

EL DESAFÍO DE REVERTIR LA CONGESTIÓN DE LOS TRIBUNALES
BONAERENSES A COMIENZOS DEL SIGLO XX:
LA MIRADA EN EL DESEMPEÑO JUDICIAL

Por GISELA SEDEILLÁN*

RESUMEN:

En la primera década del siglo XX, la morosidad judicial, la congestión de los tribunales y el desempeño del personal judicial se tornaron ejes de cuestionamientos constantes sobre los que parecía girar la problemática de la justicia en la provincia de Buenos Aires. Con el propósito de agilizar los procesos y descomprimir la población carcelaria se priorizó realizar reformas en la administración de justicia penal. La historiografía se ha detenido en señalar los cambios impulsados en relación con la legislación penal. Sin embargo, resta analizar en qué medida ese clima reformista impactó en la atención de una agenda pendiente como era el aumento del personal judicial, en la estructura judicial y en el fortalecimiento de los recursos presupuestarios. A fin de identificar las reformas proyectadas y concretadas en tal sentido, nos centraremos en el análisis de los debates acaecidos en la legislatura bonaerense en particular.

PALABRAS CLAVES: *Justicia penal - Morosidad judicial - Legislatura - Provincia de Buenos Aires.*

ABSTRACT:

A slow moving judicial system, overloaded criminal courts and poor performance of court staff became constant questionings of the problematic affecting the judicial system of the Buenos Aires province during the first decade of the twentieth century. In order to streamline processes and decompress the overcrowded prisons the province government prioritized reforms to the criminal justice system administration. Historiography has usually focus on pointing out the changes introduced to the criminal law. However, it remains to be analyzed the extent of the reform atmosphere impact on addressing pending shortcomings such as the increasing of the judicial staff and judicial structure and the strengthening of the judicial budget. With the intention of identifying the projected and accomplished reforms we will focus on the analysis of the debates held at the legislature of the Buenos Aires province.

KEYWORDS: *Criminal justice - Judicial delays - Legislature - Province of Buenos Aires.*

* Doctora en Historia (UNICEN). Investigadora asistente del CONICET y del Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (IGEHCs). Miembro Titular del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. E-mail: gsedei@yahoo.com.ar.

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONGESTIÓN JUDICIAL: UNA PROBLEMÁTICA HISTÓRICA. III. EL FUNCIONAMIENTO JUDICIAL EN EL DEBATE POLÍTICO. 1. El aumento del personal judicial: una agenda pendiente. 2. El incremento del presupuesto judicial: su distribución. IV. EN BÚSQUEDA DE MAYOR PRODUCTIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES. V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

En las primeras décadas del siglo XX, en la legislatura nacional, un grupo de políticos enmarcado en una corriente reformista impulsó la atención de diferentes problemáticas asociadas a la representación política y a la “cuestión social” acaecida con las transformaciones de la sociedad¹. Infraestructura, educación, salud, minoridad, criminalidad fueron parte de los temas que ocuparon la agenda política. También se impulsó la reforma del sistema penal a fin de limitar su carácter puramente represivo en un contexto de afluencia del discurso criminológico positivista². De este clima reformista no fue ajena la legislatura

¹ Eduardo Zimmermann indicó que una fracción importante de la elite dirigente, identificada con los claustros universitarios articuló un discurso reformista, orientado a interpretar y resolver los problemas más conflictivos que el proceso de modernización planteaba al estado. A su vez, estos grupos fueron ganando presencia institucional en las universidades y en el aparato administrativo estatal, integrando ese movimiento orientado a la producción del nuevo “conocimiento social” y a su utilización desde el estado. Véase: EDUARDO ZIMMERMANN, “Universidades, ciencias sociales, y política pública en la Argentina del primer Centenario: del conocimiento ilustrado al nuevo “conocimiento social”. Disponible en (<http://saberesdeestado.ides.org.ar/files/2008/05/eduardozimmermann2.pdf>). [Fecha de consulta: 5/05/2015]; MARIANO PLOTKIN y EDUARDO ZIMMERMANN (Coords.), Introducción, en *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012. También EDUARDO ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995. Para un análisis de la cuestión social desde diversas perspectivas: JUAN SURIANO (Coord.), *La cuestión social en Argentina 1870- 1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000.

