los elementos que la convención del 94 se propuso fortalecer explícitamente. Sin embargo, la anhelada independencia era concebida de formas disímiles, y utilizada para traducir políticas concretas bastante opuestas. Por ejemplo, defendiendo la independencia judicial, jueces como Jorge Bacqué sostenían la imposibilidad de introducir figuras de administración judicial externas al Poder Judicial y relativizar el rol de gobierno de la Corte Suprema; mientras que Rafael Bielsa, bajo el mismo paraguas conceptual y teleológico, y hasta en la misma publicación, sostenía la importancia de desarrollar oficinas con esa función administradora y bajo la órbita del Ejecutivo¹⁵¹. En la convención, la independencia de los radicales que incorporaban el Consejo y defendía sus funciones de administración, difería enormemente de la independencia de la UCEDE o del justicialismo, según la cual la Corte no debía ser despojada de su facultad de gobierno presupuestario. Para las voces críticas la independencia se asociaba directamente con la democratización, lo que implicaba introducir cambios profundos en la administración y el diseño del Poder Judicial, superando los modelos burocráticos y el sometimiento político de los jueces (Zaffaroni, 1994). Y para los sindicatos, como hemos visto, la independencia era de la política y los poderes fácticos.

En última instancia, la independencia se garantizaba con los cambios en el diseño institucional. ¿Qué fue revisado? La creatividad del 94 en el nuevo diseño institucional del Poder Judicial involucró todo tipo de aspectos: desde la selección de los magistrados hasta su remoción, pasando por el gobierno, la asignación y disposición de fondos, el intento por separar facultades jurisdiccionales y administrativas, la autonomía judicial, la capacitación. No todos los ejes integraron la reforma finalmente, pero coincidieron en la misma raíz crítica, y formaron parte de los proyectos y debates en danza. De la licuadora en la que se insertaron estos temas surgió un resultado aceptado a regañadientes por los actores, y luego disputado en su interpretación y alcance hasta el paroxismo. Como se ha señalado previamente (punto 2.3.a) el Poder Judicial es un punto de fuga del discurso legitimante de la constitución y, en este aspecto, quedó apenas identificada el consenso posible de la reforma constitucional.

¹⁵¹ Ver en Bielsa (1993) el prólogo a cargo de Bacqué y las páginas 137 a 148, relativas a la nueva oficina judicial, con especial énfasis en la página 142.

El epígrafe que abre el apartado, reversionado como pregunta, apunta a pensar si ese cambio a las estructuras judiciales en el 94 fue suficiente para lograr la independencia y superar la crisis. ¿Fue errado lo hecho? Y a la inversa: no hacer nada, ¿hubiera sido menos útil? El contrafáctico nos permite al menos reflexionar sobre la importancia de la coyuntura para entender nuestro presente. La lógica que inspiró la reforma pareciera ser que *algo había que hacer*. Sobre ese “algo” se construyó un sistema que permite, por los silencios e indefiniciones propios de los límites del consenso alcanzado, la continuidad de las formas de manipulación, y las implementaciones defectuosas de los proyectos reformistas. Por supuesto, el análisis de la historia reciente anima nuevos detalles que, aunque exceden el objetivo de esta tesis, tienen un punto de partida en ella, en tanto vienen a interpretar y llevar a cabo la nueva manda constitucional. La discusión está vigente porque la legitimidad del Poder Judicial no ha mejorado, y las demandas que ante él se presentan se han visto solo complejizadas y acrecentadas.

6.2.b. ¿Deconstruir la Corte? Los límites del consenso

Cuando se habla de consenso, ¿no puede leerse como una mejor distribución entre los dos socios de este pacto, en especial, por el intercambio de concesiones que se han realizado?
(Alberto Piccinini en DSCNC, 1994, pág. 2592)

¿Qué hacer con la Corte? He aquí uno de los problemas irresueltos de la construcción institucional que siguió a la recuperación democrática, y que se proyecta al presente. El Consejo para la Consolidación de la Democracia se había propuesto modificar las facultades de la Corte, haciendo obligatorios sus precedentes y dándole poder discrecional para avocarse a los casos, aunque sin descabezar su rol de gobierno del judicial. Alfonsín le había otorgado temporalmente a la Corte la capacidad de administración de la política salarial, y había intentado ampliar el número de sus integrantes. Como sugiere Negretto (2001) para el tema de los decretos de necesidad y urgencia, las reformas insinuadas por el radicalismo en materia judicial, practicadas con dificultades y temporalmente, encontraron en el menemismo un intérprete efectista. Menem no solo amplió el número de jueces de la Corte garantizándose el control absoluto de la máxima instancia —al menos para los temas de mayor trascendencia para el desarrollo de su programa económico—, sino que también llevó a cabo una las reformas ya insinuadas por los debates de los ochenta. Por mencionar solo algunas, el menemismo

sancionó la ley que estableció la autarquía judicial, fortaleció el rol del máximo tribunal en la administración de fondos y la determinación de la política salarial, y le otorgó facultades discrecionales para avocarse a las causas. Aunque algunas de estas reformas avanzaban en un sentido pretendido por muchos (¿consensos?), lo cierto es que se combinaban con una estrategia de manipulación, especialmente de aquellos cuyas funciones se habían visto fortalecidas: los jueces de la Corte. Los fines acaso loables o cuanto menos pretendidos por varios actores se desnaturalizan por medios que respondía a la pretensión controladora del ejecutivo.

Quizás esto explique por qué, para el momento de la reforma de 1994, la innovación pretendida por el radicalismo para el Poder Judicial —como parte de las reformas de atenuación del presidencialismo— no encontró suficiente antecedente en sus propios proyectos, y pareció anclarse mucho más en la coyuntura que en cambios meditados o que respondiesen a una cierta tradición propia. Lo que había sido hasta entonces un debate académico casi marginal, apenas azuzado por una presencia ecléctica y bastante discutida de ciertas instituciones como el Consejo de la Magistratura en ordenamientos provinciales, se presentó como la solución mágica a problemas por todos reconocidos, y reunidos bajo la desesperante idea de crisis judicial.

Podemos afirmar entonces que la reforma constitucional de 1994 presentó una agenda para el Poder Judicial que se encontraba a medio camino. El “consenso” con el que suele presentar al texto constitucional tenía, en este campo y en otros¹⁵², carácter apenas parcial, no solo entre las dos fuerzas principales de la convención (PJ y UCR) sino también en los debates de los no pactistas, y de los actores protagonistas del Poder Judicial: sindicatos, jueces y asociaciones profesionales. Los alcances de las instituciones diseñadas, el significado de algunas de las palabras elegidas (como el “equilibrio” en la composición del Consejo) fueron todos aspectos aplazados para un futuro mejor.

Entre los puntos que ninguna fuerza pudo cuestionar aparecía el necesario avance en el mecanismo de nombramiento de los jueces de la Corte, al que se agregó la mayoría agravada de dos tercios del Senado para el acuerdo previo al nombramiento presidencial, y la publicidad de la sesión.

Con mayores dificultades apareció la limitación de edad para el ejercicio de la judicatura a los setenta y cinco años. Para evitar las interpretaciones coyunturales se

¹⁵² Resulta ilustrativa la cita del epígrafe, aplicada en el caso para la agenda educativa.

sancionaron cláusulas transitorias para la entrada en vigor del artículo 99, inc. 4 (que fija el límite y el mecanismo de nombramiento) a los cinco años (cláusula transitoria undécima). Cumplida la transición, los primeros que alzaron la voz sobre el punto fueron los jueces. En efecto, la CSJN primero entendió que debía aplicar un criterio restrictivo a la labor de la convención, y defender la permanencia en el cargo del juez Carlos Santiago Fayt (sentencia del 19-8-1999 dictada en autos “Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento”, Fallos: 322:1616) cuyo nombramiento había sido anterior a la reforma constitucional. Más tarde, abandonó esta doctrina, y estableció que la convención no podía verse limitada por el Congreso en cuanto a las materias que eran objeto de tratamiento, y que su criterio debía prevalecer salvo muy específicas excepciones vinculadas con, por ejemplo, la vulneración de derechos humanos fundamentales (sentencia del 28-3-2017 dictada en autos “Schiffirin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa”, Fallos: 340:257).

Por fuera de estos puntos, las diferencias o límites del consenso aparecen muy claramente representadas en el diseño del Consejo de la Magistratura y en el rol con el cual fue concebido en la estructura entonces existente dentro del Poder Judicial de la Nación, y en particular respecto a la Corte. Allí el justicialismo aceptó las innovaciones del radicalismo, pero buscó evitar el descabezamiento de la Corte (García Lema, 1994). El radicalismo, en cambio, entendía que el Consejo implicaba una modificación innovadora, precisamente porque separaba las funciones jurisdiccionales de las administrativas (Paixao, 1994). El debate quedó plasmado no solo en la convención sino en las interpretaciones inmediatamente posteriores. En efecto, Badeni sostuvo que “la reforma ha[bía] limitado las potestades de superintendencia y económicas de la Corte Suprema, con el aparente propósito de dotar de mayor eficiencia al organismo” (Badeni, 1994, pág. 415-416), de lo que se desprendía un Poder Judicial bicéfalo¹⁵³. Coincidiendo con la idea de “recorte de facultades” en cabeza la Corte también se pronunció Sagüés (1994), indicando que la justificación de tal decisión tenía razones de origen técnico y también político, asociadas a la crisis del máximo tribunal. En cambio, Bidart Campos

¹⁵³ Sin embargo, Badeni depositaba las esperanzas de superación de la crisis del Poder Judicial en las funciones jurisdiccionales a cargo de la Corte, y no en aquellas administrativas en cabeza del Consejo: “Esta situación... difícilmente podrá ser revertida por el Consejo de la Magistratura por la sencilla razón de estar desprovisto de atribuciones jurisdiccionales. En cambio, sí lo podrá hacer la Corte Suprema asumiendo efectivamente la jefatura del Poder Judicial...” (Badeni, 1994, pág. 425).

(1996), que se mostraba escéptico respecto a la innovación institucional introducida¹⁵⁴, indicaba que al Consejo se le atribuían las actividades “no judiciales” o administrativas, antes en cabeza de la Corte, pero que no modificaban el carácter de órgano supremo del Poder Judicial que esta detentaba:

“...si cabe hablar de una “jefatura” o cabeza del poder judicial, ella sigue a cargo de la Corte Suprema. El Consejo de la Magistratura —dentro del mismo poder judicial— no viene a ser un órgano que, al estilo de los que son “extrapoderes”, se le aproxima, lo auxilia, y coopera, sino un órgano “dentro” del poder judicial con funciones “no judiciales” que —no obstante— pertenecen también al poder judicial” (Bidart Campos, 1996).

En el mismo sentido fueron algunas de las interpretaciones oficiales (Dromi & Menem, 1994).

Aunque la mayoría de las posturas coincidían en la pertenencia del Consejo al Poder Judicial, hubo disidencias: García Lema (1994) planteaba interrogantes respecto a la integración al Poder Judicial del Consejo y del jurado de enjuiciamiento de jueces, puesto que asumir esa perspectiva implicaba reconocer un cambio de las funciones históricas del judicial, las que excedían entonces su rol jurisdiccional clásico. Por consiguiente, el considerarlo parte del Poder Judicial implicaba hacerle extensivas algunas características propias de este poder, entre ellas ciertas incompatibilidades de los integrantes. Zarini (1998) sostuvo que el Consejo se trataba de un organismo extrapoder —entre otras cuestiones, por su conformación y por no estar expresamente mencionado en el art. 108 de la constitución— y afectaba la independencia judicial, al atribuirse facultades de administración.

En los hechos, estas diferencias se tradujeron en un Consejo de la Magistratura limitado a llevar a cabo los procedimientos de selección de jueces (concursos y ternas), y a la facultad sancionatoria y de remoción. Nunca el Consejo logró el cometido (postulado por algunos) de constituirse en un poder administrador. Su capacidad para lograr un cometido eficientista o democratizador, como así también para evitar la manipulación,

¹⁵⁴ Bidart Campos conceptuaba al CM como una renovación radical: “modifica algo que en la constitución material se hallaba muy consolidado, provoca inquietud y hasta inseguridad, por lo menos hasta que pueda saberse si el nuevo sistema es mejor que el anterior, o no” (Bidart Campos, 1996). Aunque entendía que el Consejo no modificaba valores del sistema democrático, sí presentaba objeciones en el orden de la conveniencia de la innovación.

aumentar los niveles de independencia, o reducir el trabajo de la Corte —todos puntos resaltados por críticos del contexto— son muy relativos.

La Corte superó la prueba del 94 en base a las dificultades para la implementación de la reforma del Poder Judicial, precisamente por las diferencias de interpretación y las limitaciones de alcance del “consenso”. Años más tarde, con la sanción de la ley 24937 —reglamentaria del art. 114 de la constitución— los supremos se aseguraron un lugar preponderante en la primera conformación del Consejo, tal como lo pretendía el justicialismo. Su ilegitimidad siguió acrecentándose, y no es sino hasta la crisis del 2001 que este panorama comienza a ver cambios (Singman, 2011).

6.2.c. Voces oídas, voces ignoradas: la participación social en la reforma constitucional de 1994

*Nada de lo que tuvo lugar alguna vez
debe darse por perdido para la historia
(Benjamin, 2009, pág. 18)*

La marginal participación del sindicalismo como actor concreto y autorreferenciado en la convención cristaliza un cambio de época. Se trata de voces que dejaron de sonar en el contexto, y parece cimentar o encarnar aquella tesis según la cual el sindicalismo deja de ser movimiento social y representativo para convertirse en mero grupo de interés (García Delgado, 1994). Apenas pudo alimentar ciertas agendas, como la educativa. Aun asumiendo esta perspectiva como lectura general, es relevante documentar voces de resistencia que intentaron reinventar la acción sindical de acuerdo con demandas del contexto. En ellas, la perspectiva por la disputa de poder y de definición de la política estatal, específicamente vinculada con el contrato constitucional, estuvo presente.

Pensar la reforma constitucional de 1994 a contrapelo, incluyendo la dimensión social es una tarea todavía pendiente a la cual este trabajo realiza un aporte. Antes de empezar esta tesis era sabido que no había demasiadas razones para esperar una respuesta esperanzadora a los interrogantes que abren el trabajo respecto de la participación de sectores sociales —y en particular, del sindicalismo judicial— en la reforma constitucional. Ello, entre muchas cosas, dado el contexto y el resultado de la reforma ya

conocidos. Sin embargo, el ejercicio ha valido la pena desde una perspectiva que intenta comprender al derecho desde sus silencios, sus exclusiones, sus resistencias y sus negaciones: muchas veces estas dimensiones nos aportan más de lo que efectivamente dicen las normas.

