

Perspectivas estratégicas

para el Desarrollo Humano
Integral de la Argentina

Prólogo de Itai Hagman

Gonzalo Armua
Ulises Bosia
María Gimena Cánepa
Romina Chuffardi
Bruno Giormenti Moravec
Comps.

LA JUSTICIA EN LA ARGENTINA: FORTALECER EL SISTEMA PARA RECUPERAR LA CONFIANZA CIUDADANA

Julia Bianchi, Juan Ignacio Buigo, Diego Ludueña y Bruno Quadri



Fotografía: Julián Athos Caggiano

Julia Bianchi

Abogada (UBA), Maestranda en Género, Sociedad y Políticas (FLACSO).
Coordinadora de Justicia de la Fundación DHI.

Juan Ignacio Buigo

Profesor de Derecho (UBA), Especialista en Derecho Penal.

Diego Ludueña

Abogado (UBA), Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo (FLACSO).

Bruno Quadri

Abogado (UBA), Especialista en Administración de Justicia (UBA). Prosecretario
Administrativo Juzgado CAyT n° 2 de la CABA.

INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso en torno a que la justicia funciona mal o no funciona. Este diagnóstico no es menor: el sistema de administración de justicia constituye uno de los pilares del Estado de derecho, y su desempeño resulta una variable medular para evaluar la calidad de una democracia. Un Poder Judicial que no garantiza su acceso efectivo, ni su imparcialidad, ni logra actuar como freno de las decisiones inconstitucionales de los otros poderes, es efectivamente un sistema que funciona mal. Los abordajes posibles para analizar esta problemática son múltiples; sin embargo, consideramos que a los fines de este trabajo el análisis debe estar signado por dos criterios complementarios: el de funcionamiento y el de organización.

El diseño institucional adquiere relevancia no solo en cuanto a la distribución de poder al interior de los tribunales, sino también en cuanto al vínculo entre el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Entre los problemas más relevantes se destaca la abrumadora cantidad de vacantes en las dependencias judiciales, comenzando por sus máximos representantes. Otra de las dificultades tiene que ver con que el Consejo de la Magistratura ha perdido terreno en materia de gobierno y administración del Poder Judicial, al tiempo que no ejerce un control serio y riguroso de la conducta de magistradas/os tal como establece la Constitución Nacional. A eso se suma el avasallamiento del Poder Ejecutivo sobre la autarquía y autonomía de los Ministerios Públicos.

Todas estas debilidades actuales generan condiciones para que el Poder Judicial quede expuesto a procesos de captura por parte de intereses políticos, económicos y corporativos que subordinan la institucionalidad a lógicas de poder. Así se compromete la independencia judicial, afectando de manera directa la calidad democrática. La captura del sistema de justicia erosiona tanto su imparcialidad como su función de garante de derechos, al punto de convertirlo en un mecanismo de reproducción de desigualdades e impunidad.

Ante este panorama, los consensos no son tan amplios. Algunos sectores sostienen que el único camino posible para recuperar el sistema de justicia es a

través de una reforma constitucional. Si bien acordamos con la exigencia de reformular la administración de justicia, lo cierto es que muchas de esas proclamas carecen de propuestas concretas o bien desatienden los consensos necesarios para producirlas, frustrando así cualquier expectativa de mejora en el corto y mediano plazo.

El trabajo parte de recuperar la agenda institucional que introdujo la Constitución Nacional de 1994, para analizar en qué medida esos cambios lograron su objetivo en materia de justicia. Para eso, en primer lugar repasaremos sucintamente las modificaciones institucionales previstas por esa reforma. Luego presentaremos un catálogo de los principales problemas que hoy atraviesa el sistema de justicia. Finalmente, proponemos algunos lineamientos orientados a contribuir al debate público sobre posibles caminos de mejora institucional, con la intención de ofrecer puntos de partida para una discusión más amplia sobre cómo fortalecer el sistema de administración de justicia en la Argentina.

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 94: EL NUEVO DISEÑO DEL SISTEMA DE JUSTICIA FEDERAL ARGENTINO

En 1994 el país transitaba su segunda década de continuidad democrática, y el gobierno de Carlos Menem buscaba introducir la posibilidad de que el Presidente fuera reelecto. La reforma de la Constitución de ese año abordó múltiples aspectos de la vida política, social y económica de la Argentina¹ e incluyó también un rediseño institucional que alcanzó la administración de justicia.² Estos cambios tuvieron como objetivo jerarquizar, fortalecer y establecer mecanismos de control sobre el Poder Judicial de la Nación. Fue la época, no solo en la Argentina sino en América Latina, de dos nuevos institutos: el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público Fiscal, creados ambos con el objetivo de desconcentrar algunas de las facultades que hasta ese momento eran propias de los jueces.

1. Podemos mencionar los derechos de incidencia colectiva, del consumidor, a un ambiente sano (arts. 41,42,43), el art. 75 inc. 22 o la incorporación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, entre otros.

2. Conviene señalar que desde la vuelta de la democracia, previos a la reforma, hubo dos intentos legislativos significativos en este sector de la política pública. El primero tuvo lugar en 1986 —durante el gobierno de Raúl Alfonsín— con el proyecto de un nuevo código procesal penal, que fue conocido como el “proyecto Maier”. El segundo fue en 1991, ya durante la presidencia de Carlos Menem, y desembocó en la sanción de un nuevo código procesal penal que recoge en buena parte el antecedente Maier. Esto quiere decir que ambos gobiernos democráticos habían intentado cambiar la lógica de la justicia penal federal y, aunque con resultados moderados, se dejaba ver también un rumbo compartido: la migración de un modelo inquisitivo de investigación penal a uno de corte acusatorio.

El Consejo de la Magistratura fue tomado del sistema continental europeo e introducido a través del art. 114 de la Constitución Nacional, que establece que este órgano "tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial". Producto de la falta de consensos, el constituyente se limitó a estipular que el Consejo debe ser integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal, a los cuales se sumaron representantes del ámbito académico y científico.

El Consejo fue principalmente pensado para profesionalizar y transparentar la designación de jueces a nivel nacional, que hasta ese entonces correspondía al Poder Ejecutivo. Su incorporación en el articulado que regula al Poder Judicial³ da cuenta de la vocación por colocarlo como actor central en la dinámica de este poder, en tanto le otorga facultades neurálgicas dentro de su dinámica y funcionamiento.⁴ Si bien la Convención Constituyente delegó, como es lógico, la regulación posterior de los aspectos operativos del Consejo, dejó claro que entre sus funciones aparecen cuestiones centrales sobre el proceso de selección de magistrados, la administración de recursos y ejecución presupuestaria, organización judicial y facultades disciplinarias sobre jueces.

Otra modificación sustancial supuso la incorporación del Ministerio Público⁵, cuya regulación le otorgó un rol preponderante en el sistema de justicia. La Constitución Nacional le reconoce dos atribuciones fundamentales: autonomía funcional —ubicándolo fuera de los tres poderes tradicionales— y autarquía financiera. También le encomienda promover la actuación judicial en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Sin embargo, a tres décadas de la reforma constitucional, la vocación constituyente se ha visto frustrada: el Ministerio Público no logró consolidar ninguna de ambas prerrogativas. Un reflejo

3. Artículo 114 de la Constitución nacional, que integra el capítulo primero de la sección tercera.

4. El artículo 114 está precedido del artículo 113 que establece que la Corte Suprema es quien dicta su reglamento interno y nombra a sus propios empleados, dejando en claro simultáneamente dos cuestiones: el Consejo de la Magistratura no puede inmiscuirse en la organización interna de la Corte Suprema, y esta no debiera inmiscuirse en ninguna de las materias delegadas en el Consejo de la Magistratura respecto de los demás tribunales inferiores que componen el Poder Judicial.