² Con respecto al discurso criminológico positivista: ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas...*, cit.; RICARDO SALVATORE, “Criminología positivista: reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina”, en SURIANO (Coord.), *La cuestión social...*, cit., pp. 127-158; OSCAR TERÁN, *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo. (1880-1910). Derivas de la “cultura científica”*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008. Acerca de la recepción del discurso positivista italiano en la Argentina y de los matices sobre la vertiente original: JOSÉ DANIEL CESANO, *Élites, redes intelectuales y recepción en la cultura jurídico penal de Córdoba (1900-1950)*, Córdoba, Ediciones del Copista, 2011. Sobre el escaso impacto en la práctica RICARDO SALVATORE, *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de historia social y cultural argentina, 1829-1940*, México, Gedisa, 2010; THOMÁS DUVE, “¿Del absolutismo ilustrado al liberalismo reformista? La recepción del Código Penal Bávaro de 1813 de Paul J. A. von Feuerbach en

bonaerense en la que el sistema penal, en general, y la justicia, en particular, ocuparon un lugar destacado en el debate político, especialmente con la asunción de Tomás Jofré como diputado provincial en 1907. Ante las pésimas condiciones de las cárceles, abarrotadas de procesados sin ninguna posibilidad de rehabilitación, se alzaron distintas voces reclamando la reforma de la justicia penal.

La morosidad judicial y la congestión de los juzgados penales se convirtieron en ejes de cuestionamientos constantes sobre los que parecía girar la problemática de la justicia en la provincia de Buenos Aires. A fin de modificar un escenario en el que aparentaban reflejarse solamente las insuficiencias, se impulsó desde la legislatura realizar un análisis empírico de sus principales causas y las posibles opciones estratégicas para su superación. Si bien eran múltiples las razones que intervenían en la sobrecarga de los tribunales y variaban de un juzgado a otro, en los años previos al centenario las críticas se centraron en la legislación procesal penal y el desempeño del personal judicial³. Tomás Jofré, Manuel Gascón, Casimiro Villamayor, Agustín Gambier, entre otros, fueron algunos de los legisladores que se permitieron reflexionar sobre la justicia en términos de obligaciones y responsabilidades de los funcionarios encargados de administrarla. Los jueces, por su parte, demandarían mayor personal judicial.

La historiografía se ha detenido en señalar cómo este clima reformista impulsó proyectos de reformas de los cuerpos legales y del sistema penitenciario⁴. Sin embargo, resta analizar en qué medida impactó en la estructura del personal judicial y el fortalecimiento de los recursos presupuestarios. Hacemos foco en la provincia de Buenos Aires y en la administración de justicia penal, en particular, para sostener que el aumento del personal judicial constituía una agenda pendiente que comenzó a atenderse de manera gradual y parcial a mediados de la primera década del siglo XX⁵. Ante el fuerte cuestionamiento al personal judicial por trabajar por debajo de su capacidad productiva, dicha política se combinó con la

Argentina y el debate sobre la reforma del derecho penal hasta 1921", en *Revista de Historia del Derecho*, núm. 27, [1999], Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2000, pp. 147 y ss.

³ No solo en la legislatura, también en ámbitos académicos, véase: VÍCTOR MARTÍN, "El liberalismo reformista argentino 1910-1916 a través de la *Revista de ciencias políticas*". Disponible en (<http://www.bn.gov.ar/dossier-de-trabajos-de-investigacion-1-nervaduras-de-la-esfera-publica>). [Fecha de consulta: 4/4/2015].