En la ficción liberal la convención constituyente es un momento democrático fundamental. La propia Corte lo ha interpretado con estas palabras:

“se trata de la voluntad soberana del pueblo, expresada a través de un órgano —como lo es la Convención Reformadora— que cuenta con el más alto grado de representatividad, ya que los ciudadanos eligen a los convencionales con plena conciencia y conocimiento de que llevarán a cabo en forma inmediata y concreta la misión de reformar la Ley Fundamental”¹⁵⁵.

A la vez, la vigencia y legitimidad de la constitución se sustenta en un supuesto consenso —como hemos visto, aspecto común del estado de la cuestión sobre la materia— explicado por la pluralidad política de los convencionales. Aún hoy, la idea de consenso se sigue rescatando como gran legado del 94¹⁵⁶.

Sin negar la importancia de la reforma constitucional de 1994, ni la supremacía normativa de la carta fundamental, ni la pluralidad política de la convención constituyente, una mirada en detalle nos invita a pensar en otra cara de la reforma. La que contiene modificaciones enclaustradas, intereses priorizados sino impuestos, y problemas sin resolver. No vale para ello la obvia advertencia a la forma de discusión semi cerrada que se propuso a través del núcleo de coincidencia básicas, por las posibilidades de apertura que este propio mecanismo estableció en los temas habilitados. Se suma también una mirada a algunos elementos puntuales que evidentemente fueron resignados en virtud de intereses superiores. Y ello invita a relativizar la pluralidad y el consenso y a concebirlo de una forma mucho más parcializada que la que propone la lectura celebratoria.

Otra forma de pensar el asunto parte por asumir que la convención fue, como todas, una gran palestra. A su interior se libraron batallas argumentativas y se negociaron los cambios en forma y contenido. Pensando en la diversidad de perfiles de los

¹⁵⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 28-3-2017 dictada en autos “Schiffirin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa”, Fallos: 340:257.

¹⁵⁶ En una conmemoración reciente se ha referido como “el gran legado de la reforma de 1994”, ver <https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/8264>.

constituyentes, más allá de su pertenencia partidaria se observa su escasa diversidad: fueron abrumadoramente más los representantes del mundo jurídico. A través de los pocos representantes específicos del sindicalismo y de otros que tomaron puntos de su agenda, la Convención canalizó diferentes aspectos vinculados sobre todo con la ampliación y jerarquización de diversos derechos y garantías; pero estas fueron voces de resistencia que lograron impactos eclécticos. ¿Qué impugnaciones sociales se recogieron? Aunque aquello de la falta de espacios de debate ciudadano en el contexto había sido señalado (Gargarella, 1996) la investigación sobre algunos procesos concretos permite advertir que, aunque incipientes o débiles, esos espacios existían, y no fueron priorizados por la convención. La documentación que esta tesis aborda permite avanzar un paso más en el señalamiento, de los intentos frustrados de participación, y la no concreción de las demandas, anhelos e intereses de los colectivos desplazados.

Específicamente vinculado con el caso judicial, los convencionales que se manifestaron en contra de las reformas recogieron opiniones externas al referir a las notas de la Asociación Argentina de Funcionarios y Magistrados Judiciales (AAFMJ), de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) y las conclusiones de las reuniones extraordinarias de la proto Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Provincia (JUFEJUS). No solo el texto constitucional, sino también su aplicación concreta, quedó en cierto sentido coartada por las lecturas que estos actores de fuerte peso hicieron en el contexto. En efecto, la opinión de la FACA, según la cual no se podía admitir funciones de administración y reglamentarias al Consejo fue la que terminó prevaleciendo a nivel doctrinario, la que los juristas del justicialismo sostuvieron apenas comenzadas las disputas interpretativas del texto aprobado (García Lema, 1994; Masnatta, 1994) y sobre la cual se estructura el sistema de gobierno judicial actualmente, a treinta años de la sanción constitucional. Lo repasado da cuenta de cómo fueron privilegiadas las miradas de ciertos actores —jueces y matriculados— por sobre otras —sindicatos, ciudadanía— para construir un relato o diagnóstico sobre el Poder Judicial, y justificar los cambios necesarios.

6.2.d. Impactos de la reforma constitucional de 1994 en el sindicalismo: el caso judicial

El 94 no representa para el sindicalismo, ni en contenidos de la reforma ni en la conformación de la convención, un momento de relevancia. O, en todo caso, si alguna relevancia tiene es la marca de la pérdida de lugares de decisión y la difuminación de su

agenda en otras generales. Esto no quiere decir ni que no sea un momento importante en la historia del movimiento obrero, ni que no se hayan discutido y aprobado cuestiones importantes para pensar su acción. En efecto, esta tesis sostiene que la reforma constitucional de 1994 cristalizó un retroceso, e implicó la asunción de una crisis o la constatación de una transformación en la capacidad de injerencia del sindicalismo en la institucionalidad, la política y la definición de los términos del contrato social en general. Su importancia histórica es entonces negativa.

Involucrarse directamente en los problemas políticos, institucionales y de Estado no era una demanda novedosa del movimiento obrero. Sin embargo, para los años 90 muchas cosas habían cambiado. Desde la recuperación democrática, el peronismo había iniciado un proceso de desindicalización, originado en la crítica a los “mariscales de la derrota”, epíteto con el cual había quedado marcada la dirigencia sindical que en 1983 había sido parte fundamental de la campaña y la acción justicialista. Con sobrados motivos, y aprovechando el contexto, el radicalismo enarboló las banderas de la democracia con las cuales intentó —sin éxito— ingresar al gobierno de las asociaciones sindicales. Aunque la cosecha del alfonsinismo en este campo fue magra, lo cierto es que avanzó en instalar una nueva cultura jurídica con giro hacia el individuo o ciudadano como protagonista de la sociedad. Esta nueva concepción alimentó todas las discusiones institucionales de los primeros años de recuperación democrática, y ayudó a instalar un pensamiento anti corporativista que impactó fuertemente en la capacidad política del sindicalismo. En efecto, para Nino —quizás el jurista más relevante de la época— “las corporaciones que aglutinan a la gente, alrededor de intereses comunes y no alrededor de concepciones morales acerca de cómo tratar tales intereses, no pueden ser los protagonistas de los procesos democráticos” (Nino, 1993, pág. 55).

Sobre este contexto, Menem institucionalizó un rol de baja intensidad para los sindicalistas. El gobierno involucraba a los sindicatos en la negociación de aspectos puntuales de sus reformas, cuyo origen y finalidad no se asociaban a los intereses del movimiento obrero. En otras palabras, los sindicatos eran “convidados de piedra” de las políticas gubernamentales, y sus negociaciones eran de subsistencia o defensivas. La agenda se desarrollaba de arriba hacia abajo. El Estado no era un intérprete de los anhelos de un movimiento pujante, sino un impulsor traumático de las agendas de flexibilización que estaban en auge en el mundo.

Aunque durante el menemismo hubo elementos que podrían considerarse típicos del vínculo entre peronismo y sindicalismo —como puede ser que un dirigente de la CGT ocupe el Ministerio de Trabajo— esta dinámica se encontraba reformulada. Perón la había concebido originariamente como una tradición democrática que consistía en poner frente a los asuntos industriales y comerciales a un empresario y frente a los asuntos laborales a un trabajador (Luciani, 2014, pág. 133). En cambio, el plástico Jorge Alberto Triaca, que había asumido en 1989 aclararía tempranamente: “Soy Ministro de Trabajo, no de los trabajadores” (Ferrer, 2005). Una muy marcada diferencia respecto a algunas de las palabras del vidriero y primer Ministro de Trabajo de la Nación, José María Freire: “He llegado a Ministro por circunstancias de la vida pero soy siempre un obrero. Vivo en la misma casita, no me he mareado y quisiera que todos los hombres que llegan a un puesto, cumplan con su deber” (Luciani, 2014, pág. 141).

Los líderes de la participación responsable, propiciada desde la CGT oficialista, rápidamente verían los costos políticos y sindicales de participar del gobierno. Tenían, además, la entonces no tan lejana experiencia del pacto social, con sus devastadoras consecuencias para la función de representación gremial y negociación colectiva (Torre, 2023). Fueron abandonando espacios de decisión, y preservaron solo muy pocas bancas legislativas. No quisieron, no supieron o no pudieron conservar un lugar social en la reestructuración de las dinámicas estatales y sociales, replegándose a la defensa de posiciones (García Delgado, 1994; Dubet, 2023).

Esta podría ser una de las tesis para explicar por qué, para 1994, el justicialismo rompió la línea inaugurada en 1949, y no presentó “sindicalistas puros” a discutir la constitución. Eso no quiere decir que no hubiera cuadros peronistas con militancia en el movimiento obrero dentro del contingente de constituyentes justicialistas. La distinción entre 1994 y 1949 radica en que, a pesar de ser o haber sido dirigentes gremiales, los sindicalistas peronistas que integraron la convención constituyente de 1994 prácticamente no eligieron esa referenciación para autoidentificarse. La única excepción a este respecto fue la de Oraldo Britos: aunque para entonces era también senador, y una figura de relevancia en el parlamento para el peronismo, se refirió así mismo como un dirigente sindical, y disputó esa identidad con otros sindicalistas como Piccinini.

Tampoco parecieran haber indicios de involucramiento de la CGT oficialista en la discusión constitucional. Apenas algunos intentos por evitar que le sustrajeran del ámbito del Congreso —en el que se sentían aun con una fortaleza cuanto menos

impugnatoria— los asuntos del orden del trabajo, y en particular la reforma laboral. Por ello, según la prensa del período, su interés estaba en limitar a excluir del plano de los decretos de necesidad y urgencia la materia laboral (Clarín, 23 de mayo de 1994).

Frente a este escenario, debemos mirar la resistencia. Las organizaciones que se ubicaron en la oposición al gobierno o en la llamada “resistencia al neoliberalismo” (Abal Medina, 2012; Ferrer, 2005) incluyeron desde los comienzos la dimensión de la transparencia y la participación en su plan de acción. Ya en la declaración de Burzaco que origina simbólicamente el CTA, en diciembre de 1991, aparece la idea de una nueva forma de participación, de mayor democratización del sindicalismo, pero también de los poderes políticos en general, entre cuyos problemas se señala la subordinación al Ejecutivo tanto de la Corte como del Parlamento como parte de los factores que coadyubaban al deterioro del espacio democrático. En la declaración originaria del MTA se reivindica un papel activo del movimiento obrero en el poder, y una integración del sindicalismo en la democracia plena. Asimismo, en uno de los comunicados primigenios (del 7 de febrero de 1994) el MTA específicamente reivindicaba el derecho a la información y a la participación (Ferrer, 2005).

La CTA y el MTA recuperaban banderas tradicionales del movimiento obrero argentino, reformuladas a la luz de las experiencias de democratización y participación ciudadana que habían proseguido a la dictadura. Con matices en algunos temas y diferencias estructurales en otros —por ejemplo, en relación con la constitución de una nueva central sindical ajena a la CGT— estos armados lideraron un proceso de reinsertión del movimiento obrero en la política, y de recuperación del sindicalismo con agente de transformación social. Para ello era necesario, por un lado, interactuar con las corrientes políticas existentes. Sobre estas estrategias también aparecían diferencias importantes, no solo entre las tendencias y agrupamientos sindicales como el CTA y el MTA, sino al interior de los partidos.

Por otro lado, también era necesario organizar la intelectualidad en torno a esas nuevas estrategias y programas de acción. De allí surgen los centros de estudios y la producción intelectual asociada al sindicalismo. La CTA llegó, en este sentido, mucho más preparada a discutir la reforma constitucional que otras vertientes sindicales: las líneas de trabajo intelectual venían siendo desarrolladas al menos desde 1991; y tenía una definición de participar en la política y a través de armados electorales ajenos al justicialismo. Palomino (2002) señala este aspecto —la incorporación de centros de

estudios e investigación conformados por intelectuales, investigadores sociales y profesionales— como una novedad estratégica de la CTA en el sindicalismo argentino¹⁵⁷. Dentro de las funciones de estos centros aparece la formación profesional y sindical, el análisis sobre la realidad argentina contemporánea, entre otras.

La Federación Judicial Argentina constituyó su Centro de Estudios en 1995, pero no fue hasta después de la reforma constitucional que se adentró sistemática y ordenadamente en la reforma judicial. Allí actuó muy activamente Antonio Cortina, quién trabajó en la elaboración de ciertas críticas al diseño del Consejo y a los programas de reforma judicial. Daniel Giarone también fue una figura clave para la creación y difusión, a través de notas periodísticas publicadas en los materiales de los judiciales, del tema y las críticas sindicales en la materia.

En esta tesis hemos comprobado que hasta antes del 1994 las críticas de los judiciales en materia de diseño judicial y reformas no habían encontrado un curso de acción formal, se presentaban como opiniones de dirigentes o resultados de encuentros de poca sistematización, y no lograban influir seriamente en el contexto. Esta situación comienza a cambiar luego de la reforma. Es posible afirmar que las definiciones esbozadas en ocasión de la reforma dinamizaron o exigieron la vida interna y la acción de las asociaciones sindicales que intervenían a interior de la FJA: había que responder a diferentes escenarios más complejos vinculados con un contexto institucional en debate. Hubo que construir entonces posturas al respecto de un conjunto de temas que los judiciales no habían discutido sino subsidiariamente, y cuyas reflexiones no se habían organizado, dado que su gimnasia sindical se encontraba casi con exclusividad concentrada en los asuntos salariales.

Ya hacia finales del 94, culminada la reforma nacional, la FJA avanzó seriamente en la construcción de materiales en donde se reflejaban las críticas al diseño del Poder Judicial. Estos cuadernillos que se conservan en la FJA se titulan *Aportes para la reflexión y el debate*. Fueron realizados en el marco del Centro de Estudios nacido en 1995, y luego promovidos por la profesionalización periodística del Pregón bajo la conducción de Víctor Mendibil, tarea a la que se sumaron los periodistas Daniel Giarone y Sergio Fernández Novoa (hijo del ex Secretario General, Eduardo Fernández Novoa). En

¹⁵⁷ Señala también que la CTA planteó la necesidad de estos centros desde su fundación y con un carácter intrínseco, mientras que en la CGT estos centros cumplían un rol de mero “asesoramiento” y sus integrantes los ocupan en forma transitoria, convirtiéndose normalmente en funcionarios de gobierno (Palomino, 2002, pág. 140).

particular, el segundo cuadernillo fue escrito por Antonio Cortina, y se tituló *Justicia. Respuestas a las reformas de 2da generación*. Contenía los planteos que los judiciales venían sistematizando desde 1994 respecto al Consejo de la Magistratura, a la lógica eficientista del trabajo judicial, a la importancia de las condiciones de trabajo como elemento indispensable de la agenda de transformaciones, entre otras cuestiones. Fue difundido y discutido por la FJA y la AJB en todo el país. Fruto de estas reflexiones y de la acción de la FJA, sus posturas encontraron una acogida interesante en algunas jurisdicciones subnacionales como Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Entre Ríos. Allí se diseñaron Consejos de la Magistratura más parecidos a los pretendidos por la representación sindical, que incluían su integración dentro del Consejo, y en los que el control ciudadano —especialmente en la selección de magistrados— aparecía más concretizado (Fernández Novoa & Giarone, 2001).