5. Si bien en este trabajo nos centraremos principalmente en el Ministerio Público Fiscal, por su relevancia al interior de todo el sistema de justicia, el artículo 120 de la Constitución Nacional contempla mediante la figura del Ministerio Público un organismo bicéfalo, compuesto por una parte por el Ministerio Público Fiscal, encabezado por la figura del procurador/a general de la Nación, y por otra por el Ministerio Público de la Defensa, organismo encabezado por el o la Defensor/a Oficial de la Nación.

cabal de eso es la imposibilidad de aplicar plenamente el Código Procesal Penal Federal (sancionado en 2014). Esta situación deja al Ministerio con una función desdibujada: no se constituye como autónomo, sino que en términos económicos depende del Poder Ejecutivo y en términos funcionales del Poder Judicial, en contradicción con el espíritu constitucional de establecerlo como órgano independiente, titular de la acción penal. Una cuestión de igual relevancia que quedó regulada por la Constitución Nacional refiere al mecanismo de designación de los jueces federales.⁶

Por último, la reforma de 1994 involucra un cambio importante en materia de derecho internacional, con un claro impacto en el cuerpo legal nacional y su jerarquización: el art. 75 inc. 22 deja establecido que los tratados celebrados con otras naciones y organismos internacionales tienen jerarquía superior a las leyes. De esta manera, no solamente fueron saldadas algunas discusiones en cuanto a la operatividad de los compromisos que el Estado argentino asume en materia de derechos políticos y sociales en general, sino que la reforma sentó además una posición en cuanto a la operatividad y exigibilidad de derechos que la ciudadanía tiene en materia de derechos humanos y acceso efectivo a la justicia. Esta definición apuntala aún más la obligación ineludible del Estado por garantizar un servicio de administración de justicia transparente, accesible, eficiente y eficaz.

Los constituyentes pretendieron saldar con la nueva Constitución una serie de discusiones de larga data en el país respecto a la organización que se daba en relación a la administración de justicia. Lo hicieron marcando un rumbo claro sobre la forma en que se debía estructurar la distribución de poder y el funcionamiento de todo este sector de la política pública bajo el mandato constitucional. Luego, sería tarea de los poderes constituidos cumplir con este norte establecido a través de las leyes y reglamentaciones que debían sancionar.

La incorporación de los dispositivos señalados en este apartado a la Constitución Nacional fue un paso importante hacia la institucionalidad del Poder Judicial y el sistema de justicia federal, y por lo tanto un avance significativo para

6. En el artículo 99 de la CN se establece un mecanismo particular para la designación de jueces de la Corte Suprema, y otro general para los restantes jueces federales. Para los primeros se ordena que serán nombrados por el Poder Ejecutivo directamente, con el requisito de contar acuerdo del Senado (dos tercios de los presentes), mientras que para los restantes jueces federales el mecanismo involucra la elevación, por parte del Consejo de la Magistratura, de una terna vinculante al Poder Ejecutivo, que requerirá también el acuerdo del Senado. Es decir: en estos casos se encuentran involucrados tres estamentos institucionales: Consejo de la Magistratura, Poder Ejecutivo y Senado de la Nación. Por último, cabe mencionar que los requisitos necesarios para la designación del procurador general de la Nación (titular del MPF) quedaron delegados en la legislación que se dictaría al respecto.

el sistema democrático.⁷ Sin embargo, como veremos a continuación, los problemas que abordó la Constitución no encontraron una respuesta acorde por parte de los actores políticos durante las siguientes décadas.

2. PROBLEMAS PERSISTENTES EN LA JUSTICIA FEDERAL ARGENTINA

Desde 1994, distintos gobiernos han ensayado avances, mientras que otros buscaron retroceder en torno al rediseño institucional. La puesta inicial de los organismos creados por la reforma —como el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público— resultó tardía y parcial. Aunque se sancionaron sus leyes reglamentarias entre 1997 y 1998 respectivamente, varios de los pilares del nuevo esquema nunca llegaron a implementarse plenamente: el Ministerio Público continuó funcionando sin el sistema procesal acusatorio que justificaba su rol central en la investigación penal, mientras que los jueces federales mantuvieron la concentración de funciones investigativas, en tensión con el espíritu de la reforma. Además, si bien el Consejo de la Magistratura significó un avance en la transparencia del sistema de selección, las facultades disciplinarias y de administración no lograron el propósito que buscó la Constitución. En los años siguientes se registraron mejoras en la reconfiguración del gobierno judicial, especialmente durante el ciclo iniciado en 2003, cuando se produjeron cambios significativos en la integración de la Corte Suprema y en la regulación del Consejo de la Magistratura, modificaciones que contribuyeron a recuperar legitimidad institucional y consolidar una jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos.

Los intentos posteriores por cumplir con las transformaciones institucionales previstas en la Constitución encontraron fuertes resistencias políticas y judiciales. Diversas iniciativas orientadas a reformar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, institucionalizar el ingreso y carrera en el Poder Judicial o reorganizar la estructura del sistema fueron frenadas por declaraciones de inconstitucionalidad, o simplemente no se implementaron. Incluso la sanción del nuevo Código Procesal Penal Federal y el fortalecimiento institucional del Ministerio Público Fiscal fueron posteriormente suspendidos o desarticulados mediante

7. En tanto los jueces ya no serían nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, sino que deberían someterse a un proceso de selección por concurso público de oposición y antecedentes, a cargo de un cuerpo colegiado con integrantes de diferentes sectores, que al mismo tiempo operaría como organismo de administración y poder disciplinario sobre los jueces.

decretos del Poder Ejecutivo y decisiones administrativas que limitan su autonomía y retrasaron su puesta en funcionamiento.⁸

El resultado de este proceso discontinuo puede verse en el escenario actual: un sistema de justicia atravesado por vacantes en cargos clave, organismos cuyo funcionamiento se encuentra incompleto o desregulado y reformas legales que nunca llegaron a implementarse plenamente, debido a la ausencia de acuerdos políticos básicos y a pesar de haberse sancionado hace más de una década. A los problemas estructurales señalados al inicio se suman hoy serias dificultades de gobernanza del sistema, vinculadas con la superposición de competencias institucionales y la adopción de soluciones parciales o de emergencia que, lejos de resolver las tensiones, terminan profundizando la crisis institucional del sistema de administración de justicia.

A continuación presentamos una breve descripción de algunos de los principales problemas que atraviesa actualmente el sistema de administración de justicia argentino. Sin pretender agotar un diagnóstico necesariamente más amplio y complejo, el objetivo es identificar ciertos núcleos críticos que permiten comprender las dificultades estructurales.

Acceso a la justicia, selectividad penal y pérdida de confianza

El acceso a la justicia es una de las principales deudas pendientes del sistema democrático.⁹ Desde sus inicios el sistema de justicia fue pensado para monopolizar el uso de la fuerza. Es así que, ante un proceso penal que tramita en la

8. El Gobierno de Mauricio Macri, a días de asumir en el Poder Ejecutivo Nacional, firmó una serie de decretos que desandaron el camino trazado por el Congreso Nacional ese mismo año, al tiempo que adoptó decisiones con intención de hacer pie en el Poder Judicial. Lo hizo, ni más ni menos, que dictando el Decreto N° 83/2015 mediante el cual designó en comisión para integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en los términos del artículo 99 inc. 14 de la Constitución Nacional) a Carlos Fernando Rosenkrantz y Horacio Rosatti. Seguidamente, dictó el Decreto N° 256/2015 con el que transfirió las escuchas telefónicas a la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Días más tarde, el Decreto N° 257/2015 suspendió la Ley N° 27.063 de modificación del Código Procesal Penal Federal y derogó una serie de artículos de la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal. Los decretos suspendieron la implementación del modelo acusatorio a nivel federal y la autarquía financiera del Ministerio Público Fiscal otorgada por la Constitución Nacional. Es decir, a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) supeditó la asignación de recursos al Ministerio Público Fiscal a una "comisión técnica", con integrantes del ejecutivo y legislativo nacional. Una decisión que, a todas luces, supuso un avasallamiento de los presupuestos de independencia judicial sin siquiera pasar por el Congreso. Ver al respecto <https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.08.25-INFORME-ACUSATORIO.pdf>

9. Según World Justice Project, la Argentina se ubicó en el puesto 63 en el 2024 y 65 en el 2025 entre 142 países en el índice de Estado de Derecho y Acceso a Justicia https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2024.pdf?utm_source= y https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2025.pdf?utm_source=

justicia y ante determinada acusación, la Constitución Nacional protege a sus ciudadanos a través de la provisión de un abogado (aquí el Ministerio Público de la Defensa).