⁴ Los proyectos de reforma buscarían incorporar en el proceso penal la oralidad, la publicidad y substituir el antiguo sistema puramente represivo por otro de marcada tendencia preventiva. MARTÍN, "El liberalismo reformista...", cit., p. 50.

⁵ A pesar de concentrar los juzgados civiles mayor recargo de trabajo se dio prioridad a reformar la justicia penal ante la preocupación por la realidad carcelaria. Por dicha razón nos centraremos únicamente en el análisis de dicha rama. El trabajo abarca la última década del siglo XIX hasta la asunción de Marcelino Ugarte como gobernador en 1914. Durante su mandato se desplaza la problemática de la morosidad judicial por otra más grave como es la falta de independencia judicial.

sanción de una legislación cuyo objetivo común fue obtener mayor productividad de los funcionarios judiciales.

Las principales fuentes analizadas serán los debates de la legislatura provincial con el fin de identificar las políticas propuestas a fin de solucionar la congestión judicial y los consensos o disensos surgidos en torno a ellas. También abordaremos los presupuestos anuales de recursos y gastos de la legislatura con el propósito de ver la manera en que las medidas dictadas impactaron en la estructura y evolución del número de funcionarios judiciales y cuáles fueron las áreas más o menos favorecidas. Estos documentos serán complementados con la consulta de uno de los principales matutinos bonaerenses, el diario platense *El Día*⁶.

II. LA CONGESTIÓN JUDICIAL: UNA PROBLEMÁTICA HISTÓRICA

En 1895 existían 921.168 habitantes en la provincia de Buenos Aires y cuatro departamentos judiciales. El departamento de Capital, con sede en La Plata, era el de mayor extensión por ejercer jurisdicción en 45 partidos de los 97 existentes⁷. Según los datos que brinda Tomás Jofré, allí se contabilizaban no menos de 437.775 habitantes, oficiando en materia criminal cuatro juzgados desde 1892. Le seguía en concentración poblacional el departamento del Centro, con sede en Mercedes, donde se registraban 210.312 habitantes y dos juzgados criminales desde 1894. El departamento judicial del Sud, con sede en Dolores, contaba con un juzgado para un cálculo estimativo de 150.962 personas; también funcionaba un juzgado en el departamento judicial del Norte con asiento en San Nicolás, para 122.119 personas⁸. Existía en cada departamento una cámara de apelaciones que

⁶ Además, utilizamos la estadística que brindan las memorias de la Suprema Corte, accesible solo para los años 1882, 1896, 1908, 1911. Éstas indican la cantidad de expedientes entrados, resueltos y pendientes, aunque no incluyen indicadores del tiempo de su tramitación. El análisis del archivo judicial del departamento del Sud sugiere que su duración dependía de múltiples factores, en ocasiones los jueces priorizaban atender aquellos casos correccionales en los que se podía otorgar la libertad provisoria.

⁷ El censo nacional de 1895 registra este número de partidos. *Segundo Censo de la República Argentina de 1895*, Vol. II, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la penitenciaría Nacional, 1898, p. 63.

⁸ La información que brinda Jofré sobre la población perteneciente al departamento judicial de Capital y del Sud en 1895 no incluye la de aquellos partidos que después de 1902 fueron anexados al departamento de Costa Sud. Ante ello extrajimos dichos datos del cuadro referido a la evolución demográfica del departamento Costa Sud. Dado que las anexiones de partidos a determinados departamentos no siempre se fijaban mediante ley, en algunos casos inferimos dicha información de los archivos judiciales departamentales. Con respecto al departamento de Capital incluimos en el cálculo poblacional: Bahía Blanca, Alsina, Guaminí, Patagones, Villarino, Puán, Laprida. Véase cuadros del anexo estadística

concentraba jurisdicción civil, comercial y criminal, a excepción del de Capital donde funcionaban dos cámaras desde 1886. A pesar del recargo de trabajo que experimentaría esta instancia por el aumento de la litigiosidad y por funcionar como un tribunal de consulta en causas criminales, solo en el departamento de Capital se crearía en 1896 una tercera cámara de apelaciones⁹.