6.3. Conclusiones y proyecciones de la tesis

En esta tesis pude comprobar, a partir de un estudio de caso, que la reforma constitucional de 1994 presentó limitaciones importantes en cuanto al alcance del consenso con el que tradicionalmente se la ha descrito desde la bibliografía celebratoria, como así también que no se limitó a un objetivo reeleccionista como se la presenta desde la bibliografía impugnatoria.

En efecto, el caso de la reforma judicial permite apreciar las diferentes concepciones que coexistieron y se plasmaron en un texto constitucional que, sobre el Poder Judicial, fue particularmente intrincado y oscuro. Mientras que en algunos puntos los consensos no suscitaron mayores problemas (selección y remoción de jueces, autonomía del Ministerio Público Fiscal) otros fueron atravesados por enormes disidencias, como el art. 114 relativo al Consejo de la Magistratura, en particular respecto a sus funciones de administración presupuestaria y la composición. Las interpretaciones durante la convención y las posteriores pusieron en disputa las diferentes concepciones posibles; y el disenso se plasmó en formas también controversiales de diseño institucional. Persistieron así los múltiples problemas que caracterizaron a la crisis judicial que se pretendía superar con la modificación institucional.

He avanzado también en reponer la dimensión social de la reforma, identificar los actores priorizados en la asamblea constituyente para pensar las reformas del Poder

Judicial, y sopesar el rol del sindicalismo a partir de un caso concreto, mirada que contribuye a la caracterización en términos generales. Ello constituye un buen punto de partida para la construcción de un análisis diacrónico o de largo aliento de la participación sindical en las reformas constitucionales del siglo XX, lo que a su vez contribuye a pensar al actor sindical y sus vínculos con la institucionalidad y el Estado durante el siglo XX en Argentina.

En cuanto al impacto de la reforma sobre el sindicalismo, el estudio de caso permitió advertir cómo la discusión constitucional abrió un surco en la agenda de la Federación Judicial Argentina, sindicato judicial de segundo grado. Esta, influida por los debates del contexto, formalizó en su estructura interna un Centro de Estudios que, en los años posteriores al 94 produjo materiales importantes para el debate sobre las reformas del Poder Judicial, mejorando sustancialmente sus posibilidades de incidencia en la discusión institucional tanto a nivel provincial como nacional. Aunque los protagonistas de la etapa no han confirmado esta hipótesis en estos términos, puesto que para ellos la discusión “estuvo siempre”, lo cierto es que la fuente documental y el detalle sobre la acción sindical de los 90 permite observar que la disposición objetiva de estos temas en la agenda sindical adquirió mayor desarrollo, ante el protagonismo casi omnímodo de la cuestión salarial.

En ese marco la tesis contribuye con aquellas investigaciones sobre los grupos sindicales de oposición al menemismo, y en concreto con la acción de la CTA y algunos de sus rasgos distintivos, dentro de los que la bibliografía resalta la puesta en práctica de centros de estudio con la participación de profesionales e intelectuales. En ese sentido, echa luz sobre un gremio escasamente visitado por la bibliografía sociohistórica del movimiento obrero: los judiciales.

Una de las proyecciones de la tesis es avanzar en el impacto de los debates que vinieron después: tanto en las reformas de las constituciones provinciales como de los programas de reforma (de segunda generación) durante el segundo menemismo (1995-1999) y la Alianza (1999-2001). En ese proceso, también es necesario avanzar en contrastar las opiniones aquí mayormente seguidas (las de la FJA) con otras posibles del mundo de los sindicatos judiciales a nivel subnacional. Asimismo, en lo que respecta al Poder Judicial, evaluar las diferentes formas de resolución de las tensiones propuestas en las leyes reglamentarias del Consejo de la Magistratura, y en su labor institucional, como

así también en la jurisprudencia de la Corte Suprema. En todos estos aspectos los debates repasados aquí constituyen un punto de partida.

En cuanto a los sindicatos judiciales, el trabajo investigación que sustenta esta tesis permite proyectar una posible participación en la elaboración de mejores materiales sobre su historia, normalmente dispersa en voluntariosas reflexiones de sus militantes, y en documentos pobremente conservados.

El trabajo de investigación aquí presentado importó también un intento por ejercitar una metodología de interacción fructífera entre la militancia sindical y la investigación científica en ciencias sociales. La interacción positiva de estas esferas trae beneficios para las organizaciones: al constituirse como un objeto de estudio permiten profundizar reflexiones sobre la propia acción y preservar su historia. Pero también los beneficios impactan en el campo científico con la incorporación de fuentes directas y de versiones de los protagonistas del tiempo histórico abordado, colaborando con la complejización de los relatos y análisis hegemonizados. Estos aspectos son fundamentales para repensar el derecho desde sus procesos de creación y comprenderlo diacrónicamente en una dimensión que no descansa exclusivamente en sus formas positivas, sino que se pregunte por sus causas, sus efectos y su porvenir.

7. Anexo: coordenadas para comprender el sindicalismo en el Poder Judicial argentino

En este anexo reconstruyo brevemente algunos de los elementos de la historia de las asociaciones sindicales en el Poder Judicial. Repaso el diseño judicial argentino, elaboro un mapa de las organizaciones sindicales existentes y de otras formas de asociatividad de la jerarquía, y esbozo algunos elementos que caracterizan al Poder Judicial como empleador. En segundo término, analizo los diferentes focos de conflicto gremial que, a lo largo de la historia, se han desarrollado en el interior del Poder Judicial.

7. 1. Coordenadas para comprender el sindicalismo judicial

El mapa del sindicalismo judicial en la Argentina encierra ciertas complejidades, algunas generales y propias de la actividad sindical en el sector público, y otras particulares e inherentes a la organización judicial en Argentina.

En el sindicalismo judicial, como sucede con otros sindicatos que actúan el sector público, es determinante la organización constitucional e institucional de los Poderes Judiciales para la elección del ámbito de representación sindical. De hecho, el ámbito de actuación sindical está dado precisamente por esta organización, en espejo a la parte empleadora¹⁵⁸.

7. 1. a. La organización judicial argentina y su influencia sobre la conformación sindical

Con la Constitución de 1853/60 la Argentina organiza su gobierno a través de la forma republicana prevista en el artículo primero. A pesar de los cambios producidos en 1994, en los que se incorporan organismos extrapoderes la organización constitucional

¹⁵⁸ ¿Sería posible pensar otras formas de organización? Apriorísticamente el ordenamiento jurídico argentino permite la creación de sindicatos libremente, lo que invita a una respuesta positiva en términos legales. En efecto, podría existir el sindicato de trabajadores judiciales de las provincias del norte, o del sur, o de la región pampeana. Sin embargo, los desafíos que esa organización representaría son diversos y no menores. En primer lugar, la disparidad de empleadores (y su *imperium*), presupuestos y sistemas. En segundo lugar, cierta tendencia a homologar relaciones laborales que son similares pero diferentes en cada provincia. En tercer lugar, un problema territorial vinculado con la ubicación de las sedes y recursos sindicales. En definitiva, ha sido sobre todo una cuestión práctica la que motivó la creación de sindicatos judiciales en el orden provincial, un sindicato en el orden nacional/federal —que se denominó típicamente unión— y, finalmente, la federación y confederación de estas organizaciones sindicales en entidades de segundo y tercer grado para atender temas comunes o ganar fuerza asociativa.

republicana conserva, en esencia, los tres poderes clásicos¹⁵⁹. Es decir, el judicial constituye un poder-actividad estatal independiente al de legislar y ejecutar políticas.

En esencia, y según la interpretación de la propia Corte sobre su labor, el Poder Judicial se encarga de controlar la constitucionalidad de las normas y procedimientos, resolver conflictos con observancia de los derechos y garantías, y ser el último intérprete de la Constitución Nacional. En esa tarea, se autogobierna, con los límites y de la forma que le impone la constitución y las leyes. Este autogobierno presenta múltiples dificultades prácticas. Por ejemplo, en el plano de la autarquía del Poder Judicial —entendiendo por ello a la capacidad de gestionar los recursos propios o a la autonomía financiera—, que ha constituido uno de los elementos de constante tensión en el vínculo con los diferentes gobiernos a lo largo de la historia.

Las leyes organizativas del Poder Judicial, tanto en el ámbito nacional como en los provinciales, suelen ser normas pétreas, de pocos cambios a lo largo del tiempo. En general, las modificaciones de la organización judicial se explican por agregados a lo existente. Salvo contadas excepciones, el Poder Judicial no define sus condiciones de trabajo y salario a través de procedimientos de negociación colectiva formales¹⁶⁰. Excepto por la Ciudad de Buenos Aires, y las tratativas existentes en Neuquén en el marco de la ley provincial 2670 —aun sin formalizar—, ninguna jurisdicción cuenta con convenios colectivos de trabajo. Por lo tanto, las condiciones de trabajo se definen en base a las leyes orgánicas y a los reglamentos internos sancionados por quienes tienen capacidad de administración o superintendencia sobre las dependencias judiciales. Sobre ellas y sus modificaciones influyen asociaciones sindicales, profesionales y de magistrados, aunque normalmente estén invisibilizadas en los actos administrativos o legislativos que las instrumentan. La reticencia a reconocer ámbitos formales o informales de negociación es la regla, tema que ha suscitado diversos llamados de atención a la Argentina en organismos internacionales. Entre ellos, en junio de 2012 el Comité de Libertad Sindical

¹⁵⁹ La Constitución de 1994 agregó otro elemento relevante a este respecto al reconocer la autonomía al Ministerio Público Fiscal. En algunas jurisdicciones provinciales existe una pertenencia de los ministerios a los poderes judiciales, aunque se reconozca cierta autonomía funcional (por ejemplo, en CABA). El reconocimiento de la autonomía no hizo demasiada mella en la representación sindical: no existe un sindicato específico de trabajadores/as de ministerios públicos, y estos conservan en esencia la filiación judicial.

¹⁶⁰ Aspecto presente en otros países como Uruguay (ley núm. 18508) o España.

de la OIT¹⁶¹, a instancias de la queja iniciada por la Federación Judicial Argentina, recomendó que se adopten las medidas adecuadas a las condiciones nacionales, inclusive legislativas si fueran necesarias, para fomentar la negociación colectiva entre las autoridades del Poder Judicial y las organizaciones sindicales concernidas¹⁶².

En cuanto al dato profesional de la categoría, no hay demasiado debate sobre reconocer a la actividad judicial como una específica dentro del sector o la función pública, sobre la que actúan entidades sindicales específicas y, supletoriamente, las generales propias de los trabajadores del Estado (como sucede actualmente, por ejemplo, en Catamarca). Esta actividad se desarrolla dentro de la estructura estatal, sus fondos provienen y dependen mayoritariamente del presupuesto público¹⁶³ y normalmente se tornan disponibles a través de partidas giradas por los Poderes Ejecutivos. Por ello es normal que los sindicatos judiciales se vinculen cercanamente con otros estatales a través de coordinadoras del orden local, provincial, nacional e internacional¹⁶⁴. Integran de esta forma especial el complejo mundo del empleo público, definido también por el sujeto empleador.

Pensando ya en los datos geográficos y funcionales que caracterizan a la categoría profesional hay que tener en cuenta que cada provincia organiza su propio Poder Judicial, de conformidad con el artículo 5 de la Constitución Nacional. Desde 1853 a la actualidad se fueron adicionando provincias —o provincializando territorios— al esquema nacional confederado. En 1860, se incorpora Buenos Aires. Luego, la expansión de la frontera a partir del exterminio indígena permitió anexar territorios que serían considerados de administración nacional. Bajo la presidencia de Julio Argentino Roca se federaliza la

¹⁶¹ Creado en la década del 50 como consecuencia de la sanción de los convenios 87 y 98 de la OIT, sobre libertad sindical y negociación colectiva (respectivamente), el Comité de Libertad Sindical de la OIT analiza el grado de cumplimiento de estos derechos en los países miembros —hayan ratificado o no los tratados—, a partir de la presentación de quejas de los sectores sindicalizados contra los Estados (Caparrós, 2019).

¹⁶² Ver Informe Definitivo del CLS núm. 364, caso núm. 2881, junio 2012, disponible en <https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:50001>.

¹⁶³ La Ley de Autarquía prevé también la administración de recursos propios (art. 3) como los surgidos de rentas, venta de inmuebles, depósitos a plazo fijo, donaciones, y recaudación por tasa de justicia, entre otros.

¹⁶⁴ En el plano internacional, la Federación Judicial Argentina es parte de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores Estatales (CLATE). A nivel nacional, provincial y local las coaliciones de gremios estatales se caracterizan por cierta transitoriedad, en función de las luchas del contexto, la afinidad de las políticas, el marco de alianzas de las entidades sindicales, los perfiles de los dirigentes, entre muchos otros factores. Para señalar solo algunos ejemplos históricos de los que han participado gremios judiciales pueden indicarse el Frente de Gremios Estatales a nivel nacional, el Frente Sindical Estatal de Neuquén o la Mesa de Unidad Sindical de Chubut.

Ciudad de Buenos Aires, instituida como Capital Federal de la República. En este conjunto de territorios de administración nacional funcionó una justicia de competencias ordinarias (no federales) de administración nacional. Progresivamente se fueron provincializando territorios nacionales: en 1951 fueron las actuales provincias de Chaco y La Pampa, entonces denominadas Presidente Perón y Eva Perón (ley 14037). En 1955, con la ley 14408 se provincializan Formosa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Río Negro. En 1991 Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En 1994 esos territorios nacionales dejaron de existir, con el reconocimiento de la autonomía a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del artículo 129 de la Constitución Nacional¹⁶⁵. Sin embargo, por como fue reglamentado el artículo 129 a través de la denominada Ley Cafiero (ley 24588), persisten en la Ciudad juzgados nacionales que mantienen la competencia ordinaria en el territorio de la ahora autónoma Ciudad de Buenos Aires¹⁶⁶. En definitiva, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Poder Judicial de la Nación merecen un pequeño excurso al que me avocaré brevemente en las páginas subsiguientes, pero para lo que interesa ahora es importante tener presente que se trata de un Poder Judicial autónomo, aunque limitado en sus competencias materiales.