Sin embargo, la justicia civil, cuya genealogía es intrínsecamente liberal, no busca compensar las desigualdades propias del sistema, y la resolución de los conflictos depende exclusivamente de la capacidad de las partes para costear e impulsar un proceso. La justicia civil —que interviene en materias centrales para la vida cotidiana, como vivienda, alimentos, regímenes de comunicación parental, desalojos o conflictos patrimoniales— no fue diseñada para compensar desigualdades sociales estructurales, sino para administrar controversias entre sujetos considerados abstractamente equivalentes. Las únicas excepciones explícitas a este paradigma han sido, históricamente, niñas, niños y adolescentes, a partir del reconocimiento de su especial situación de vulnerabilidad.

Esta concepción formalista del acceso a la justicia se traduce, en la práctica, en múltiples barreras materiales.¹⁰ Los costos económicos del proceso, los tiempos judiciales prolongados, el lenguaje técnico inaccesible, la necesidad de contar con patrocinio letrado especializado y la concentración territorial de los tribunales operan como filtros que excluyen de hecho a amplios sectores de la población. Así, aun cuando el derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, el acceso de las personas a tribunales imparciales para ejercer y proteger sus derechos, se encuentre reconocido legalmente, su ejercicio real queda condicionado por variables sociales y económicas que el propio sistema judicial tiende a invisibilizar. A eso se suma la fragmentación federal del sistema de justicia. Los conflictos civiles y familiares tramitan ante justicias provinciales de acuerdo a las reglas procesales de cada jurisdicción, lo que complejiza el diseño de políticas de acceso con alcance nacional. Si bien esta estructura no vuelve imposible una estrategia federal, sí exige niveles de articulación interjurisdiccional que históricamente han sido débiles y discontinuas.

No obstante, a lo largo de las últimas décadas existieron políticas para mejorar el acceso. La Corte Suprema creó en 2006 la Oficina de Violencia Doméstica, un avance muy importante para la protección integral de las mujeres. Los Ministerios Públicos implementaron en la década de 2010 dispositivos territoriales para la atención jurídica destinada a los sectores más vulnerados. Estas políticas —actualmente desjerarquizadas— se orientaron al abordaje de casos penales. En materia civil, la experiencia nacional son los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) a

10. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf?utm_source

cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que proporcionaban atención al público y ofrecían patrocinio gratuito.¹¹ Sin embargo, en los últimos años estos dispositivos fueron desarticulados. En este sentido, la Argentina tiene obligaciones internacionales suscritas en materia de acceso a la justicia, como las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por nombrar solo algunos. De manera que, si bien desde la reforma constitucional se avanzó en esta materia, aún no es suficiente y mucho menos en materia civil, donde el patrocinio jurídico gratuito y la respuesta eficaz son la gran deuda pendiente.

Esta desigualdad en el acceso a la justicia se articula, además, con un fenómeno persistente de selectividad penal. Mientras los sectores populares se encuentran sobrerrepresentados en el sistema penal, los conflictos que involucran derechos sociales, económicos y patrimoniales suelen quedar atrapados en procesos lentos, costosos y poco eficaces. Las demoras estructurales del sistema judicial no son neutras: producen efectos materiales concretos. Un proceso que se extiende durante años puede implicar la pérdida de una vivienda, la interrupción de tratamientos de salud, la imposibilidad de percibir ingresos o el deterioro irreversible de vínculos familiares.

A su vez, estas dinámicas contribuyen a una creciente pérdida de legitimidad social del sistema de justicia. En lugar de funcionar como un instrumento de reparación de desigualdades y de resolución de conflictos sociales, el sistema judicial termina operando como un factor adicional de exclusión que refuerza las brechas que dice venir a resolver, aparece desconectado de sus problemas reales y es percibido como un espacio hostil, inaccesible e incapaz de ofrecer respuestas oportunas.

Justicia federal y justicia provincial

A los problemas relativos al acceso debemos sumar la fragmentación del sistema de justicia. La Constitución Nacional reservó a las provincias la organización de sus justicias ordinarias. El hecho de que los sistemas de justicia sean provinciales dificulta la orientación nacional de una política integral de acceso a la justicia, la implementación de sistemas de rendición de cuentas y los procesos de selección

11. De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Justicia en 2023, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-centros-de-acceso-la-justicia-atendieron-mas-de-medio-millon-de-consultas-entre-2020-y>

de los magistrados. A excepción de una serie de delitos que sí corresponden a la justicia federal, y algunos conflictos del ámbito administrativo, las políticas de administración de justicia dependen de las autoridades provinciales. Más allá de las particularidades de cada jurisdicción, se presentan problemas comunes como falta de recursos presupuestarios y tecnológicos, así como connivencias de intereses con los actores locales. Entretanto, el sistema de administración de justicia federal se aboca principalmente a la investigación y trámite de los que conocemos como delitos complejos o crimen organizado (lavado de activos, narcotráfico, lesa humanidad o trata de personas, entre otros).

Estos conflictos son comunes a cualquier país cuya administración sea federal. La coexistencia de jurisdicciones dificulta la determinación clara de competencias en casos concretos, genera inconvenientes en la interrelación con las fuerzas de seguridad, debilita la previsibilidad jurisprudencial y complejiza el acceso a la justicia, incluso para operadores jurídicos especializados. En el caso argentino se suman dos desafíos más: por un lado, la peculiar situación de triple jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); por el otro, y más novedoso, la implementación parcial del sistema acusatorio en la jurisdicción federal, que finalmente fue postergado dejando vigentes dos códigos procesales penales federales.¹²

Para apreciar más cabalmente estas problemáticas nos concentraremos en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que constituye una expresión particularmente elocuente de los conflictos derivados de la reforma constitucional, el diseño institucional del sistema de justicia argentino y los intentos de implementación. A diferencia de lo que ocurre en las provincias, donde existe una única justicia local que interviene en la mayoría de los conflictos ordinarios, en el territorio de la Ciudad conviven actualmente tres órdenes jurisdiccionales distintos: la justicia federal, la justicia nacional ordinaria y el Poder Judicial local de la Ciudad. Esta situación tiene su origen en el proceso inconcluso de construcción de la autonomía porteña a partir de la reforma constitucional de 1994 y en las limitaciones introducidas por la Ley N° 24.588, que reservó al Estado nacional el control de la justicia nacional ordinaria con asiento en la Ciudad. Como resultado, más de tres décadas después de la reforma, subsiste en un mismo ámbito territorial una estructura judicial híbrida, fragmentada y de difícil inteligibilidad para la ciudadanía.