Las memorias de la Suprema Corte sobre el movimiento de los tribunales durante el año 1896 señalan mayor litigiosidad que en 1891. En segunda instancia aumentaron las causas entradas de 2.156 a 3.030, de las cuales 968 eran penales. La mayoría de las cámaras reflejaban una tasa resolutive óptima, en total habían resuelto 3.111 casos. El número de causas penales pendientes en el transcurso del año había disminuido de 524 a 282 aunque el de las civiles había ascendido de 1.315 a 1.478¹⁰. En definitiva, más allá de la cantidad de casos resueltos existía dificultad en disminuir los índices históricos de congestión; alcanzaba en materia penal el 1.30 y en lo civil y comercial el 1.77. La mayor sobrecarga se reflejaba en las dos cámaras de apelaciones en lo civil del departamento de Capital y en la cámara de apelaciones del departamento Centro que concentraba jurisdicción civil y penal.

Los juzgados de primera instancia en materia penal reflejaban un panorama más sombrío que las cámaras de apelaciones. Habían ingresado en 1896 a los 8 juzgados un total de 2.508 causas; se habían resuelto 2.156 y quedado pendiente a fines del año, 2.104. La tasa de congestión era mayor que la de segunda instancia, en tanto llegaba a 1.97 y la tasa resolutive menor, representaba el 0.85. Estos números no eran nuevos si se los compara con aquéllos alcanzados por los juzgados a comienzos de la década de 1890, en los que la tasa de congestión y resolución representaba 1.92 y 0.84 respectivamente¹¹. Esta cotidiana sobrecarga experimentada por la mayoría de los juzgados se tradujo en la acumulación de

criminal, TOMÁS JOFRÉ, *Administración de justicia de la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Lajouane, 1916, página sin numeración.

⁹ Acerca de la institucionalización de la justicia antes de 1880 véase: MARÍA ANGÉLICA CORVA, *Constituir el gobierno, afianzar la justicia. El poder judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*, Rosario, Prohistoria Ediciones-Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2015.

¹⁰ Si los comparamos con 1891, las causas pendientes se habían elevado de 1.210 a 1.760. La tasa de resolución -cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en un determinado periodo- era de 1.02 y en 1891 de 1.01. Como explica Marta García Pérez esta tasa pone en relación el volumen de ingreso con la capacidad resolutive. Si es mayor que 1 indica que está resolviendo más de lo que ingresa. La tasa de congestión es el cociente donde el numerador está formado por la suma de los asuntos pendientes y los iniciados, siendo el denominador los asuntos resueltos. Sobre el concepto de estos indicadores véase MARTA GARCÍA PEREZ, "La justicia administrativa en tiempo de crisis. Una apuesta al arbitraje", en *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2012, núm. 16, pp. 95-109, ISSN 1138-039X. Disponible en: (<http://dialnet.unirioja.es/revista/104/A/2012>)

¹¹ Véase memoria de 1891 de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, en sesión 18/7/1892, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, La Plata, 1892, pp. 94-104.

expedientes a lo largo de los años: para fines 1896 existían 2.104 causas pendientes mientras que a comienzos de 1892 eran 1.678. La mayoría de las causas sin resolver correspondían al departamento de Capital, solo el juzgado correccional acumulaba 986 causas, 546 se hallaban en el del Centro y 108 en el del Sud.

Múltiples y variadas razones explican la histórica morosidad de los tribunales. Algunas se centran en las dificultades ocasionadas por el procedimiento penal escrito con sus diferentes instancias resolutorias, otras en la falta de profesionalización de la justicia de paz y la policía en la instrucción sumarial¹². También operaba en contra de la agilidad procesal la recarga de trabajo que experimentaban algunos de los departamentos judiciales debido a su gran extensión territorial, lo que implicaba la inequidad en la distribución del trabajo. En el departamento de Capital se sumaba como obstáculo la concentración de la jurisdicción correccional en un único juzgado, donde las causas ingresadas se triplicaban en comparación con el resto, lo que se tradujo en su rápida saturación. También contribuía a la lentitud judicial la falta de un adecuado contralor interno de la Suprema Corte, facilitado por la falta de personal y las distancias en que se hallaban las sedes de la mayoría de los departamentos judiciales de la ciudad de La Plata.