En cuanto al Poder Judicial federal cabe aclarar que, dada la materia de su competencia, no se trata de un Poder Judicial local, ni ordinario. Por el contrario, el Poder Judicial federal actúa sobre todo el territorio de la República Argentina e interviene cuando la materia sobre la que versa el pleito es de carácter federal. ¿Cuáles son las materias federales? Las que, por ley, se encuentran establecidas como tales. Por ejemplo, en materia penal, algunos delitos como narcotráfico, trata, secuestros extorsivos, etc.; en materia civil y comercial los reclamos contra aerolíneas; en materia contencioso administrativo y tributario los reclamos dirigidos contra entidades del orden federal como al AFIP-DGI, entre muchos otros casos. En este ámbito federal actúan también sindicatos

¹⁶⁵ El artículo 129 de la Constitución Nacional indica: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

¹⁶⁶ Siguiendo estrictamente el diseño institucional definido a nivel constitucional y legislativo desde 1994, el Poder Judicial de la Nación es residual y transitorio, pero ha constituido uno de los más importantes ordenamientos judiciales del país.

Inicialmente actuaba en este ámbito exclusivamente la Unión de Empleados de Justicia de la Nación organizada con un alcance geográfico nacional y dividida por seccionales según la ubicación de los establecimientos. Esta entidad sindical también agrupa a los/as trabajadores/as del orden federal convenientemente, ya que estos dependían de los organismos nacionales como la Corte Suprema.

que no son provinciales, aunque los juzgados (y demás dependencias judiciales) federales se distribuyen a lo largo y ancho del territorio nacional. Por ello, en una provincia pueden coexistir trabajadores/as judiciales representados/as por el sindicato provincial con otros/as representados/as por el sindicato del orden federal, según la dependencia en la que trabajen. Y en la CABA coexisten los tres: sindicatos representativos de trabajadores de la justicia federal, nacional ordinaria y local. No es ilógico dado que se trata de diferentes sujetos empleadores, dependencias, tareas y condiciones de trabajo.

En consecuencia, ¿cuántos poderes judiciales coexisten en Argentina? Los veintitrés provinciales, también llamados locales, al que debe adicionarse desde 1994 el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; el Poder Judicial de la Nación, aunque de carácter transitorio, aún vigente; y el Poder Judicial federal.

La cabeza de cada Poder Judicial local representará la parte empleadora. En este punto también las variaciones son notables: en algunas jurisdicciones locales se trata de la Corte o Superior Tribunal, otras delegan esa facultad en el Consejo de la Magistratura, y también existen aquellas jurisdicciones *bicéfalas* en las que actúan cada institución en cierto ámbito o aquellas que carecen de facultades administrativas, en las cuales la discusión salarial tiene un interlocutor distinto (normalmente el Ejecutivo). Por otro lado, muchas veces las cámaras de apelaciones de cada fuero tienen delegadas atribuciones de superintendencia en sus respectivos ámbitos —como sucede en el marco de la justicia nacional.

Cada Poder Judicial local, el federal y el nacional se subdividen, a la vez, en fueros especializados, normalmente según las clásicas “ramas” temáticas del derecho. Esa especialización no es indicativa o facultativa, sino que representa una verdadera limitación de competencia para los/as magistrados/as, quienes normalmente no pueden intervenir más que en la materia en la que fueron designados/as. Los sindicatos judiciales organizan comisiones internas por fueros o por edificios, pero todas pertenecen a la misma entidad que actúa en la jurisdicción¹⁶⁷. Conforme lo explicado hasta aquí, actualmente no constituye un dato funcional relevante para la organización sindical judicial la división del Poder Judicial por fueros. En cambio, este dato sí fue importante

¹⁶⁷ La inasible realidad dinámica de la acción sindical ha permitido ver conflictos importantes a nivel del fuero en algunas jurisdicciones. No se trata de negar la actuación o existencia de comisiones internas o problemáticas específicas de los fueros sino indicar que este dato funcional no es relevante actualmente para la constitución de asociaciones sindicales en el marco del Poder Judicial. No existe el sindicato de trabajadores del fuero penal, por ejemplo.

en términos históricos para la fundación de sindicatos judiciales, dado que normalmente estos emergieron de los fueros del Trabajo, y que en el ámbito nacional tuvo una importancia trascendental la formación de una comisión que organizaba trabajadores de distintos fueros (Nigra & Contartesi, 1993).

En cambio, sí tiene impacto para el universo de representación y la dinámica de negociación, el escalafón judicial y la diferenciación existente al interior entre empleados, funcionarios y magistrados. Esta distinción se convierte en una línea de tensión que complejiza los vínculos al interior del Poder Judicial desde los orígenes de la sindicalización de la actividad. Ello debido a que los magistrados —considerando aquí a los jueces o sus equivalentes en rango en otras funciones, tales como los integrantes del Ministerio Público: fiscales, defensores, asesores tutelares, etc.— constituyen sus propias entidades que ejercen la representación de los intereses de este conjunto. Los jueces no son trabajadores dependientes, ni sus asociaciones son sindicatos, pero funcionan en similar sentido.

El universo que queda entre magistrados representados por asociaciones y empleados representados por sindicatos es el de los funcionarios. ¿Quiénes son funcionarios? Es un conjunto verdaderamente indeterminado. Normalmente se define a partir de un corte en cierta categoría dentro del escalafón judicial —habitualmente prosecretario administrativo. Suelen tratarse de cargos que requieren título de abogado/a. Los funcionarios judiciales —más allá de su jerarquización salarial y escalafonaria— suelen tener regímenes diferenciales en diversos asuntos; por ejemplo, quedan comprendidos dentro de un régimen de jubilación especial, el definido en la actualidad por la ley 24018. Y aunque suelen cumplir funciones jerárquicas, tales como aplicar sanciones o dirigir el trabajo cotidiano, no firman sentencias. Este universo fluctúa entre la afiliación sindical y las asociaciones profesionales, y en muchos casos combina ambas esferas.

En algunas jurisdicciones, como en Córdoba, estas divisiones son determinantes para la composición del universo de representación. En efecto, la AGEPJ solo afilia funcionarios sin capacidad de aplicar sanciones disciplinarias (conforme art. 1 del Estatuto de la AGEPJ¹⁶⁸). En otras jurisdicciones no hay limitaciones para pertenecer a la entidad sindical y en muchos casos la afiliación se conserva inclusive para magistrados/as.

¹⁶⁸ Ver <https://agepj.org.ar/wp-content/uploads/2017/04/Estatuto-AGEPJ2.pdf>

7. 1. a. 1. El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma y el Poder Judicial de la Nación. Los impactos en la representación sindical

La autonomía reconocida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1994 por el art. 129 de la Constitución Nacional fue y es objeto de múltiples interpretaciones y debates. A poco de jurada la nueva constitución, el 30 de noviembre de 1995 se publicó la ley 24588 (conocida como Ley Cafiero) que garantiza los intereses del Estado nacional en la Ciudad, y que la Corte ha entendido reglamentaria del art. 129 referido¹⁶⁹. La ley, en su artículo octavo, limitó las facultades jurisdiccionales de la Ciudad¹⁷⁰.

El procedimiento definido por la Nación para lograr la plena autonomía jurisdiccional fue la firma de convenios de traspaso de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes (art. 6 de la ley 24588). La propia Corte avaló este mecanismo cuando recordó que la creación de la justicia civil y la del trabajo locales se encontraba sujeta a un acuerdo entre los gobiernos federal y porteño, y suspendida hasta que ello se alcanzara¹⁷¹. Sin embargo, en lo que fue interpretado como una confrontación con esta norma (Sagüés, 1996) la Ciudad previó un Poder Judicial con capacidad para conocer y decidir sobre todas las causas que versen sobre puntos regidos la constitución local, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales (art. 106 de la constitución de la Ciudad) y diseñó su estructura judicial contemplando todas las materias ordinarias típicas (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires núm. 7). De allí que se señalara que “fue concebido para recibir en el futuro a la justicia nacional” (Ferreyra, 1997, pág. 142).

Luego de diversos convenios aprobados entre Ciudad y Nación para la transferencia de competencias en materia penal, que la Corte validó como mecanismo

¹⁶⁹ Sentencia dictada en autos “JAIME GUSTAVO ALEJANDRO c/ SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES SOCIEDAD DEL ESTADO s/DAÑOS Y PERJUICIOS”, del 28-11-2006, publicada en Fallos: 329:5438

¹⁷⁰ El texto del artículo octavo de la ley 24588, denominada también Ley Cafiero, indica: “La justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales”.

¹⁷¹ Esta tesitura fue sostenida por la Corte en el fallo “Jaime c/ Subterráneo” ya referido y en la sentencia dictada en autos “GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES c/ SOTO ALBERTO SABINO Y OTRO s/EXCLUSIÓN DE LA TUTELA SINDICAL”, del 27-06-2002, en la que remite al dictamen fiscal.

institucional para garantizar la autonomía jurisdiccional local¹⁷², Con fecha 9 de diciembre de 2015, se dictó sentencia en los autos “Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ habeas corpus” (publicada en Fallos: 338:1517) en la que se resolvió un conflicto de competencia negativo¹⁷³. En aquel caso los jueces Lorenzetti y Maqueda¹⁷⁴ reiteraron que la ley 24588 resulta reglamentaria del art. 129 de la constitución, y establecieron que, en atención a que la carta fundamental le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía, el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio, y su continuidad se encuentra supeditada a que se celebren los correspondientes convenios de transferencia de competencias. Sobre esa base, estos jueces exhortaron a las autoridades competentes para que adoptaran las medidas necesarias para garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional, transcurridos —ya entonces— más de veinte años de la reforma constitucional de 1994¹⁷⁵.

Posteriormente, con fecha 4 de abril de 2019, la Corte dictó dos sentencias relevantes sobre el tema. La primera, en autos “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal” (publicada en Fallos: 342:533)¹⁷⁶, en la cual se estableció que la reforma de 1994 no solamente introduce a la Ciudad como un actor autónomo del sistema federal, sino que, al hacerlo, modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación de la Ciudad como sujeto autónomo. Así, la concibe como una *ciudad constitucional federada*. Esto, debido a que en la Constitución Nacional es la única

¹⁷² Véase, entre otras, la sentencia dictada en autos “ZANNI SANTIAGO Y KLOHER CLAUDIO s/S/INF. ART. PTA. COMISION DELITO LEY 25761”, del 4-05-2010, publicada en Fallos: 333:589, en la que se indica que los convenios son un mecanismo que guarda racionalidad y congruencia dentro del sistema de que se trata y se ajusta a la voluntad expresada por el legislador de la ley 24588.

¹⁷³ El conflicto fue suscitado entre la Cámara Federal de Casación Penal, y la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional con respecto a entender en un recurso de *habeas corpus* presentado en favor de todas las personas mayores de 70 años que permanecían detenidas en unidades carcelarias federales como imputados, procesados o condenados por los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar.

¹⁷⁴ La jueza Elena Highton compartió la asignación de competencia por su voto.

¹⁷⁵ Este criterio fue ratificado, por mayoría, por la posterior integración del máximo tribunal en las sentencias de la Corte en “N.N. y otros s/ averiguación de delito - Damnificado: Nisman, Alberto y otros”, del 20-09-2016 (publicada en Fallos: 339:1342) y en “José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/ incidente de incompetencia”, del 12-06-2018, publicada en Fallos: 341:611.

¹⁷⁶ El expediente había llegado a la Corte a partir de la discusión, en el ámbito de la justicia de la Ciudad, de la ejecución de un certificado de deuda originado por la prestación de servicios médicos en nosocomios del Gobierno de la Ciudad a beneficiarios que fueron derivados por la provincia de Córdoba. Al presentarse ante la jueza local, la Provincia de Córdoba presentó la excepción de incompetencia con sustento en que la causa debía ser tramitada ante la Corte o ante la justicia de Córdoba dado que, como Estado autónomo, la provincia no puede ser sometida a los tribunales locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia y, además, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de "existencia necesaria" o "inexorables", cuya identificación y regulación —o la previsión de su regulación— obra en la propia constitución (el Estado nacional, las provincias, los municipios de provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) como los de "existencia posible" o "eventuales", aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones). En consecuencia, reconoce el derecho de la Ciudad a la competencia originaria de la Corte, tal como sucede con las provincias, debido a que se afecta su autonomía cuando es forzada a litigar ante tribunales de extraña jurisdicción. Desde entonces, en relación con esta doctrina, la Corte declaró su competencia originaria en diversas causas en las que la Ciudad es parte¹⁷⁷.

El segundo fallo relevante fue dictado para resolver un conflicto negativo de competencia (en los términos del art. 24, inc. 7 del decreto ley 1285/58) entre un juzgado de la Ciudad y un juzgado nacional, acerca de los delitos de lesiones y daños, en la causa “Bazán Fernando s/ amenazas”, sentencia del 4 de abril de 2019 (publicada en Fallos: 342:509). En esta oportunidad, la Corte estableció, por mayoría, que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el órgano encargado de conocer en los conflictos de competencia suscitados entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esa ciudad. Los jueces de la mayoría señalaron que la contienda debía ser resuelta en el marco de la doctrina del precedente "Nisman" (publicada en Fallos: 339:1342), con apoyo en lo decidido en la causa "Corrales" (publicada en Fallos: 338:1517), en cuanto a que, a partir del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad por parte de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, las competencias que ejerce la justicia nacional ordinaria deben ser transferidas al Poder Judicial de la Ciudad. Advirtieron además que había sido desoída la exhortación a los gobiernos para que se transfieran al Poder Judicial de la Ciudad los fueros ordinarios a

¹⁷⁷ Es a partir de ello que, de acuerdo con algunas interpretaciones jurisprudenciales, el GCBA, como cualquier otro estado provincial, o litiga ante sus tribunales o lo hace en instancia originaria ante la CSJN, en tanto lo contrario constituye un avasallamiento de las autonomías provinciales consagradas en los artículos 121 y 129 de la Constitución Nacional y 6 de la Constitución de la Ciudad. Así lo entiende el juez Luis Francisco Lozano entre otros en la causa “GLINZ, MARIA CECILIA Y OTRO c/ CHARCAS 3196 SRL Y OTROS s/DAÑOS Y PERJUICIOS s/ CONFLICTO DE COMPETENCIA”, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 2-10-2024.

cargo de la justicia nacional con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Destacaron que el "inmovilismo" en llevar a cabo la mencionada transferencia genera un desajuste institucional grave de uno de los mecanismos estructurales de funcionamiento del federalismo. Asimismo, establecieron que esta omisión constituye un incumplimiento literal de la Constitución Nacional que impacta en la distribución de los recursos públicos y desconoce las facultades de autogobierno de un Estado local, sin que la demora en la concreción del mandato constitucional apareciera de manera alguna razonablemente justificada. A partir de la doctrina que surge de "Bazán" (publicada en Fallos: 342:509) el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad —por mayoría, con disidencia parcial de la jueza Alicia Ruiz— ha aceptado la competencia atribuida por la Corte (Pasarín, 2020).