El proceso de transferencia de competencias desde la justicia nacional hacia la justicia local avanzó de manera fragmentaria, especialmente en materia

12. Para más información sobre la implementación del sistema acusatorio federal ver *¿El sistema acusatorio avanza? informe sobre la implementación de la ley 27063*, disponible en: <https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.08.25-INFORME-ACUSATORIO.pdf>

penal. En este terreno algunos delitos comunes fueron transferidos al fuero penal, contravencional y de faltas de la Ciudad; mientras que otros de gravedad similar o mayor permanecen bajo jurisdicción nacional. Esta situación genera un mosaico institucional difícil de justificar desde la lógica del federalismo. La tensión también se proyecta sobre la estructura recursiva. En los últimos años, la Corte Suprema tendió a reconocer progresivamente la autonomía de la Ciudad y el carácter transitorio de la justicia nacional ordinaria con asiento en su territorio. Sin embargo, estas definiciones no cerraron el conflicto, ya que las cámaras nacionales civil, comercial, laboral y criminal resistieron esa orientación y sostuvieron que sus sentencias no son revisables por el Tribunal Superior de Justicia local, sino únicamente por la Corte Suprema mediante recurso extraordinario federal.

En 2026 esta problemática volvió a adquirir centralidad con la justicia del Trabajo. El Poder Ejecutivo Nacional y el Gobierno de la Ciudad delegaron en sus respectivas autoridades la firma del acuerdo de transferencia de la función judicial en materia laboral desde el ámbito nacional hacia la Justicia del Trabajo de la Ciudad. El convenio no especifica recursos, ni instancias de coordinación entre la Ciudad y la Nación. No solo es escueto en relación al proceso de traspaso, implementación, recursos, etc., sino que además prevé la eliminación de juzgados y fiscalías laborales.

El episodio expone la ausencia de una política nacional en materia de justicia y de coordinación con las justicias provinciales. El desarrollo institucional del sistema de justicia requiere un diseño integral y consistente, no de implementaciones parciales o soluciones con asignaciones de competencias coyunturales, y mucho menos derivadas por vía jurisprudencial o por acuerdos políticos aislados y parciales, como sucede en el escenario actual. La ausencia de una arquitectura jurisdiccional plenamente consolidada sigue proyectando conflictos de competencia, tensiones recursivas y problemas de implementación. En lugar de simplificar el acceso a la justicia, esta organización anómala tiende a trasladar al ciudadano los costos de un diseño institucional incompleto y a volver al sistema aún más ineficiente.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema ocupa un lugar singular dentro del sistema de administración de justicia argentino. No solo es el intérprete final de la Constitución, sino también un actor central en la organización del Poder Judicial y, en los hechos, en la orientación general del sistema. Por eso es que sus problemas no son únicamente internos: cuando la Corte funciona con déficits de integración, legitimidad

o capacidad de respuesta, ese problema se proyecta sobre toda la estructura judicial y termina impactando sobre quienes dependen del sistema para hacer valer sus derechos.

La primera dificultad resulta evidente: desde 2021 la Corte no logra una integración de conformidad con la Ley N° 26.183. Hoy el más alto tribunal de justicia está compuesto por tres integrantes: Horacio Rosatti, Carlos Rosenkrantz y Ricardo Lorenzetti.¹³ A eso se suma el hecho de que en abril de 2025 el Senado no prestó acuerdo a los dos candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo para cubrir las vacantes.¹⁴

Esta situación no constituye un problema meramente institucional, ya que una Corte reducida a tres miembros concentra en un número muy pequeño de personas la capacidad de fijar jurisprudencia, administrar tiempos y ordenar la agenda judicial del país. Además, vuelve más frágil el funcionamiento del tribunal, porque cualquier excusación, recusación o desacuerdo interno impacta sobre su capacidad de decisión. La consecuencia es un máximo tribunal más expuesto a la contingencia política —y a la posible captura institucional—, y con menos capacidad de ofrecer estabilidad jurisprudencial en temas que afectan de manera directa a amplios sectores sociales.

Esta vulnerabilidad no requiere ni siquiera que la captura sea efectiva para producir daño institucional: basta con que sea posible y verificable como riesgo para erosionar la confianza ciudadana en la imparcialidad del tribunal. Cuando las decisiones del máximo tribunal en causas de alto impacto político generan controversia pública sostenida, no puede leerse únicamente como polarización: también es un síntoma de la fragilidad institucional (y por ende, de legitimidad) de un órgano que no reúne las condiciones de integración que su propio marco normativo exige, dado que su rol fundamental es la protección y garantía de los derechos fundamentales.

El segundo problema es la sobrecarga estructural. Los propios datos oficiales de la Corte muestran que en 2024 ingresaron 45.678 casos, la cifra más alta de los últimos diez años. De ese total, el 55,9% de las presentaciones provinieron de gobiernos, organismos y dependencias públicas, y dentro de ese universo el 91,6% correspondió a la ANSES. A su vez, entre los recursos resueltos, la materia

13. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Jueces, sitio institucional, consultado el 8 de marzo de 2026, <https://www.csjn.gov.ar/>; Ley 26.183, art. 1, InfoLEG, <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123154/norma.htm>.

14. Senado de la Nación, expedientes 36/24 y 37/24, con sanción de rechazo del 3 de abril de 2025; Senado de la Nación, El Senado trató los pliegos de Lijo y García Mansilla, 3 de abril de 2025, <https://www.senado.gob.ar/prensa/22560/noticias>.

previsional representó el 40,4% y la laboral el 15,8%.¹⁵ Esto revela un dato estructural muy relevante: una porción significativa de la actividad de la Corte está absorbida por litigios masivos y repetitivos, muchos de ellos vinculados a jubilaciones, seguridad social y relaciones de trabajo. En otras palabras: el máximo tribunal termina funcionando en gran medida como estación final de conflictos seriados en los que el propio Estado discute prestaciones básicas con jubilados, pensionados y trabajadores.

El problema no es solo cuantitativo, sino también cualitativo. En 2024, el 82% de los recursos de queja y extraordinarios resueltos por la Corte fueron decididos mediante fórmulas, es decir, sin desarrollar en el texto del fallo los hechos, antecedentes y argumentos debatidos. El promedio de duración de los casos resueltos fue de 385 días corridos.¹⁶ Para cualquier litigante esto ya representa una demora significativa: para quien reclama una jubilación, prestación de salud, crédito alimentario o derecho laboral, ese tiempo puede traducirse en una pérdida material irreparable. Cuando la Corte tarda —y resuelve además una gran proporción de sus casos con fórmulas breves— el problema ya no es simplemente técnico, sino que la ciudadanía está recibiendo respuestas tardías y muchas veces difíciles de comprender.

A eso se añade un problema de representatividad y legitimidad democrática. Según el Mapa de Género de la Justicia Argentina, publicado por la propia Corte, las mujeres representan el 57% del plantel total del sistema judicial, e incluso en los mandos medios las mujeres funcionarias superan a sus pares varones. Sin embargo, la proporción se invierte en los cargos de toma de decisión, y la representación femenina se reduce al 30%.¹⁷ Sumado a esto, la integración actual de la Corte no incluye a ninguna mujer y tampoco existe normativa en el ámbito del sistema de justicia que reglamenta sistemas de cupos o políticas que tengan como objetivo a la paridad de género para los cargos de mayor jerarquía (jueces, defensores y fiscales).¹⁸ En un tribunal que define cuestiones centrales sobre

15. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Anuario Estadístico 2024, Oficina de Estadísticas, julio de 2025, <https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/10686>. Resumen ejecutivo disponible en: https://www.csjn.gov.ar/archivos/estadisticas/resumen_ejecutivo_anuario_2024.pdf

16. Op. cit. 18

17. Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (2025) Mapa de Género de los Ministerios Públicos de Iberoamérica Informe diagnóstico sobre representación igualitaria. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2025/06/vf-informe-mapa-de-genero-reg-aiamp-mayo-2025.pdf>

18. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer, Nueva edición del Mapa de Género de la Justicia Argentina, 7 de marzo de 2025, disponible en <https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/9487>; Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Jueces*, sitio institucional, consultado el 8 de marzo de 2026, <https://www.csjn.gov.ar/>

derechos sociales, laborales, previsionales, reproductivos, familiares y penales, la falta de pluralidad en su composición afecta su legitimidad pública y empobrece la perspectiva institucional desde la cual se interpretan los conflictos.