Más allá de los inconvenientes señalados, no existieron modificaciones basadas en diagnósticos precisos del funcionamiento de cada departamento judicial. Las medidas implementadas por la legislatura, como, por ejemplo, la sanción en 1896 del código procesal penal vigente en capital, lejos de acelerar los procesos introdujo nuevos inconvenientes en la praxis judicial¹³. Particularmente en la gobernación de Bernardo de Irigoyen, 1898-1902, el aumento del personal judicial se estancó y la justicia, junto a otras reparticiones de la administración pública como la policía, se vio resentida por dificultades económicas y tensiones políticas entre la legislatura y el ejecutivo provincial¹⁴. Ello acentuó la demora que

¹² Al respecto: CARLOS VAN HAUVERT, "Administración de Justicia en el Departamento Judicial Capital (Provincia de Buenos Aires) 1880-1902", *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Rosario, septiembre del 2005; GISELA SEDEILLAN, *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*, Buenos Aires, Biblos, 2012, pp. 59-90.

¹³ Se sancionó con la introducción de algunas modificaciones. Su letra fijó un procedimiento verbal en lo correccional que generó nuevos inconvenientes en la praxis judicial. Al respecto: GISELA SEDEILLAN, "Las reformas del procedimiento penal en la provincia de Buenos Aires: algunas consideraciones en cuanto a sus alcances y limitaciones. (1896-1915)", en *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, octubre de 2013.

¹⁴ Acerca de las tensiones económicas: ANDRES REGALSKY y MARÍA LILIANA DA ORDEN, "Banca y finanzas públicas", en Juan Manuel PALACIO (Coord.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires, De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo. 1880-1943*, 2013, pp. 251-284. Con respecto a las pujas políticas de este periodo ROY HORA, "Autonomistas, radicales y mitristas: el orden oligárquico en la provincia de Buenos Aires (1880-1912)", en

sufrió la sanción del proyecto de creación de un nuevo departamento judicial en Bahía Blanca hasta que Marcelino Ugarte asumió como gobernador¹⁵.

III. EL FUNCIONAMIENTO JUDICIAL EN EL DEBATE POLÍTICO

A comienzos del siglo XX, se acentuó en distintos ámbitos la preocupación por la falta de capacidad de los establecimientos carcelarios y sus pésimas condiciones, centrándose la mirada en el funcionamiento de la justicia penal. Uno de los diarios más importantes de la capital provincial, *El Día*, había emprendido, como gustaba referirse, una campaña a favor del saneamiento de las cárceles y de la corrección del procedimiento de la justicia del crimen. En sus páginas señalaba la morosidad judicial como principal causa de la gran cantidad de procesados en espera de una condena. Para ello se valía de la información vertida por Casimiro Villamayor, quien, como diputado de una fracción del partido autonomista¹⁶, ya desde la gobernación de Bernardo de Irigoyen demandaba al poder ejecutivo medidas al respecto. En 1902, recorría las distintas cárceles departamentales de la provincia e informaba que en el presidio de Sierra Chica se alojaban 501 condenados en 288 pequeñas celdas. La cárcel del departamento judicial del Centro concentraba 346 presos -hasta 4 en cada celda- cuando la capacidad era hasta 200; del mismo modo, la del Sud albergaba a más de 319 presos aunque hubiera espacio para apenas 150¹⁷.