¿Cuáles son los impactos que esta doctrina que viene sosteniendo la Corte puede tener en el sindicalismo judicial y, en general, en el sistema judicial argentino? Aunque es muy pronto para determinarlo, y parece remota la posibilidad de efectivizar un traspaso total, está claro que estas sentencias proyectan diversas consecuencias, más allá de que ya están operando. La conceptualización de la CABA como *ciudad constitucional federada* con plena autonomía jurisdiccional, y la de omisión constitucional y carácter transitorio de la justicia nacional no pueden minimizarse. El conjunto de tensiones que desatan estas definiciones es mayúsculo, ya que persisten diferencias importantes entre la jurisdicción local y la nacional en cuanto a condiciones de trabajo, representación sindical, escalafón y remuneraciones, entre otras. A nivel de la administración de justicia, los mecanismos de nombramiento y remoción de jueces difieren entre las jurisdicciones. Por otro lado, en materia jurisdiccional, persisten inconsistencias que imposibilitan un traspaso automático, más allá de que el mecanismo legal establecido sea el de los convenios de transferencia. Como afirma Alicia Ruiz en su voto en la causa "Petruccelli", o el pleno del Tribunal Superior de Justicia en la sentencia dictada en autos "Caja Popular de Ahorros de la Provincia de Tucumán s/ SAG - otros en/ Superintendencia de Riesgos del Trabajo c/ Caja Popular de Ahorros de la Provincia de Tucumán s/ organismos externos" del 7 de octubre de 2020, las justicias nacionales han acumulado también algunas competencias federales. Por ejemplo, en materia de Derecho del Trabajo, algunos aspectos vinculados con las asociaciones sindicales o las multas impuestas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo en los términos de la ley 24557.

7.1.b. Mapa de sindicatos judiciales

El conjunto de sindicatos judiciales mínimos será conteste con las jurisdicciones de carácter permanente previamente enumeradas, y transitoriamente podrá ser ampliado en función de los debates y tensiones de representación que puedan surgir al interior de cada una. Actualmente, de la consulta a la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales surge el siguiente listado de asociaciones:

Legajo	Nombre de la Entidad	Provincia
4963	ASOCIACION JUDICIAL BONAERENSE	Buenos Aires
9131	ASOCIACION DEL PERSONAL PROFESIONAL JUDICIAL	Buenos Aires
7991	ASOCIACION DE EMPLEADOS DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES	CABA
8187	SINDICATO UNICO DEL PERSONAL JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES	CABA
9502	SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES (SITRAJU - CABA)	CABA
8341	ASOCIACION JUDICIAL CATAMARCA (AJUCA)	Catamarca
5062	SINDICATO DE EMPLEADOS JUDICIALES DEL CHACO (S.E.J.CH.)	Chaco
6858	ASOCIACION JUDICIAL DEL CHACO	Chaco
8361	UNION DE TRABAJADORES JUDICIALES DEL CHACO	Chaco
9239	SINDICATO DEL PERSONAL JERARQUICO Y JERARQUIZADO, FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL Y JUZGADO ELECTORAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO	Chaco
8542	SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DEL CHUBUT (SI.TRA.JU.CH.)	Chubut
4467	ASOCIACION GREMIAL DE EMPLEADOS DEL PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA	Córdoba
5033	SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE CORRIENTES (SI.TRA.J.)	Corrientes
4967	ASOCIACION JUDICIAL DE ENTRE RIOS	Entre Ríos
4955	ASOCIACION JUDICIAL FORMOSA	Formosa
5430	ASOCIACION JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE JUJUY	Jujuy
8377	SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA	La Pampa
6551	ASOCIACION DE TRABAJADORES JUDICIALES (LA RIOJA)	La Rioja
4353	ASOCIACION GREMIAL DE EMPLEADOS DEL PODER JUDICIAL MENDOZA	Mendoza
7377	ASOCIACION DE FUNCIONARIOS JUDICIALES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA	Mendoza
4952	UNION JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE MISIONES	Misiones
4794	UNION DE EMPLEADOS DE LA JUSTICIA DE LA NACION	Nacional/Federal
6507	ASOCIACION DEL PERSONAL SUPERIOR DE LA JUSTICIA NACIONAL	Nacional/Federal
7017	SINDICATO TRABAJADORES JUDICIALES (SITRAJU)	Nacional/Federal
8695	ASOCIACION DE EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA NACION	Nacional/Federal
9488	SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE LA REPUBLICA ARGENTINA (SITRAJU)	Nacional/Federal

7590	SINDICATO DE EMPLEADOS JUDICIALES DEL NEUQUEN (S.E.JU.N)	Neuquén
4989	SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE RIO NEGRO (SI.TRA.JU.R.)	Río Negro
6217	AGREMIACION DE EMPLEADOS JUDICIALES DE SALTA	Salta
4304	UNION JUDICIAL DE SAN JUAN	San Juan
7825	SINDICATO JUDICIALES PUNTANOS (SI.JU.PU.)	San Luis
7365	ASOCIACION GREMIAL DE EMPLEADOS JUDICIALES DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ "3 DE JULIO"	Santa Cruz
3220	SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE	Santa Fe
6166	ASOCIACION SINDICAL DE EMPLEADOS JUDICIALES DE SANTIAGO DEL ESTERO	Santiago del Estero
7943	SINDICATO DE EMPLEADOS JUDICIALES DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.	Tierra del Fuego
6382	ASOCIACION GREMIAL DE EMPLEADOS JUDICIALES DE TUCUMAN	Tucumán
6896	AGREMIACION TUCUMANA DE EMPLEADOS JUDICIALES	Tucumán

Tabla 1 - Listado de sindicatos judiciales por provincia a febrero de 2024. Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAS

El conjunto de asociaciones sindicales a la fecha de elaboración de este trabajo (febrero de 2024) alcanza la suma de treinta y nueve, de las cuales veinticinco (el 64 %) tiene personería gremial. Solo las provincias de Catamarca y Tierra del Fuego carecen de sindicatos propios con personería gremial¹⁷⁸.

Se registran también dos federaciones, una con personería gremial y la otra con simple inscripción.

Legajo	Nombre de la Entidad	Estado	Grado
5008	FEDERACION JUDICIAL ARGENTINA	Con Personería	Federación
9543	FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES JUDICIALES DE LA REPUBLICA ARGENTINA (FE-SITRAJU)	Con Inscripción Gremial	Federación

Tabla 2 - Listado de federaciones judiciales. Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNAS

¹⁷⁸ En el primer caso, la Federación Judicial Argentina (FJA) podría asumir la personería del sindicato de grado catamarqueño, si lo habilitan los estatutos provinciales, conforme el art. 35 de la ley 23551. Sin embargo, existen acercamientos para funcionar como una rama de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

En el segundo caso, el fueguino, se trata de una representación asociada a una cuestión histórica ya explicada: la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur forma su Poder Judicial en 1991 con la provincialización. De esta forma, subsistió en ese ámbito la representación gremial que venía actuando el marco de la justicia nacional allí instalada. El sindicato provincial —Sindicato de Empleados Judiciales de la Provincia de Tierra del Fuego— surgió en 2003 e inscripto en 2008 por la resolución 993/2008 del MTEySS carece aún de personería gremial.

La FJA detenta la adhesión de veintitrés sindicatos de primer grado de todas las provincias salvo Santa Fe. La FE-SITRAJU contiene cinco sindicatos de grado de cinco jurisdicciones: Santa Fe, Chacho, Jujuy, CABA y Nacional/Federal.

7.1.c Asociaciones de magistrados y funcionarios: la organización de la jerarquía

Las asociaciones de magistrados y funcionarios han jugado un papel relevante en la historia del agrupamiento o agremiación de lo judicial. Son colectivos que adoptan normalmente la forma de asociaciones civiles sin fines de lucro. Presentes en todas las jurisdicciones judiciales, funcionan como una suerte de sindicación de jerárquicos (cuando incluyen funcionarios) o como un agrupamiento de jueces, defensores y/o fiscales (cuando incluyen solo magistrados/as), o ambas. En algunos casos compiten con los sindicatos en términos de representación y agrupamiento de parte del personal del Poder Judicial. Sin embargo, frecuentemente es posible pertenecer tanto a estas asociaciones como a los sindicatos existentes. Es muy común que estas asociaciones se guíen por el principio jerárquico que organiza las unidades jurisdiccionales: sus conducciones están habitualmente en cabeza de jueces.

Una de las más antiguas es la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, con activa participación en la realidad judicial argentina y latinoamericana. Fundada en 1928, la agenda de esta asociación es diversa, y entre los puntos a destacar se encuentra el asesoramiento en materia de reformas judiciales, la divulgación de estudios de interés jurídico, la propuesta de incentivos para fomentar el logro de estos propósitos y la promoción de actividades culturales, educativas, deportivas y turísticas (Gallo Tagle, 2023).

Como se verá enseguida, en múltiples oportunidades el vínculo entre magistrados y trabajadores se ha puesto en tensión por diversas razones. Desde cuestiones vinculadas con la labor cotidiana, las tareas del personal, la infraestructura e insumos con los que cuenta un juzgado, a la siempre más visible disputa por el reparto del presupuesto salarial del Poder Judicial. Los magistrados normalmente han defendido una mayor participación de la jerarquía en el presupuesto, utilizando diferentes tipos de estrategias de presión y negociación con el Poder Ejecutivo (cuando este actúa como administrador último de los fondos) para la aplicación de aumentos salariales en diferentes formas (adicionales de remuneración, cobertura de gastos, administración de fondos especiales, etc.). Tienen

para ello una posición estratégica vinculada con su capacidad para dictar fallos de interés para el gobierno, aspecto que ha sido trabajado como una facultad estratégica de la magistratura respecto de los gobiernos (Helmke, 2003). La asociatividad potencia estos poderes de base. En cambio, los trabajadores judiciales han propugnado históricamente que estos aumentos salariales impacten también en su remuneración, siendo la forma más perfecta de este planteo la afamada *ley de enganche*, que implica un sistema según el cual a cada trabajador/a judicial le corresponde un porcentaje del sueldo del juez, que representa la cima del escalafón.

Sin embargo, también existen ejemplos que demuestran la sinergia existente entre estas asociaciones y el sindicalismo judicial. Es el caso del surgimiento de la AJB, por ejemplo, formada a partir de una asociación civil (Gorini & Castelnovo, 1993) o también el de la participación de los magistrados que integraron la primera conformación de la Confederación Judicial Argentina en 1952 (Mooney, 1998).

Estas asociaciones de magistrados y funcionarios representan un sujeto ineludible de la dinámica interna del Poder Judicial también a efectos de dar impulso a ciertas agendas. Miradas, ideas, reformas, planteos sobre el Poder Judicial pueden ser canalizados por vía de estas asociaciones o, a la inversa, vaciados por la inacción o la oposición directa de estos grupos (aquello que Binder y Pasará, en sus obras referidas, identifican como resistencias internas). Un ejemplo de ello abordado en esta tesis lo constituyen las posturas de las asociaciones de magistrados y abogados ante la incorporación del Consejo de la Magistratura en el texto constitucional (Zarini, 1998). Complejizan así el mapa de actores colectivos que operan en el Poder Judicial.

En otro orden, luego de diversas reuniones previas al 94 para discutir la cuestión de la reforma judicial en la constitución, se crea en el año de la reforma la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (JUFEJUS), que reúne a las cabezas de los poderes judiciales locales¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Ver <https://www.jufejus.org.ar/quienes-somos/>

7.1.d El Poder Judicial como empleador

El Poder Judicial debe ser entendido como una parte especial del empleo público. Especial dado que, en tanto poder del Estado, se da para sí sus propias reglas. Normalmente las leyes de empleo público no tienen aplicación para los trabajadores judiciales, o solo lo hacen en forma supletoria.

Lo que cobra relevancia para comprender al Poder Judicial como empleador es conocer la estructura organizativa que se da a nivel nacional (para la justicia nacional ordinaria y federal) y a nivel provincial. Y dentro de esta estructura, quién tiene las facultades de administración, reglamentación y sanción. Como he señalado previamente, lo excepcional, y solo vigente plenamente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, es que exista un convenio colectivo de trabajo que fije los derechos y deberes a los que se obligan las partes; o que estas encuentren espacios de negociación o discusión en donde lleguen a acuerdos en diferentes materias. Lo más extendido, en cambio, es que estos derechos y deberes sean fijados unilateralmente por el órgano de administración o superintendencia, sea este un Consejo de la Magistratura o una Corte o Tribunal Superior provincial o una Cámara de Apelaciones. Ello, sin embargo, no significa la carencia de espacios más o menos formales de negociación en torno a estos reglamentos, sino solo que la potestad de fijar reglas es, en última instancia, unilateral.

El órgano de administración suele dictar un reglamento interno, que contiene todas las disposiciones relativas a la función, organiza el escalafón judicial y las asignaciones salariales, establece las licencias y demás condiciones de trabajo. En definitiva, todo aquello que no se haya dispuesto desde las leyes de organización del Poder Judicial, que también normalmente rigen la competencia y organización de la estructura judicial.

Hasta 1994 la Corte Suprema de Justicia de la Nación era el órgano de administración de todo el Poder Judicial. Sus decisiones administrativas también influenciaban a los tribunales provinciales, dado que representaban una guía de acción. También, en algunos casos, existía un *enganche* provincial al salario fijado a nivel nacional por la Corte. En estos sistemas, cada redefinición salarial decidida por los supremos impactaba en los presupuestos provinciales. Así los jueces actuaban con un doble rol: jurisdiccional, cuando dictaban sentencias; y administrativo, cuando dictaban acordadas. El Ministerio Público nacional dependía, hasta 1994, del Poder Ejecutivo (Quiroga Lavié, 1994). Todo este esquema se vio modificado en múltiples reformas

provinciales (antes y después del 94) y en la nacional. Precisamente uno de los objetivos de la reforma nacional —así entendido por el radicalismo y otras fuerzas— fue separar a los jueces de las facultades de administración, en el entendimiento de que esta tarea iba en detrimento de su función jurisdiccional o bien los animaba a una confrontación con el Ejecutivo que afectaba su independencia¹⁸⁰.

¿Cómo se dirimen los conflictos? Normalmente suelen existir mecanismos de impugnación de sanciones o decisiones de la administración, y también la posibilidad de judicializarlas, aunque con las tensiones propias de la función: poner una decisión que han tomado jueces al examen de otros jueces o conjueces. Si existen mecanismos de negociación o composición estos son habitualmente informales y endebles, y ceden ante acontecimientos de grandes conflictos o coyunturas en las que no hay sintonía entre el sector patronal y el sindical. La década del 90, estudiada en parte en esta tesis, es un buen ejemplo para graficar esta afirmación.