En definitiva, los problemas actuales de la Corte no se limitan a la discusión sobre sus integrantes o sobre eventuales ampliaciones futuras. Lo que aparece es un cuadro mucho más profundo: un tribunal subintegrado, sobrecargado por litigios repetitivos, con un uso muy extendido de decisiones de fundamentación abreviada y con un déficit evidente de representatividad. El daño que esto produce no impacta solamente sobre el equilibrio entre poderes sino también —de manera fundamental— sobre los sectores del pueblo argentino que llegan a la instancia judicial en reclamo de derechos previsionales, laborales, sociales o de protección constitucional y se encuentran con un órgano que, por su propio diseño y funcionamiento actual, no siempre ofrece respuestas oportunas, comprensibles y democráticamente robustas.

Ministerio Público Fiscal

Luego de la reforma constitucional del 94 la forma de organización de la justicia acorde al Ministerio Público Fiscal (MPF) (un sistema procesal penal acusatorio) nunca se concretó. Por otro lado, el código procesal penal —que es la ley en la cual se plasma la forma de organización— solo logró reformas parciales y de ninguna forma sustanciales, lo que terminó dejando un sistema procesal penal federal que se transformó en un híbrido.

Pero lo cierto, y más allá de lo establecido por la manda constitucional, es que el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 257/2015, firmado en diciembre de 2015 por el entonces nuevo gobierno de la alianza Cambiemos, modificó varios artículos de la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal¹⁹ y eliminó por decreto la autarquía financiera, reemplazándola por “un plan progresivo de asignación de recursos”. Se trató de una decisión avasallante de los principios de independencia, que también forzó la renuncia de la última procuradora general²⁰

19. Ley N° 27.148.

20. La última procuradora general designada conforme el ordenamiento constitucional fue Alejandra Gils Carbó en 2012. La gestión de la procuradora buscó preparar el organismo para la implementación del sistema acusatorio. En diciembre de 2017, tras fuertes presiones del gobierno de Mauricio Macri, Gils Carbó presentó la renuncia. Su lugar fue asumido por Eduardo Casal —de acuerdo a las normas reglamentarias del MPF— por tratarse del procurador ante la Corte con mayor antigüedad en el cargo. Si bien esta regla busca una solución transitoria hasta que el Senado de la Nación nombre una nueva autoridad, este trámite aún está pendiente, y Eduardo Casal continúa ocupando el cargo de procurador general interino desde la renuncia de Gils Carbó.

designada de acuerdo al proceso estipulado constitucionalmente, dejando al MPF encabezado por un titular interino; situación que se mantiene desde entonces. De esta manera, tal como relatamos en el apartado anterior, el Ministerio Público también se encuentra en una situación de debilidad institucional que facilita su condicionamiento. Desde 2017 el cargo de procurador general está vacante. A diferencia de los intentos para con la Corte Suprema, el gobierno actual no ha intentado llegar a un acuerdo para nombrar a través del Senado de la Nación su máxima autoridad. A su vez, desde 2015, el Poder Ejecutivo a través del DNU mencionado, decide sobre los recursos económicos y presupuestarios del Ministerio Público en evidente discrepancia con lo establecido en el artículo 120 de la Constitución Nacional.

En este contexto y durante el 2018 se implementó parcialmente el sistema acusatorio en dos provincias: Salta y Jujuy. Esto a la postre generó una anomalía, dado que el sistema acusatorio era prácticamente una excepción pintoresca, quedando circunscripto a un único distrito —Salta— compuesto por solo dos provincias del norte argentino, la homónima Salta y Jujuy. Más allá de la muestra de falta de diseño institucional y política pública que esta situación demuestra, vale señalar que este estado de cosas permaneció incólume hasta 2024, año en que con la llegada del gobierno de Javier Milei fue retomado, con bastante vehemencia, el plan para implementar el modelo acusatorio. No obstante, esto se realizó sin la más mínima planificación ni inversión que pudieran alimentar alguna vaga expectativa en este cambio trascendente de la forma en que se organiza e investiga en la justicia federal argentina.

En resumidas cuentas, al comienzo de 2026 es posible apreciar que el sistema acusatorio federal se encuentra implementado, además de en el ya mencionado distrito Salta, en los distritos Rosario, Mendoza, Mar del Plata, Bahía Blanca, General Roca, Comodoro Rivadavia, Corrientes y Resistencia, que en total dan cuenta de una implementación del sistema acusatorio en 15 de las 23 provincias argentinas, a lo que se suma parte de la provincia de Buenos Aires.²¹ Ahora bien, esta implementación fue hecha sin revertir en lo más mínimo el desbalance presupuestario entre Poder Judicial y Ministerio Público Fiscal. Vale aclararlo, en todos los lugares allí donde el sistema acusatorio vio la luz en la región, sus Ministerios Públicos Fiscales comenzaron a superar en varias veces el presupuesto del que goza en esos mismos lugares el Poder Judicial, mientras que a la fecha el MPF

21. Los distritos pueden incluir a más de una provincia. Para conocer la distribución de las jurisdicciones ver: <https://www.mpf.gob.ar/mapa-fiscalias/>

argentino cuenta con un presupuesto que ronda el 2% de su par judicial, sumado al hecho de que la distribución de personal es 3 a 1 en favor del Poder Judicial.

A todo esto se suma que para mediados de 2025, según informa el Ministerio Público Fiscal,²² existen 166 fiscalías vacantes y 106 fiscales son subrogantes. Si bien esta dificultad excede al organismo, ya que los fiscales son elegidos por el Poder Ejecutivo, que debe contar con acuerdo del Senado, se trata de un problema, dado que el volumen de trabajo se viene incrementando. Esta circunstancia aumenta en la medida que se implementa el sistema procesal acusatorio, dado que con él llega también la necesidad de instrumentar las investigaciones, hacerlas avanzar e interactuar ante el Poder Judicial en audiencias orales que demandan la multiplicación de representantes fiscales.

En resumen, la necesidad de contar con un sistema procesal penal acusatorio plenamente vigente no encuentra reparos, pero dada la fragilidad institucional del MPF no se debe perder de vista que esta implementación va a dejar al frente de todas las investigaciones penales federales (de materias tan sensibles como trata de personas, narcotráfico y corrupción), a un organismo que cuenta con un procurador interino desde el año 2017 y depende económicamente de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional. Dejar las investigaciones de las causas más sensibles y complejas del país en cabeza de un procurador fácilmente reemplazable a través de un decreto, y condicionado en sus recursos por el Ejecutivo, lo deja expuesto a cualquier tipo de presión o extorsión. Todo esto dista diametralmente de los objetivos perseguidos por la Constitución Nacional vigente al regular particularmente esta institución. Además de preocuparnos, la situación demanda pensar cuáles son los arreglos institucionales posibles y más eficaces para que este cambio de paradigma tan buscado sea aprovechado y tenga alguna posibilidad de éxito.

Consejo de la Magistratura: los mecanismos de control sobre el Poder Judicial

El Consejo de la Magistratura tiene entre sus funciones la selección de magistrados, la administración del Poder Judicial y el impulso de los procesos disciplinarios contra jueces. En este sentido, el Consejo fue concebido como un órgano clave para fortalecer la transparencia institucional, limitar las lógicas corporativas del sistema judicial y generar mecanismos efectivos de responsabilidad respecto de la actuación de los magistrados.