¹⁸⁰ La comprensión de las tensiones que conlleva el rol administrador y empleador de los jueces, y su impacto en el diseño de sistemas judiciales hace al tema de estudio de este trabajo. El diseño planteado por la Constitución de 1994, que entre sus hitos más importantes en el campo tuvo la incorporación del Consejo de la Magistratura como órgano administrador y la autonomización del Ministerio Público, implicaron profundos cambios, aunque actualmente persisten un conjunto muy importante de incumplimientos y puntos ciegos.

7. 2. En los orígenes de la militancia sindical en el Poder Judicial: luchas por el salario.

La lucha por la defensa de la Ley de Enganche

resume la historia de nuestro gremio

Pregón Judicial, año II, num. 5, pág. 2

Conforme han reconstruido las propias asociaciones sindicales en sus publicaciones, la presencia de gremialismo¹⁸¹ en el Poder Judicial se remonta a las primeras décadas del siglo XX, aunque no se ha determinado exactamente cuándo han surgido. La Federación Judicial Argentina es la primera organización propiamente judicial constituida con un ámbito de actuación nacional. Nació el 16 de noviembre de 1952 en la Provincia de Catamarca con el nombre de Confederación Judicial Argentina (CJA), fruto de un encuentro que incluyó no solo empleados sino también funcionarios y magistrados¹⁸², con el fin principal de asociarse para mejorar el salario judicial provincial “al amparo del Estado Peronista” (Mooney, 1998, pág. 46). Luego de un conjunto de reuniones con la Confederación General del Trabajo, en 1953 la CJA tuvo que modificar su denominación reemplazando el término “confederación” por “federación” para integrarse a la central. Su actuación se vio coartada por el golpe de Estado de 1955, pero retomó su funcionamiento en 1958. Desde entonces, actúa a nivel nacional agrupando sindicatos provinciales, cada uno con su historia particular.

Según se indica en debates legislativos reproducidos en los textos sindicales, la seccional 322 de la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) obtuvo personería jurídica en 1923 (decreto 4385) y gremial en 1944. Actuó en el ámbito de la justicia nacional, cuya cabeza fue la Corte Suprema. Tuvo una actuación originaria y principal en el fuero del Trabajo desde la década del 40. Con posterioridad fue extendiéndose a otros fueros, coexistiendo con otras formas de gremialidad —comisiones, agrupamientos transitorios—. En 1971 nació la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación (UEJN),

¹⁸¹ Entiendo al gremio como el colectivo que lleva adelante una acción concertada y no necesariamente permanente. Se trata de un conjunto de trabajadores organizados alrededor de un interés. A diferencia de los sindicatos, los gremios suelen ser transitorios, y su existencia no depende de reconocimiento estatal alguno.

¹⁸² La presencia magistrados en la constitución de la Confederación Judicial Argentina se traduciría en objeciones de los delegados cordobeses y entrerrianos (Mooney, 1998)

que se reivindica heredera de este recorrido, y cuyo ámbito de actuación es nacional, aunque se trata de una asociación sindical de primer grado (Nigra & Contartesi, 1993).

En la Provincia de Buenos Aires, existieron numerosos ejemplos de asociatividad de los judiciales desde principios del siglo XX. Una de ellas fue muy importante para la conformación del sindicato judicial bonaerense: la Asociación Poder Judicial¹⁸³. Al igual que en el ámbito nacional, la integración de esta asociación con un gremialismo movimentista agrupado en torno a diferentes consignas puntuales¹⁸⁴ dio lugar en junio de 1960 a la creación de la Asociación Judicial Bonaerense. Originariamente fue concebida como una asociación de carácter exclusivamente civil/mutual —agrupaba, al igual que este tipo de asociaciones, a magistrados y funcionarios— y paulatinamente fue adquiriendo un rol preponderante sindical: en 1964, en su segundo congreso, adopta la denominación gremial, y en 1985 adquiere la personería gremial (Gorini & Castelnovo, 1993). Aunque nunca perdió estatutariamente el agrupamiento de la jerarquía, es claro que la representación de los jueces fue adquiriendo caminos autónomos con el tiempo.

La gremialidad se desarrolló en el marco del Poder Judicial, alrededor de las luchas por salario¹⁸⁵. Este ha sido su principal aglutinador y factor de convocatoria. Subsidiariamente han aparecido demandas vinculadas con condiciones de trabajo y con capacitación, perfeccionamiento y carrera administrativa. Derivados de las luchas, los

¹⁸³ Había sido formada hacia fines de 1937 y tenía ascendencia en los judiciales platenses. Tenía cierta resistencia a la participación en cuestiones gremiales y se concebía principalmente como una suerte de sociedad de fomento y recreación. Dos funcionarios fueron claves para que, en 1960 cambiara esta condición: Antonio Cortina y Mario Cabassi (Gorini & Castelnovo, 1993).

¹⁸⁴ En concreto el libro de Gorini y Castelnovo (1993) detalla dos: el Movimiento Pro-Agremiación del Personal Judicial de la Provincia de Buenos Aires, antecedentes de la Unión Judicial Bonaerense formada el 26 de septiembre de 1959, que buscaba la agremiación de los judiciales, y el fomento de un pensamiento clasista y trabajador en el seno de una de las burocracias más elitistas del Estado. Y el Movimiento Pro-Aumento Salarial, que tuvo como máximo hito la realización de una asamblea conjunta de trabajadores y funcionarios judiciales y la elección de una comisión negociadora para llevar el reclamo de aumento salarial ante las autoridades.

¹⁸⁵ La relevancia y persistencia de las luchas por salario como elemento aglutinante y fundador de la organización sindical en distintas actividades, además de lógico, se encuentra muy documentado. Entre otros/as, Falcón (1984) sostiene esta tesis para explicar la formación de la que es considerada la primera organización sindical en suelo argentino, que además organiza la primera huelga propiamente dicha: la Unión Tipográfica. Sin embargo, el autor explica que también otros factores formaron parte de las discusiones originarias de los sindicatos y sus conflictos, entre ellos la reducción de la jornada, el establecimiento de descansos, y otras cuestiones relativas a la organización del trabajo. En el caso judicial, estos “otros” aspectos parecieran haber tenido un tratamiento marginal. Quizás esto se deba a la presencia originaria de magistrados, entre cuyas potestades se encontraba la de determinar algunas de las condiciones de trabajo; aspecto que mereció el rechazo de algunos de los dirigentes provinciales, entre ellos los cordobeses (Mooney, 1998).

judiciales también han peleado por su estabilidad y resistido las diferentes formas de sanción de la acción sindical.

Las luchas por salario tuvieron un pico de efervescencia en la década del 60, al aprobarse en el ámbito nacional/federal el régimen de porcentualidad o enganche, establecido por la ley 16494 de 1964. En los debates del proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la Nación el diputado Oscar Rosito reconoce la labor de la seccional 322 de UPCN y la aceptación que el sistema reunía entre personal judicial, asociaciones de magistrados, asociaciones profesionales y de la prensa.

La porcentualidad es un sistema de reparto del presupuesto salarial que se ha aplicado en el Poder Judicial y en otros ámbitos estatales. Es defendido por los sindicatos como “un reconocimiento a la función” (Nigra & Contartesi, 1993, pág. 47). También como una suerte de reparto “equitativo” o “justo” de los fondos disponibles, preferible respecto a otros modelos que permiten distinciones sobre todo aplicables al personal jerárquico:

“en la medida en que debe contemplar a todos sus miembros, significa un freno a los intereses sectoriales de los integrantes de las respectivas Cortes, que históricamente se han opuesto, pues los limita cuando se quiere fijar sueldos sumamente elevados a las cabezas de esos poderes, ya que pone de manifiesto la ilegitimidad de quienes, por la sola función jerarquizada, escapan a las realidades económicas que sufren las mayorías trabajadoras” (Mooney, 1998, pág. 81).

El dirigente judicial bonaerense Víctor Mendibil lo definió como un dispositivo que requiere de una “lucha permanente” porque “incorpora en el ámbito estatal una filosofía distributiva equitativa, con una transformación de tal profundidad, que golpea severamente al elitismo y al privilegio, dentro del Poder Judicial” (Pregón Judicial, año I, núm. 2, pág. 12).

No es una defensa solo sindical. En efecto, algunos exponentes de las reformas de democratización de la justicia lo asocian con un modelo no autoritario de trabajo:

“La pérdida del enganche es la asunción de un modelo claramente jerarquizado de Poder Judicial. Es decir, el modelo tipo ejército que hace una nítida distinción entre oficialidad y tropa. De ahí que en todo momento

autoritario se pierda el enganche, y en todo momento más o menos democrático se vuelve al enganche” (Zaffaroni en Pregón Judicial, año V, núm 25, pág. 3).

La porcentualidad ata el salario de los/as magistrados y funcionarios/as al del resto de la comunidad judicial. En la medida en que unifica el destino salarial de las cabezas con el de todo el escalafón, tienden a unificar los intereses del conjunto. Todo ello puede generar líneas de acción comunes y fructíferas, como puede ser, por ejemplo, las que tienen que ver con la autarquía e independencia judicial, o la disputa por fondear los Poderes Judiciales. Pero también complejiza las posibilidades de negociación particularizada de los gobiernos con los magistrados, y la propia eficiencia del Poder Judicial, aspectos que primero los gobiernos militares, y luego el alfonsinismo y el menemismo —por diferentes razones— pondrán de relieve.

La ley 16494 que estableció porcentualidad para el Poder Judicial de la Nación, en octubre de 1964, bajo la presidencia de Arturo Illia, fue replicada por algunas provincias (Mooney, 1998). Sin embargo, nunca duró demasiado tiempo ininterrumpido en vigencia. En efecto, fue derogada por el gobierno de facto de Onganía en 1966. Luego fue repuesta en 1973, a instancias del reclamo conjunto de la UEJN y la FJA, bajo el número 20181 (Nigra & Contartesi, 1993). En el mismo año se sancionaron regímenes de jubilación especiales mediante la ley 20550.

Ya durante la última dictadura se pasó de una suspensión en la etapa inicial a una “restitución” en la etapa de apertura con el número 22969. Esa norma tuvo una particularidad que todavía resuena en los dirigentes judiciales: el nomenclador de funciones y porcentajes, que definía el escalafón judicial —es decir, el conjunto de categorías de la actividad— a aplicarse de manera general y uniforme en todas las jurisdicciones¹⁸⁶. En dicho proceso participaron muchos de los que luego serían dirigentes de la Federación Judicial Argentina en la recuperación democrática (Sapp, 2023) y también de la UEJN (Piumato, 2016).

¹⁸⁶ Entrevistado para esta tesis, el dirigente Víctor Mendibil señalaba la importancia estratégica del nomenclador para las asociaciones sindicales judiciales con alcance nacional. También indicaba la dificultad que representa la existencia de escalafones diferenciados en cada provincia. En rigor, la norma emula a otra sancionada durante el período de facto de Lanusse, que aparece replicada en normativas provinciales, identificada como el “decreto nacional” núm. 2482/1973 (por ejemplo, en la ley 3517 de San Luis, sancionada el 25 de abril de 1973). En el período 73-75 los judiciales lucharían por mantener y extender el nomenclador en las provincias (Sapp, 2023, pág. 275), aspecto que se menciona logrado en 1975 con la firma de un decreto presidencial (Gorini & Castelnovo, 1993, pág. 74)

Sin embargo, durante aquellos años comenzaron a aparecer algunos de los elementos que luego concentrarían la crítica sindical: los adicionales exclusivamente aplicables a jueces y magistrados (regla o ley de facto 22991).

La historia del enganche y las vicisitudes de estos conflictos durante la primera década de la recuperación democrática conforman el contenido de esta tesis, por lo que han sido excluidas del presente Anexo.

8. Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel (2023). *Conocer a Perón. Destierro y regreso*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta.
- Abal Medina, Paula (2012). Sindicalismo y mundo del trabajo en la Argentina reciente. En Paula Abal Medina, Bruno Fornillo & Gabriela Wyczykier (editores), *La forma sindical en Latinoamérica. Miradas contemporáneas* (págs. 97-155). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Abramovich, Víctor & Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Abramovich, Víctor & Pautassi, Laura (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Del puerto.
- Afarian, Jorge (2023). *Nuevas categorías de representación de intereses colectivos en materia de salud laboral y pública. Un estudio de caso por el hallazgo de asbesto en el transporte subterráneo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Tesis de doctorado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho.
- Agüero, Alejandro (2012). Historia política e Historia crítica del derecho: convergencias y divergencias. *PolHis*(10), 81-88.
- Aldao, Martín y Vita Leticia (2024). La Corte Suprema bajo la presidencia de Antonio Boggiano: una Corte para los años 90. En Vita, Leticia y Aldao, Martín (editores), *La Corte de Antonio Boggiano* (págs. 19-36). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Alfonsín, Raúl (1995). *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Corregidor.
- Alonso, Melania (2016). El Consejo de la magistratura: análisis a partir del derecho comparado. En Alejandra Petrella (coordinadora), *El Consejo de la Magistratura: abordaje crítico y sistémico desde diversas perspectivas* (págs. 29-57). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jusbaire.
- Álvarez, Gladys, Highton, Elena & Jassan, Elías (1996). *Mediación y justicia*. Buenos Aires: Depalma.
- Andriotti Romanin, Enrique (2008). Neoliberalismo y lucha sindical (1989 - 1995). Creencias, Memoria y tradición en el Congreso de Trabajadores Argentinos. *Trabajo y sociedad*, X(11).
- Armellino, Martín (2015). Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina: una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos. *Desarrollo económico*, 55(216), 271-304. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/42179>
- Badeni, Gregorio (1994). *Reforma constitucional e instituciones políticas*. Buenos Aires: Ad-hoc.

- Balduzzi, Juan (2023). *¡No dejamos de enseñar, enseñamos a luchar! Historia de la CTERA II (1973-1988)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA.
- Barra, Rodolfo (2021). La reforma de la justicia. La cuestión de la "Corte adicta". En Eduardo Menem & Carlos Corach, *Los noventa. La Argentina de Menem* (págs. 402-440). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Barrera, Leticia (2015). ¿Ruptura o continuidad? A propósito de la transición de la Corte Suprema de la dictadura a la democracia. En Juan Pablo Bohoslavsky, *¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (págs. 327-344). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- (2022). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Benente, Mauro (2019). El olvido del poder económico en la reforma constitucional de 1994. En Mauro Benente (compilador), *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994 : a 25 años* (págs. 265-292). José C. Paz: Universidad Nacional de José C. Paz.
- Benjamin, Walter (2009). *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. Rosario: Prohistoria ediciones.
- Bensusán, Gabriela (2001). El impacto de la reestructuración neoliberal: comparación de estrategias sindicales en la Argentina, Brasil, México, Canadá y Estados Unidos. *Cuadernos del Cendes*, 18(47), 25-56.
- Bianchi, Alberto (2014). La Corte bajo la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1990). En Alfonso, Santiago (h) (director), *Historia de la Corte Suprema argentina* (págs. 1163-1294). Buenos Aires: Marcial Pons.
- Bidart Campos, German (1996). *Manual de la Constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- (1999). *El orden socioeconómico en la Constitución*. Buenos Aires: Ediar.
- Bielsa, Rafael (1993). *Transformación del Derecho en Justicia*. Buenos Aires: La Ley.
- Bielsa, Rafael & Graña, Eduardo (1996). *Justicia y Estado. A propósito del Consejo de la Magistratura*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Binder, Alberdo & Obando, Jorge (2004). *De las "repúblicas aéreas" al Estado de Derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Binder, Alberto (2006). La política judicial de la democracia argentina. *Judicial reform in Latin America: an assessment*. Washington: Center for Strategic & International Studies y Centro de Justicia de las Américas. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/06/doctrina41385.pdf>
- (2011). *Política judicial y democracia*. Buenos Aires: Ad-hoc.
- Bosoer, Fabián (1994). Triunfos de los perdedores, derrotas de los ganadores. *La Ciudad Futura*(39), 16-19.

- Bravo, Alfredo (1994). Reformar la Constitución para profundizar la democracia. *La Ciudad Futura*(38), 5-7.
- Bunel, Jean (1992). *Pactos y agregaciones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cacciavillani, Pamela & Vita, Leticia (2021). Los derechos sociales en contexto: las ventajas de una perspectiva histórica crítica para la argumentación jurídica. En Laura Clérico, Federico De Fazio & Leticia Vita (coordinadores), *La argumentación y el litigio judicial sobre derechos sociales. Una caja de herramientas disciplinaria* (págs. 37-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Zeta.
- Caparrós, Lucas (2019). La Libertad Sindical en la CN y en los instrumentos internacionales. En Juan Pablo Mugnolo (director), *Derecho Colectivo del Trabajo* (págs. 177-217). Buenos Aires: Ediar.
- Cárcova, Carlos María (1996). *Derecho, política y magistratura*. Buenos Aires: Biblos.
- Caroni, Pío (2014). *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Carrió, Alejandro (1996). *La Corte Suprema y su independencia*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Carrió, María Elisa (1995). Alcance de los tratados en la hermenéutica constitucional. En Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, *Interpretando la Constitución* (págs. 51-72). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Cavagna Martínez, Mariano, Bielsa, Rafael & Graña, Eduardo (1994). El Poder Judicial de la Nación. Una propuesta de reconvención. Buenos Aires: La Ley.
- Cavarozzi, Marcelo (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 74, 85-111.
- Clavero, Bartolomé (1974). La historia del derecho ante la historia social. *Historia, instituciones, documentos*(1), 239-262.
- (2014). *España, 1978. La amnesia constituyente*. Madrid: Marcial Pons.
- (2021). Velo de Ignorancia e Historia Constitucional. *Giornale di storia costituzionale*, 1(41), 87-103.
- Clérico, Laura (2012). Sobre la insuficiencia desde el prisma de la igualdad real: pistas para evaluar una violación del derecho a la vivienda. *Jurisprudencia Argentina*, 25-34.
- Clérico, Laura & Aldao, Martín (2014). La igualdad "des-enmascarada": a veinte años de la reforma constitucional argentina de 1994. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, VIII(13), 6-30.
- Collado, Patricia & Nieto, Agustín (2017). Sindicalismo, sindicatos, movimientos, acciones y organizaciones de los trabajadores. En Patricia Collado, José Luis Bonifacio & Gabriel Vommaro, *Estudios sobre ciudadanía, movilización y*

- conflicto social en la Argentina contemporánea* (págs. 45-133). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO - PISAC.
- de Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce .
- Del Frade, Carlos (2004). *Nosotros, los trabajadores. Historia de la Central de los Trabajadores Argentinos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cooperativa de Trabajo Cultural Lda. "El Farol".
- Diana Menéndez , Nicolás (2007). *La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*. Tesis de maestría. Buenos Aires. https://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment_id=3002
- Dromi, Roberto & Menem, Eduardo (1994). *La constitución reformada. Comentada interpretada y concordada*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Duve, Thomas (2022). Historia del derecho como historia del saber normativo. *Historia del Derecho*(63), 1-60.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel (1999). Democracia, república y gobiernos de facto en la reforma constitucional de 1994. En Miguel Ángel Ekmekdjian & Raúl Gustavo Ferreyra, *La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático* (págs. 1-30). Buenos Aires: Depalma.
- Etchemendy, Sebastián & Palermo, Vicente (1998). Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995). *Desarrollo económico*, 37(48), 559-590.
- Etchemendy, Sebastián (2001). Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo económico*, 40(160), 675-706.
- Fabris, Marcela & Ferrari, Mariano (2022). Reformas de la Constitución bonaerense y debates en torno al estatus de la Iglesia católica y la religión (1989-1994). *Quinto Sol*, 26(3), 1-26.
- Falcón, Ricardo (1984). *Los orígenes del movimiento obrero (1857-1899)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).
- Feijoó, María del Carmen (1994). Una mirada sobre la Convención Nacional Constituyente. *Revista de ciencias sociales*, 1, 71-98. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1293>
- Fernández, Arturo (1995). Los roles del sindicalismo durante la transición democrática (1983-1995). *Revista de ciencias sociales*, 3, 213-228.
- (1997). *Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

- (2023). *Actor sindical y estado en Argentina, 1990-2000 : textos sobre prácticas políticas y relaciones de trabajo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL-CONICET.
- Fernández Novoa, Sergio & Giarone, Daniel (2001). *Voces claras en el medio del ruido. La Argentina y la globalización desde una perspectiva crítica*. Buenos Aires: Federación Judicial Argentina.
- Ferrari, Marcela (2009). Entre la reorganización y la derrota. El peronismo bonaerense en vísperas de las elecciones de 1983. *Estudios Sociales*, XIX, 97-126.
- Ferrer, Nelson (2005). *El MTA y la resistencia al neoliberalismo en los 90*. Buenos Aires: Dos orillas.
- Ferreres, Orlando (2021). Una economía sin inflación: el Plan Estratégico de 1989. En Eduardo Menem & Carlos Corach, *Los noventa. La Argentina de Menem* (págs. 151-165). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Ferreyra, Raúl Gustavo (1997). *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estudio de la ley fundamental porteña*. Buenos Aires: Depalma.
- Frías, Pedro José (1987). El nuevo derecho público provincial. En CCD, *Reforma constitucional: Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (págs. 145-155). Buenos Aires: Eudeba.
- Fucito, Felipe (1999). *Sociología del Derecho. El orden jurídico y sus condicionantes sociales*. Buenos Aires : Editorial Universidad.
- (2002). *¿Podrá cambiar la Justicia en la Argentina?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gallo Tagle, Marcelo (2023). 95 años reivindicando la Justicia y mejorando su administración. *Y considerando...*, 26 (146), 4-5.
- Gambina, Julio (2001). Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99). En E. Sader, *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (págs. 187-230). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- García Delgado, Daniel (1994). *Estado & sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Norma .
- García Lema, Alberto (1994). Aclaraciones de opinión a los capítulos X al XII. En Horacio Rosatti, *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción* (págs. 443-447). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- (1994). *La reforma por dentro*. Buenos Aires: Planeta.
- (2021). La reforma constitucional de 1994. La política del consenso institucional y disensos posteriores. En Eduardo Menem & Carlos Corach, *Los noventa. La Argentina de Menem* (págs. 77-107). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.

- García Linera, Álvaro (2020). *Posneoliberalismo: tensiones y complejidades*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.
- Gargarella, Roberto (1996). *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona: Ariel.
- (2017). *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Madrid: Katz.
- Garriga, Carlos (2012). ¿La cuestión es saber quién manda? Historia política, historia del derecho y “punto de vista”. *PolHis*, 5(10), 89-100.
- (2020). ¿De qué hablamos los historiadores de derecho cuando hablamos de derecho? *Direito Mackenzie*, 14(1), 1-24. doi:<http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v14n113329>
- Ghigliani, Pablo, Grigera, Juan & Schneider, Alejandro (2012). Sindicalismo empresarial: problemas, conceptualización y economía política del sindicato. *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, 17(27), 141-164.
- González Bertomeu, Juan Francisco (2015). Los doce apóstoles. La Corte Suprema y sus jueces en la dictadura. En Juan Pablo Bohoslavsky, *¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (págs. 93-110). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Gorini, Ulises & Castelnovo, Oscar (1993). *Los compañeros. 25 años de lucha de la Asociación Judicial Bonaerense*. Buenos Aires: Taller del Sur.
- Groisman, Enrique (1990). *El derecho en la transición de la dictadura a la democracia: la experiencia de América Latina*. Buenos Aires: CEAL.
- Grossi, Paolo (2003). *La primera lección de derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Grote, Rainer (2017). La Constitución Mexicana de 1917, ¿un ejemplo temprano de constitucionalismo transformativo?. En Héctor Fix Zamudio & Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *México y la Constitución de 1917. Influencia extranjera y trascendencia internacional. Derecho comparado* (pp. 81-115). Ciudad de México: INEHRM
- Gutiérrez, Ricardo (2001). La desindicalización del peronismo y cambio organizativo en el peronismo argentino, 1982-1995. *Política y gestión* (2), 92-112.
- Haidar, Julieta (2016). El sindicalismo empresarial en los años 90. Una aproximación desde su materialidad. *Archivos De Historia Del Movimiento Obrero Y La Izquierda*, 8, 77-96.
- Harvey, David (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Helmke, Gretchen (2003). La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia. *Desarrollo Económico*, 43 (170), 179-201.
- Hespanha, António Manuel (2002). *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*. Madrid: Tecnos.

- Kemelmajer, Aída (1995). El Poder Judicial en la reforma constitucional. En Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, *Derecho constitucional de la reforma de 1994* (págs. 233-312). Mendoza: Depalma.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (2005). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lassalle, Ferdinand (2005). *¿Qué es una constitución?* Bogotá: Temis.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López Maya, Margarita (2014). Venezuela: de la democracia participativa al Estado comunal. En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (compiladores), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 275-298). Ciudad de México: UNAM.
- Lorente Sariñena, Marta (2004). Cultura constitucional e historiografía del constitucionalismo en España. *Istor Revista de Historia Internacional*, IV (16). http://www.istor.cide.edu/archivos/num_16/dossier5.pdf
- Luci, Florencia, Szlechter, Diego & Zangaro Marcela (2018). Ceocracia, estado argentino y el management más allá del management: miradas desde la sociología. *Seminario de discusión en Sociología del Management*.
- Luciani, María Paula (2014). *El primer peronismo y la jerarquización de las agencias estatales del trabajo (1943-1955)*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: UNSAM.
- Luhmann, Niklas (1983). *Sistema jurídico y dogmática jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Marí, Enrique (1986). Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden. *Doxa*, 93-111. Obtenido de <https://doxa.ua.es/article/view/1986-n3-razionalidad-e-imaginario-social-en-el-discurso-del-orden>
- Martín, Sebastián (2014). Derechos sociales y procesos constituyentes (1931, 1978, ¿2016?). *Gaceta sindical reflexión y debate nueva etapa*(23).
- Marucci, Carlos & Cires, Gerardo (2022). *Historia constitucional. Reformas constitucionales argentinas desde 1860 a 1994*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Erreius.
- Masnatta, Héctor (1993). *Hacia la reforma constitucional*. Buenos Aires: Ábaco.
- (1994). Interpretación de la Constitución. En H. D. Rosatti, *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción* (págs. 17-34). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Menem, Eduardo (2022). *Crónicas de la Convención Constituyente de 1994*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Mooney, Mónica (1998). *Obstinada memoria*. Córdoba: Narvaja editor.

- Morello, Augusto Mario (2005). *La Corte Suprema en el sistema político*. La Plata: Librería Editorial Platense.
- Murillo, María Victoria (2005). *Sindicatos, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Negretto, Gabriel (2001). Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 411-444.
- (2015). Los procesos constituyentes en América Latina. Una visión comparada. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 16, 2015, 1-23.
- Nigra, Fabio & Contartesi, Juan Carlos (1993). *Veinte años de lucha. La Historia de la Unión*. Buenos Aires.
- Nino, Carlos Santiago (2023). *Un país al margen de la ley*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- (1993). Contexto social y régimen de gobierno. *Doxa*, 14, 47-60.
- Novick, Marta & Tomada, Carlos (2001). Reforma laboral y crisis de identidad sindical en Argentina. *Cuadernos del Cendes. Segunda época*, 18(47), 79-110.
- Oszlak, Oscar (1999). De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del estado. *Nueva Sociedad*, 160.
- (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (168).
- Oteiza, Eduardo (1994). *La Corte Suprema. Entre la justicia sin política y la política sin Justicia*. La Plata: Librería Editorial Platense.
- (1998). El certiorari o el uso de la discrecionalidad por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin un rumbo preciso. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 71-86.
- Paixao, Enrique (1994). La reforma de la administración de justicia. El Consejo de la Magistratura. En Horacio Rosatti, *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción* (págs. 411-432). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Palermo, Vicente & Novaro, Marcos (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Palomino, Héctor (2000). Los sindicatos en la Argentina contemporánea. *Nueva Sociedad*(169), 121-134.
- (2002). Sindicatos y sociedad civil en la Argentina contemporánea. En Aldo Panfichi (coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (págs. 118-146). México DF: Fondo de Cultura Económica.