22. Conforme la información brindada a la Fundación DHI en fecha 8/05/25, a través del pedido de Acceso a la información Pública requerido al Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Sin embargo, la dinámica institucional que adquirió el organismo ha terminado por obstaculizar el cumplimiento efectivo de esas funciones. Los procesos disciplinarios avanzan con extrema dificultad, lo que en los hechos favorece escenarios de impunidad respecto de conductas reprochables de los jueces. A eso se suma que las facultades de administración y organización del Poder Judicial han sido progresivamente restringidas por la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha tendido a concentrar funciones que originalmente estaban destinadas a ser ejercidas por el propio Consejo.

Esta situación se profundizó a partir de diciembre de 2021, cuando el máximo tribunal declaró nuevamente la inconstitucionalidad de la Ley N° 26.080 —que regulaba la integración y funcionamiento del Consejo— en el marco de un amparo promovido por el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. En esa decisión, la Corte otorgó al Congreso un plazo de 120 días para sancionar una nueva ley, al tiempo que restableció transitoriamente la vigencia del régimen previsto en la Ley N° 24.937 de 1997, que coloca la presidencia del organismo en cabeza del presidente de la Corte Suprema. Ante la falta de sanción de una nueva normativa dentro del plazo fijado, ese esquema terminó consolidándose en la práctica, dando lugar a una situación institucional en la que la Corte preside el órgano encargado de la administración del Poder Judicial y del control disciplinario de los magistrados.

3. PROPUESTAS Y DESAFÍOS POR DELANTE

La demanda de una “reforma judicial” ha sido una constante en la Argentina, bajo la mencionada premisa de que la justicia “funciona mal o no funciona”. Las posiciones dominantes se agrupan en dos vectores: quienes consideran que el problema es de diseño institucional, y proponen entonces reformas constitucionales estructurales; y quienes sostienen que la dificultad reside en los actores judiciales y apelan así a soluciones personalistas, como la elección popular de magistrados. Desde nuestra mirada, ambas perspectivas resultan insuficientes.

La experiencia de la década de 1990 demostró que los cambios normativos amplios no garantizan mejoras sustantivas. Treinta años después, muchas de las innovaciones institucionales permanecen inconclusas o desdibujadas. La reiteración de propuestas de “nueva reforma constitucional” para enfrentar los mismos déficits estructurales muestra la fatiga de un modelo reformista que no logra traducirse en mejoras operativas. La perspectiva académica y empírica actual sugiere que no existen diseños institucionales capaces de resolver por sí solos los problemas de la justicia, y que la “reserva moral” de los funcionarios no es

tampoco garantía de cambio. Ambas estrategias tienden a reproducir el *statu quo* o a facilitar la captura institucional en contextos de crisis. Tal es así que consideramos que el camino más prometedor es un enfoque sistémico y de largo aliento, centrado en el fortalecimiento institucional, así como la mejora de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Algunos de estos dispositivos están contemplados en la Constitución Nacional y requieren de actualizarse normativamente, o ya fueron sancionados por el Congreso Nacional y deben simplemente implementarse.

Acceso a la justicia: abordaje integral y articulación con las justicias provinciales

El escenario actual obliga a repensar el acceso a la justicia no solo como una cuestión de patrocinio gratuito o ampliación territorial de oficinas, sino también como un problema de diseño institucional y organizacional.²³ Consideramos prioritaria la implementación de una política destinada no únicamente a ampliar los servicios jurídicos de patrocinio jurídico gratuito, sino también a modernizar los instrumentos a través de los cuales el Estado organiza y procesa los conflictos. De lo contrario, las políticas de acceso seguirán siendo paliativas y fragmentarias frente a un diseño institucional que continúa operando bajo lógicas formales y decimonónicas.

Resulta indispensable que cualquier proyecto de fortalecimiento de la justicia tenga como eje central facilitar el acceso, mejorar su capacidad y la calidad de las respuestas que brinda; así como la protección de los derechos humanos con justicia social desde una perspectiva interseccional y de género. Esa es, en definitiva, la razón de ser del sistema judicial. El sistema de justicia y sus integrantes deben hacer pie en el bloque constitucional de derechos humanos, el principio de progresividad y la justicia social al momento de tomar decisiones. Es decir: tienen que incorporar a sus marcos interpretativos la igualdad ante la ley no como una igualdad formal, sino en términos de igualdad sustantiva, que considere las desigualdades reales que atraviesan los distintos grupos sociales y que condicionan —o incluso impiden— el ejercicio efectivo de derechos. Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia requiere la adopción de políticas

23. Un sistema que exige trámites presenciales reiterados, escritos formales complejos, tiempos prolongados de respuesta y conocimiento técnico especializado reproduce desigualdades incluso cuando formalmente reconoce derechos. La distancia entre la norma y su ejercicio efectivo no se explica únicamente por la falta de recursos, sino también por estructuras procesales y administrativas que no fueron concebidas para un contexto de masividad, digitalización y creciente demanda social de derechos.

integrales destinadas a remover los obstáculos económicos, sociales, territoriales e institucionales que hoy limitan su ejercicio.

Se requiere trabajar en dos sentidos. En primer lugar, es necesario revisar los marcos interpretativos sobre la igualdad ante la ley, de manera fundamental en el ámbito de la justicia civil —históricamente interpretada como la encargada de dirimir cuestiones patrimoniales, y por ende desde una perspectiva liberal— que reducen el acceso a los derechos civiles, económicos y sociales a una capacidad económica individual. El acceso a la vivienda, y los derechos de los inquilinos, los regímenes de alimentos y responsabilidad parental, el acceso a la salud de las personas con discapacidad, entre tantos, no pueden quedar supeditados a la posibilidad individual de solventar un patrocinio jurídico letrado a instancia privada. El Estado nacional ha asumido compromisos internacionales que imponen una obligación activa y positiva de remover los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporados al bloque de constitucionalidad federal por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, exigen que los derechos que reconoce sean garantizados sin discriminación y con progresividad. Las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad establecen estándares específicos en materia de asistencia letrada gratuita, comprensión de las actuaciones judiciales y acercamiento territorial de los servicios de justicia. El conjunto de estos instrumentos impone al Estado no solo la obligación de contar con un sistema judicial formalmente disponible, sino de garantizar que ese sistema sea materialmente accesible para quienes más lo necesitan.

En segundo lugar, se requiere de una decisión como política de Estado de desarrollar y fortalecer dispositivos de acceso y patrocinio jurídico gratuito no solo en materia penal, sino en los derechos civiles, sociales, económicos, etc. Esto requiere de la articulación del Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Justicia, con los gobiernos provinciales y sus respectivas justicias, en virtud de lo que señalamos previamente. Los conflictos de estas materias dependen de las justicias provinciales, de manera que requieren de una respuesta articulada. En ese marco, el uso de nuevas tecnologías —y particularmente de herramientas basadas en inteligencia artificial— comienza a aparecer como un componente relevante en la medida en que puede contribuir a simplificar el acceso a la información jurídica, mejorar la gestión de los procesos y reducir algunas de las barreras que hoy limitan el ejercicio efectivo de derechos.

Justicia federal y justicia provincial

Emparentado con lo anterior, cualquier política orientada a mejorar el acceso a la justicia requiere necesariamente articularse con las justicias provinciales, dado que la mayor parte de los conflictos que afectan cotidianamente a la ciudadanía se tramitan en esas jurisdicciones. Las estrategias de ampliación del acceso no pueden diseñarse exclusivamente desde el ámbito federal ni de manera aislada por cada provincia. Por el contrario, resulta necesario promover mecanismos de cooperación institucional que permitan coordinar políticas, compartir información y desarrollar herramientas comunes que faciliten la atención y orientación de las personas.

Pero más allá de esta articulación interinstitucional, necesaria para cualquier desarrollo sensato en la materia, deviene aún más necesario elaborar un plan integral que contemple reglas claras y previsibles respecto a las motivaciones por las cuales se crean los diversos dispositivos que integran el entramado del sistema de justicia argentino. Hablamos de normas que determinen la creación de tal o cual organismo con una motivación transparente respecto a su inclusión dentro del sistema ordinario o federal, para que se trate de una inclusión coherente y motivada. En esta materia resulta prioritario que sea la política (y no los propios órganos jurisdiccionales) la que asuma la tarea de plasmar en una ley qué cuestiones corresponden al ámbito federal y cuáles, por contraposición, al ordinario, estableciendo de forma igual de precisa cómo se resuelven los conflictos de competencia que puedan darse entre ambos sistemas.

Es necesario, por otra parte, contar con un accesible —y permanente— relevamiento de organismos, incluidas sus competencias materiales y territoriales claramente delimitadas y el consecuente análisis sobre la conveniencia y coherencia de dicho entramado. La propuesta plantea un escenario diametralmente opuesto al actual, en el que no existe un registro donde esta información se encuentre consistentemente presentada y disponible. Este relevamiento o “mapa judicial” —tantas veces proyectado, pero nunca concretado— debe darse en el marco de una normativa que establezca también los criterios sobre la base de los cuales será posible ampliar o modificar ese mapa judicial en lo sucesivo, explicando las variables mediante las cuales se asignan los dispositivos y los recursos a nivel federal en todo el territorio nacional.²⁴

24. Para quien desee profundizar en este aspecto se propone consultar: Iriarte, J.P. (2012) Distribución de casos y la indeterminación legal del juez. *Revista Derecho Penal*, año I N° 2, 411-444. Recuperado en: <https://www.saij.gob.ar/juan-pablo-iriarte-distribucion-casos-indeterminacion-legal-juez-dacf120120/123456789-0abc-defg0210-21fcanirtcod>

Corte Suprema de Justicia

Luce razonable que la última palabra en materia judicial, con todo lo que ello conlleva, no quede exclusivamente reservada a cinco personas, con el riesgo que supone —tal como efectivamente sucedió— que ese número se vea reducido a tres ante eventuales vacantes. El argumento no es arbitrario y busca mitigar las problemáticas que se derivan de la conformación actual, como la necesidad de convocar a un conjuer, que debe sortearse entre los presidentes de las Cámaras Federales, cuando los tres miembros no voten en igual sentido, retrasando la resolución de causas y, en definitiva, otorgándole la posibilidad de resolver controversias de enorme relevancia a quien nunca obtuvo un nombramiento para ello.²⁵ La ampliación del máximo tribunal al número de nueve o más miembros podría, además, facilitar los consensos políticos necesarios que finalmente permitan completar la integración de la Corte de acuerdo con el mandato constitucional, al tiempo que conlleva una saludable distribución del poder que, actualmente, parecería estar más concentrado de lo recomendable. A su vez, permitirá contemplar de modo más armónico los preceptos de paridad de género y enfoque federal establecidos en el decreto reglamentario.

Si bien el aumento de los miembros *per se* podría suponer algunos beneficios inherentes, lo ideal sería que fuera implementado en el marco de una reforma más amplia que contemple la cantidad y el tenor de las causas que llegan a conocimiento de la Corte, como plazos de resolución, competencias y la eventual composición interna del tribunal que bien podría dividirse en salas.²⁶ La ampliación en el número de miembros de la Corte Suprema permite considerar la división en salas como una alternativa plausible para agilizar la resolución de causas. Bajo este esquema, bastaría con la mayoría de los jueces de cada sala para dictar sentencia, evitando la intervención del tribunal en pleno. Así se reducirán los tiempos

25. Actualmente el número de miembros del máximo tribunal se encuentra previsto en el art. 21 del Decreto-Ley 1285/58 (texto según Ley N° 26.853), mientras que el art. 23 del citado decreto (texto según Ley N° 15.271) faculta específicamente a la Corte a dividirse en salas, de acuerdo al reglamento que a tal efecto se dicte y estipula que actuará en pleno en aquellos asuntos en que tiene competencia originaria y para resolver las cuestiones de inconstitucionalidad. Asimismo, el art. 113 de la Constitución Nacional prevé que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación dictará su reglamento interior y nombrará a sus empleados.

26. En esa dirección, al día de hoy, existen diversos proyectos de ampliación. Ahí encontramos distintas propuestas: S.- 245/24, de la senadora Sapag; S.- 437/24, de la senadora Vigo; S.- 725/24, de la senadora Giménez; S.- 1.276/24, de la senadora Silva; S.- 1.298/24 de la senadora Crexell; S.- 1.526/24, del senador Fama y otros señores senadores; S.- 2.233/24 de la senadora Sapag, y S.- 689/25 del senador Romero.

de circulación de los expedientes, se garantizará una mayor celeridad procesal y se dotará de mayor seguridad jurídica al sistema en su totalidad.

Por último, entre las modificaciones que deben llevarse a cabo con mayor premura, sin lugar a dudas debe ubicarse la sanción de una nueva ley del Consejo de la Magistratura de la Nación que reglamente el art. 114 de la Constitución Nacional. Será también tarea de los legisladores discutir y sancionar una ley que estipule la distribución de la representatividad del Consejo, respetando el mandato constitucional y de acuerdo a los lineamientos trazados por la sentencia de la Corte Suprema en oportunidad de declarar la inconstitucionalidad de la anterior ley. En esa dirección, creemos que la Corte no debe ocupar un asiento en el Consejo y, menos aún, presidirlo. También sería una buena ocasión para que el Consejo de la Magistratura reasuma de manera plena la facultad de administrar el Poder Judicial que le corresponde por imperio del art. 114 constitucional.

Sostenemos, en definitiva, que la Corte Suprema requiere de una reingeniería para aumentar su capacidad de respuesta y recomponer su institucionalidad, aspectos que golpean en la legitimidad y confianza ciudadana. Resta aún reflexionar sobre los caminos para fortalecer la rendición de cuentas y la confianza por parte de la sociedad hacia una institución en la que la legitimidad es un pilar fundamental para cualquier Estado democrático.

Ministerio Público Fiscal

En la coyuntura actual, plantear un acuerdo político para el nombramiento de un procurador o procuradora general conforme el procedimiento constitucional pareciera un escenario difícil de concretar. Sin embargo, consideramos que una propuesta que acercará la posibilidad de alcanzar los consensos necesarios para ese nombramiento es la limitación del mandato del procurador general.²⁷ Por otra parte, resulta clave poner en plena vigencia la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, junto con su autarquía y autonomía financiera en los términos en que allí se encuentra contemplada, a fin de poder cumplir con la implementación del sistema acusatorio, de manera de recuperar la finalidad para la que fue creado el organismo.

En resumidas cuentas, la sola implementación plena de la ley orgánica vigente, a la que a lo sumo se podrían sumar algunas pocas modificaciones

27. En 2020 tuvo media sanción en la Cámara de Diputados un proyecto de modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal que modifica la duración del mandato del procurador general a cinco años con posibilidades de un nuevo mandato por otros cinco años. <https://www.ambito.com/politica/ministerio-publico/senado-el-oficialismo-dio-media-sancion-los-cambios-al-fiscal-n5151261>

puntuales en su articulado, como la ya mencionada limitación del mandato de la figura del procurador/a general, supondrá una mejora sensible y superadora del escenario actual.

Consejo de la Magistratura: transparencia y rendición de cuentas

Frente al escenario actual, donde la Corte Suprema de Justicia sigue siendo en los hechos el órgano que administra el Poder Judicial, el que lleva adelante el diseño institucional y ejecuta su presupuesto (además de múltiples funciones que claramente fueron desalentadas desde el propio cuerpo constitucional) resulta necesario que el Poder Legislativo dicte una nueva ley que permita restablecer el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y le otorgue el dinamismo institucional necesario para cumplir con las funciones que le fueron asignadas por la Constitución.