- Panella, Claudio (2021). Las constituciones bonaerenses del siglo XX. En A. H. Levene, *Antecedentes y textos constitucionales de la Provincia de Buenos Aires 1820-1994* (págs. 163-173). La Plata: Ediciones Bonaerenses.
- Pásara, Luis (2014). *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pasarín, Sebastián Nahuel (2020). Las primeras resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad sobre conflictos negativos de competencia entre la justicia nacional del trabajo y civil a partir del fallo ‘Bazán’. Los casos ‘Petruccelli’, ‘García’ y ‘Luyo Jakie’. *La Causa Laboral*, 78.
- (2023). ¿La constitución de Perón o la constitución de los trabajadores? Los sindicalistas constituyentes en la reforma social de la Constitución de la Nación Argentina de 1949. En Vita, Leticia (editora), *¿La constitución de Perón? La reforma constitucional argentina de 1949 en perspectiva trasnacional* (págs. 125-164). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho - Secretaría de Investigación. <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/la-constitucion-de-peron.pdf>
- Pellet Lastra, Arturo (2003). 140 años en los laberintos de la historia de la Corte. *Jurisprudencia Argentina*, IV, 1201.
- Pozzi, Pablo (1988). *Oposición obrera a la dictadura*. Buenos Aires: Contrapunto.
- Quiroga Lavié, Humberto (1994). Nuevos órganos de control en la Constitución. En Horacio Rosatti, *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción* (págs. 267-290). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- (1995). La nueva justicia: el Consejo de la Magistratura. En Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, *Interpretando la Constitución* (págs. 95-114). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- (1996). *El poder constituyente en acción*. Buenos Aires: Ábaco.
- Ratti Mendaña, Florencia S. (2020). ¿A qué nos referimos cuando hablamos de “precedente”? *Prudentia Iuris*, 89, 1-13.
- Rediker, Marcus (2022). Reflections on History from Below. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*(20), 269-299.
- Ronconi, Liliana & González, Agustina (2019). La reforma constitucional de 1994 y la participación de las mujeres en cargos de decisión: logros y desafíos. En Mauro Benente, *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994 : a 25 años* (págs. 53-72). José C. Paz: Universidad Nacional de José C. Paz.
- Rosatti, Horacio et al. (1994). *La reforma de la constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Rossi, Alejandro Marcelo (2017). *La relación entre los sindicatos y el gobierno de Carlos Menem y su repercusión en la política laboral y de obras sociales*. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/51>

- Ruibal, Alba (2008). El rol de la sociedad civil en el proceso de reforma a la Corte Suprema en la Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 70, 725-757.
- (2019). *Proceso de reformas a la Corte Suprema argentina. Gobierno, sociedad civil y crisis institucional*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Ruiz, Alicia (2009). Cuestiones acerca de mujeres y derecho. En Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares (cocompiladores), *El género en el derecho. Ensayos críticos* (págs. 157-165). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Saba, Roberto & Böhmer, Martín (2000). Participación ciudadana en la Argentina: estrategias para el efectivo ejercicio de los derechos. En Martín Abregú & Silvina Ramos (editores), *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática* (págs. 15-40). Buenos Aires: CEDES/CELS - Foro de la Sociedad Civil en las Américas.
- Sabsay, Daniel & Onaindia, José (1994). *La constitución de los argentinos*. Buenos Aires: Errepar.
- Sagüés, Néstor Pedro (1978). *Reforma Judicial. Los procedimientos de designación de magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado*. Buenos Aires: Astrea.
- (1978). *Reforma Judicial: los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado*. Buenos Aires: Astrea.
- (1987). Reforma constitucional (II): el Poder Judicial. En CCD, *Reforma constitucional: Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (págs. 156-175). Buenos Aires: Eudeba.
- (1994a). La estructura de poder. *Criterio*, LXVII(2147).
- (1994b). El Poder Judicial en la reforma constitucional. En R. Dromi, *Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- (1994c). Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994. *La Ley*.
- (1996). *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Astrea.
- (2005). *El tercer poder: notas sobre el perfil político del Poder Judicial*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Sáin, Marcelo Fabián (1994). El contexto político de la Reforma Constitucional de 1994. *Revista de ciencias sociales* (1), 99-127.
- Santiago, Alfonso (h) (1998). *La Corte Suprema y el control político*. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Sapp, Camila (2023). *Luchar siempre tuvo sentido*. Córdoba: Asociación Gremial de Empleados del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

- Sarmiento, Rubén Antonio (1994). *Los constituyentes*. Santa Fe: La Rosa & La Rosa.
- Senén González, Santiago & Bosoer, Fabián (2009). *Breve Historia Del Sindicalismo Argentino*. Buenos Aires: El ateneo.
- Simone, Vanina Inés (2008). *La organización del trabajo en la administración de la justicia civil. El estudio de un caso de reforma*. Tesis de maestría. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Singman, Ezequiel (2011). *Juicio a la Corte. El fin de la mayoría automática*. Buenos Aires: Euro.
- Smulovitz, Catalina (2010). Judicialization in Argentina: Legal Culture or Opportunities and Support Structures? En J. Couso, A. Huneus, & R. Sieder, *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America* (págs. 234-253). Cambridge: Cambridge University Press.
- Smulovitz, Catalina & Urribarri, Daniela (2006). Organizaciones sociales e incidencia en políticas públicas: actores y contexto en el caso argentino. *Forum Agenda Latinoamericana*, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. https://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/incidencia_argentina.pdf
- Spota, Alberto (1995). Origen y naturaleza del poder reformador en un sistema de constitución rígida. El artículo 30 de la Constitución Nacional. *Revista Jurídica de Buenos Aires, I-II-III*, 3-18.
- Thwaites Rey, Mabel (1999). *Realidad Económica: revista de economía*, 160-161(1), 76-109.
- Tomás y Valiente, Francisco (1976). Historia del Derecho e Historia. En AAVV, *Once ensayos sobre la historia* (págs. 159-182). Madrid: Fundación Juan March.
- (2004). *Manual de historia del derecho español*. Madrid: Tecnos.
- Torre, Juan Carlos (2023). *El gigante invertebrado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.
- Undurraga, Verónica (2020). Engendering a constitutional moment: The quest for parity in the Chilean Constitutional Convention. *International Journal of Constitutional Law*, 18(2), 466-470.
- Vanossi, Jorge (1987). Fundamentos y razones de la necesidad de la reforma de la Constitución. En CCD, *Reforma constitucional: Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (págs. 121-145). Buenos Aires: Eudeba.
- (2015). Algunos aciertos y desaciertos de la reforma constitucional de 1994. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva época*(9), 221-244.
- Verbitsky, Horacio (1993). *Hacer la Corte. La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control*. Buenos Aires: Planeta.

- Viciano Pastor, Roberto & Martínez Dalmau, Rubén (2010). Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. *IUS - Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 25, 7-29.
- Vilar, Pierre (1983). Historia del derecho, historia total. En P. Vilar, *Economía, Derecho, Historia. Conceptos y realidades* (págs. 106-140). Barcelona: Ariel.
- (1983). Pensar históricamente. En P. Vilar, *Memoria, historia e historiadores* (págs. 67-122). Granada: Universidad de Granada y Universidad de Valencia.
- (2001). La soledad del marxista de fondo. En P. Vilar, *Pensar la historia* (págs. 92-95). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora".
- Vita, Leticia (2023). La reforma constitucional de 1949 en perspectiva transnacional. En L. Vita, *¿La Constitución de Perón? La reforma constitucional de 1949 en perspectiva transnacional* (págs. 22-36). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Investigación de la Facultad de Derecho (UBA).
- Welp Yanina (2024). Three Fallacies Undermining Participatory Constitution Making. *PS: Political Science & Politics*, 57 (2), 259-262.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1994). *Estructuras judiciales*. Buenos Aires: Ediar.
- Zahn, Rebecca (2020). Finding New Ways of “Doing” Socio-Legal Labor Law History in Germany and the UK: Introducing a “Minor Comparativism”. *German Law Journal*, 21, 1378-1392.
- Zarini, Helio (1998). *Constitución argentina comentada y concordada*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea.
- Zimmermann, Eduardo (2017). Constitucionalismo argentino, siglos XIX y XX: poderes y derechos. En Catherine Jane Andrews (editora), *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. Ciudad de México: CIDE, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo General de la Nación.

8.1. Fuentes

- Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Dr. Ricardo Levene (2021). *Antecedentes y textos constitucionales de la Provincia de Buenos Aires 1820-1994*. <https://edicionesbonaerenses.sg.gba.gob.ar/libro/antecedentes-y-textos-constitucionales-de-la-provincia-de-buenos-aires-1820-1994/>
- Comité de Libertad Sindical de la OIT (1993). *Informe Definitivo núm. 291 sobre el caso 1653*. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902452
- (2012). *Informe Definitivo núm. 364, sobre el caso núm. 2881*. Disponible en <https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50001>

Consejo para la Consolidación de la Democracia [CCD] (1986). *Reforma constitucional: Dictamen preeliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.

— (1987). *Reforma constitucional: Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.

Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral (1994). *Actas de escrutinio definitivo de elecciones para convencionales constituyentes*. Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Institucionales, Ministerio del Interior de la Nación.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación [DSCDN] (1990). *Diario de Sesiones*. https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/

Honorable Cámara de Senadores de la Nación [DSCNC] (1994). *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994*. Disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/inicio/Institucional>

Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Información legislativa, Formación y sanción de las leyes. Disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/tramite>

Obra de la Convención Nacional Constituyente (1995). Buenos Aires: Ministerio de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales & La Ley.

Fallos de la Corte Suprema

1936, 23 de septiembre, “Nación Argentina c/ Medina, Rodolfo”. Fallos: 176:73

1960, “Vila, Eduardo Luis”. Fallos: 247:495

1962, “Lowenthal de Berghausen, Martha”. Fallos: 254:184

1985, 15 de noviembre, “Bonorino Perú, Abél y otros c/ Estado Nacional s/amparo”. Fallos: 307:2174.

1986, “Durañona y Vedia, Agustín y otros c/ Poder Ejecutivo de la Nación”. Fallos: 308:1932

1987, 22 de junio, “Camps, Ramón Juan Alberto y otros”. Fallos: 310:1162

1987, 28 de octubre, “Brieba, Rodolfo Jorge c/ Estado Nacional (Ministerio de Justicia) s/ ordinario (inconstitucionalidad y cobro de haberes)”. Fallos: 310:2173

1988, 1 de diciembre. “Cerámica San Lorenzo I.C.S.A. s/ apelación multa 20.680”. Fallos: 311:2453.

1988, 14 de marzo, “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Bonorino Perú, Abel y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia)”. Fallos: 311:268.

1990, 11 de diciembre, “Vilela, Julio y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ amparo”.

1992, 6 de octubre, “Jáuregui, Hugo René Mario y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos”. Fallos: 315:2386.

1992, 6 de octubre, “Jáuregui, Hugo René Mario y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos”. Fallos: 315:2386.

1992, 7 de julio, “Ekmekdjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y otros. s/ Recurso de hecho”. Fallos: 315:1492.

1993, 26 de octubre, “Serra, Fernando Horacio y otro c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”. Fallos: 316: 2454.

1994, 1 de julio, “Romero Feris, Antonio José c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ amparo”.

1997, 7 de mayo, “Gauna Juan Octavio s/ Acto comicial 29/03/97”, sentencia del 7/5/1997. Fallos: 320:875.

1999, 19 de agosto, “Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento”. Fallos: 322:1616.

2005, 14 de junio, “SIMON JULIO HECTOR Y OTROS s/PRIVACION ILEGITIMA DE LA LIBERTAD ETC. -CAUSA N° 17.768-”. Fallos: 328:2056

2006, 28 de noviembre, “JAIME GUSTAVO ALEJANDRO c/ SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES SOCIEDAD DEL ESTADO s/DAÑOS Y PERJUICIOS”. Fallos: 329:5438

2010, 4 de mayo, “ZANNI SANTIAGO Y KLOHER CLAUDIO s/S/INF. ART. PTA. COMISION DELITO LEY 25761”. Fallos: 333:589

2010, 4 de mayo. “ZANNI SANTIAGO Y KLOHER CLAUDIO s/S/INF. ART. PTA. COMISION DELITO LEY 25761”. Fallos: 333:589

2013, 18 de junio. “Rizzo, Jorge Gabriel (apod. lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional Ley 26855 s/medida cautelar”. Fallos: 336:760.

2015, 9 de diciembre, “Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ habeas corpus”. Fallos: 338:1517

2016, 20 de septiembre. “N.N. y otros s/ averiguación de delito - Damnificado: Nisman, Alberto y otros”. Fallos: 339:1342.

2017, 28 de marzo, “Schiffrin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa”. Fallos: 340:257

2018, 12 de junio. “José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/ incidente de incompetencia”. Fallos: 341:611

2019, 4 de abril. “Bazán Fernando s/ amenazas”. Fallos: 342:509

2019, 4 de abril. “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”. Fallos: 342:533.

Prensa gráfica

Ámbito Financiero, 8 y 9 de noviembre de 1993

Clarín, 22 de octubre de 1993, 23 de mayo de 1994 y 13 de junio de 1994.

El Litoral, 5 de junio de 1994

La Capital, 25 de julio de 2009

Página 12, 8 de junio de 1994, 10 y 12 de agosto de 1994, y 15 de julio del 2000

Semán, Ernesto (18 de junio de 1994). Gremialistas hay pocos y no son del peronismo. *Página 12*, pág. 6.

Sindicales

Congreso del Trabajo y la Producción [CTP] (1994). *Documento del Congreso del Trabajo y la Producción frente a la futura asamblea nacional constituyente*. Buenos Aires: Biblioteca CTA-A.

Congresos de los Trabajadores Argentinos [CTA] (1993). Congreso Nacional del Trabajo y la Producción. Unimos las propuestas. Biblioteca CEDINCI.

— (1992 y 1993), *Periódico Conectándonos*. Biblioteca CEDINCI.

Federación Judicial Argentina (1989-1994), *Pregon Judicial*, años I a V, números 1 a 28. <https://pregonjudicial.fja.org.ar/>

Federación Judicial Argentina (1998), *Aportes para la reflexión y el debate. Cuaderno n° 2*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Federación Judicial Argentina.

Fuentes orales

Entrevistas realizadas

Rajland, Beatriz (2022)

Mendibil, Víctor (2024)

Quinteros, Rufino Oscar “Champion” (2024)

Díaz, Guillermo (2024)

Giarone, Daniel (2024)

Maqueda, Juan Carlos (2024). Entrevista realizada en conjunto con Leticia Vita.

Otras entrevistas utilizadas

BCN Radio (2024, 15 de agosto). *Parkour, voces en movimiento. Capítulo 4: “Reforma Constitucional del '94 y la participación de las mujeres”*. <https://open.spotify.com/episode/375SHXno7nv9YVJy7HfKaZ?si=269869c2509845ef>

El Litoral (2024, 19 de agosto). *Entrevista a Horacio Rosatti*. https://www.youtube.com/watch?v=W82Z_IjaL5M

Memoria Abierta (2022, 10 de febrero y 22 de noviembre). *Testimonio de María Inés Brassesco*. <https://indice.memoriaabierta.org.ar/item/65405>

Recalt, Rodis (2024). *Generación 94*. <https://open.spotify.com/show/257dDhCYUwgQ0trcojXyZv?si=4fff9f6e468440c7>

Seminario de Derecho y Género del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio Lucas Gioja” (2024, 26 de agosto). *Reflexiones feministas sobre la reforma constitucional: encuentro con María del Carmen Feijoo*. <https://youtube.com/watch?v=0OYfAyCaeM4>

Tiempo Judicial (2016, 1 de noviembre). *Entrevista a Julio Piumato, titular de la UEJN*. <https://tiempojudicial.com/2016/11/01/primer-plano-julio-piumato-la-justicia-desde-la-lucha/>

Archivos consultados

Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas. Colección de volantes.

Archivo Histórico de Radio y Televisión de Argentina. <https://www.archivorta.com.ar/prisma/>

Otras fuentes

Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, revista “y Considerando...”

La Ciudad Futura. *Revista de cultura socialista*. <https://americalee.cedinci.org/portfolio-items/la-ciudad-futura/>

Revista del notariado (1993, abril-mayo-junio). *Editorial*.