Una nueva regulación debería fortalecer su capacidad para ejercer efectivamente el control disciplinario, garantizar mayores niveles de transparencia en el funcionamiento del Poder Judicial y consolidar mecanismos de rendición de cuentas respecto de la actuación de los magistrados. En este sentido, un Consejo de la Magistratura que funcione adecuadamente puede contribuir a mejorar la legitimidad del sistema judicial y a reconstruir la confianza ciudadana, en la medida en que opera como una instancia institucional destinada a asegurar la responsabilidad de los jueces y la transparencia en el funcionamiento del Poder Judicial.

El Consejo de la Magistratura debe ser un organismo que impulse la transparencia en todos los aspectos del Poder Judicial (de administración de recursos, de los procesos de sustanciación de los concursos) y ejerza las funciones disciplinarias sobre los magistrados que no adecuen su conducta ética, o se desvíen de sus deberes funcionales.

4. A MODO DE CIERRE

Los problemas del sistema de administración de justicia que hemos recorrido no son nuevos ni desconocidos. Por el contrario, se trata de un diagnóstico que comparte un amplio y variopinto abanico de actores de la sociedad civil, la academia y hasta el propio sistema: un Consejo de la Magistratura que no ejerce las funciones para las que fue creado, un Ministerio Público Fiscal vacante desde 2017, un Ministerio Público de la Defensa también vacante desde 2026 y condicionado presupuestariamente por el Ejecutivo y una Corte Suprema sin integración

plena y sobrecargada conviven con un sistema de acceso a la justicia insuficiente. Estas falencias no responden a decisiones coyunturales ni a un único actor institucional: son el resultado acumulado de décadas de implementación incompleta, reformas parciales y ausencia de políticas sostenidas.

Así emerge con nitidez una conclusión que resulta incómoda para el debate: una parte significativa de los instrumentos necesarios para mejorar el sistema de justicia ya existen. La reforma constitucional de 1994 introdujo mecanismos orientados a fortalecer la independencia judicial, desconcentrar poder y ampliar el acceso a la justicia. El Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, el sistema procesal acusatorio, y su autarquía financiera: ninguno de estos instrumentos requiere ser inventado, sino más bien ser plenamente implementados y cumplidos.

Las propuestas que apuestan por “empezar de cero” suelen producir efectos contrarios a los buscados. Lejos de resolver los problemas estructurales, tienden a reproducir las mismas dinámicas que se pretendían modificar: mayor opacidad, mayor incertidumbre y menor capacidad de control democrático. La experiencia de las tres décadas transcurridas desde 1994 lo confirma: los cambios normativos amplios no garantizan mejoras sustantivas si no están acompañados de implementación efectiva, recursos y voluntad política sostenida en el tiempo.

Consideramos que el camino no pasa por una nueva “gran reforma”, sino por un enfoque sistémico de fortalecimiento institucional a través de políticas de largo aliento centradas en dos ejes: la implementación plena del marco normativo vigente y el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La primera en tanto permite verificar los procesos; y la rendición de cuentas como mecanismo para evaluar desempeño y resultados.

La relevancia de este segundo eje no es menor en el contexto actual. Como se señaló a lo largo del texto, la debilidad institucional del sistema de justicia no es solamente un problema de ineficiencia: es una condición que facilita la captura. Un Ministerio Público sin una autoridad interina no ratificada por el Senado de la Nación, sin autarquía financiera y con más de cien fiscalías vacantes, además de un organismo que “funciona mal”, es un organismo expuesto. Una Corte reducida a tres miembros, además de un tribunal con dificultades operativas, es un tribunal vulnerable. Un Consejo de la Magistratura que no ejerce sus funciones disciplinarias, además de un órgano ineficaz, es un espacio donde la impunidad de los magistrados se vuelve estructural. En todos estos casos la debilidad institucional y el riesgo de captura son las dos caras de un mismo problema.

Recuperar la institucionalidad del sistema de justicia es, en ese sentido, una tarea urgente y también democrática. La rendición de cuentas de jueces y fiscales, la transparencia en el funcionamiento de los órganos de gobierno judicial y la

capacidad de ofrecer respuestas oportunas y comprensibles para la ciudadanía son condiciones indispensables para restablecer la confianza pública. No se trata de aspiraciones abstractas: el marco constitucional vigente ya las prevé. Lo que falta es la decisión política de cumplirlo

BIBLIOGRAFÍA

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ] e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales [INECIP] (2021). Centros de Acceso a la Justicia en Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de Estadísticas (2025). Anuario Estadístico 2024. <https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/10686>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de Estadísticas (2025). Resumen ejecutivo del Anuario Estadístico 2024. https://www.csjn.gov.ar/archivos/estadisticas/resumen_ejecutivo_anuario_2024.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer (2025). Nueva edición del Mapa de Género de la Justicia Argentina. <https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/9487>

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2026). Jueces. Sitio institucional. <https://www.csjn.gov.ar/>

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2025). ¿El sistema acusatorio avanza? Informe sobre la implementación de la Ley 27.063. <https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.08.25-INFORME-ACUSATORIO.pdf>

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2026). Poder Judicial y legitimidad democrática. La conveniencia de una Corte más amplia. <https://www.fundaciondhi.com.ar/post/poder-judicial-y-legitimidad-democractica-20260420>

Iriarte, Juan Pablo (2012). Distribución de casos y la indeterminación legal del juez. *Revista Derecho Penal*, 1(2), 411-444. <https://www.saij.gob.ar/juan-pablo-iriarte-distribucion-casos-indeterminacion-legal-juez-dacfi20120/123456789-0abc-defg0210-21fcanirtcod>

Ministerio Público Fiscal de la Nación (2025). Mapa de Fiscalías. <https://www.mpf.gob.ar/mapa-fiscalias/>

World Justice Project (2024). WJP Rule of Law Index 2024. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2024.pdf>

World Justice Project (2025). WJP Rule of Law Index 2025. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2025.pdf>

Legislación

Constitución de la Nación Argentina (1994).

Decreto-Ley N° 1285/58 (texto según Ley N.º 26.853). Organización de la Justicia Nacional.

Decreto N° 83/2015. Designación en comisión de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Decreto N° 256/2015. Transferencia de escuchas telefónicas a la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Decreto N° 257/2015. Suspensión de la Ley N.º 27.063 y modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

Ley N° 24.588 (1995). Garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

Ley N° 24.937 (1997). Consejo de la Magistratura.

Ley N° 26.080 (2006). Modificación de la Ley del Consejo de la Magistratura.

Ley N° 26.183 (2006). Composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ley N° 27.063 (2014). Código Procesal Penal Federal.

Ley N° 27.148 (2015). Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

Fuentes legislativas y de seguimiento parlamentario

Senado de la Nación Argentina (2024-2025). Proyectos de ampliación de la Corte Suprema: S-245/24 (Sapag); S-437/24 (Vigo); S-725/24 (Giménez); S-1.276/24 (Silva); S-1.298/24 (Crexell); S-1.526/24 (Fama y otros); S-2.233/24 (Sapag); S-689/25 (Romero).

Noticias y medios

Ámbito Financiero (2020). Senado: el oficialismo dio media sanción a los cambios al Ministerio Público Fiscal. <https://www.ambito.com/politica/ministerio-publico/senado-el-oficialismo-dio-media-sancion-los-cambios-al-fiscal-n5151261>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2023). Los Centros de Acceso a la Justicia atendieron más de medio millón de consultas entre 2020 y 2023. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-centros-de-acceso-la-justicia-atendieron-mas-de-medio-millon-de-consultas-entre-2020-y>

Senado de la Nación Argentina (2025). El Senado trató los pliegos de Lijo y García Mansilla (expedientes 36/24 y 37/24). <https://www.senado.gob.ar/prensa/22560/noticias>