Los reclamos comenzaron a ser atendidos recién a mediados de la primera década de 1900, en un contexto de crecimiento económico y menores tensiones

Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", Tercera Serie, núm. 23, [2001], Buenos Aires, pp. 39-77; FERNANDO BARBA, "El gobierno de Bernardo de Irigoyen, las disidencias de la Unión Cívica Radical y el triunfo de los partidos unidos en la provincia de Buenos Aires", en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, núm. 2, [2001], La Plata, pp. 27-95; FERNANDO BARBA, "Una constante en la política bonaerense: fraudes y componendas en un período de transición política (1890-1906)", en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, núm. 4, [2004], La Plata, pp. 31-44.

¹⁵ Por motivos económicos se previó en un primer momento la traslación de los tribunales de Dolores a Bahía Blanca, proyecto que fue modificado por los cuestionamientos que generó en el foro de Dolores y en la prensa. El 21-5-1902, se sancionó la ley que fijaba la creación del Departamento Costa Sud. El diario *El Día* y también algunos diputados denunciaron que la demora en su sanción obedecía a que se esperaba la asunción de Ugarte para que recayera en el nuevo gobernador los nombramientos. Pertenecían a dicho departamento: Bahía Blanca, Adolfo Alsina, Dorrego, Guaimini, Juárez, Laprida, Lamadrid, Patagones, Pringles, Puán, Coronel Suarez, Saavedra, Tres arroyos y Villarino.

¹⁶ El partido autonomista independiente era una fracción del autonomismo dividida por personalismos. Véase: BARBA, "El gobierno de Bernardo de Irigoyen...", cit.

¹⁷ "Las cárceles de la provincia y la justicia del crimen", en Diario *El Día*, 20-8-1902 y "La cárcel de Dolores", en Diario *El Día*, 16-09-1902.

políticas entre la legislatura y el ejecutivo¹⁸. Durante la gobernación de Marcelino Ugarte se dispuso la concreción de la instalación del departamento judicial de Costa Sud, la creación de una nueva cárcel en la Escuela de Artes y oficios junto a la ampliación de la penitenciaria de Sierra Chica. No obstante, la sobrepoblación carcelaria continuaría siendo una problemática de difícil solución en los años siguientes, ante el aumento de la criminalidad y las reformas penales sancionadas en 1903¹⁹. En 1905, la Suprema Corte prohibiría a las autoridades de la cárcel del departamento Sud albergar nuevos presos por falta de capacidad²⁰; razón por la cual el diario *El Día* solicitaría a la legislatura averiguar en qué medida la morosidad judicial obedecía a la falta de personal o a fallas imputables a los funcionarios judiciales, tal como había ocurrido en el departamento judicial del Sud años antes. Allí, en 1903, las denuncias de este matutino acerca del mal desempeño de ciertos funcionarios judiciales había promovido una investigación de la Corte Suprema que culminaría con la exoneración del juez del crimen por desidia.

En la legislatura se hicieron eco de las críticas al mal desempeño de la justicia. Durante el mandato de Ignacio D. Irigoyen, al tiempo que se aprobaba la designación de un juez penal para el departamento del Norte y otro en el de Costa Sud, se nombraba una comisión con el propósito de analizar el funcionamiento de los tribunales penales y sus niveles de congestión. La iniciativa partió del diputado Casimiro Villamayor y encontró en Tomás Jofré el impulso necesario para su concreción²¹. Este prestigioso jurista, recién arribado a la legislatura, destacó la

¹⁸ La provincia fue intervenida de junio a noviembre de 1903 por problemas entre Ugarte y la legislatura provincial. Acerca de Marcelino Ugarte: MARÍA TATO, “De los Partidos Unidos al ugartismo. La construcción de un liderazgo político, 1902-1904”, en MARCELA FERRARI, NICOLÁS QUIROGA (Coords.), *Historias políticas de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Archivo Histórico “Dr. Ricardo Levene”, 2011, pp. 19-36; FERNANDO BARBA “Marcelino Ugarte, la Provincia y la Nación, estilos de gobierno”, en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, núm. 1, [2000], La Plata, pp. 25-44.

¹⁹ La reforma de 1903 preveía el aumento de las penas y la imposibilidad de que aquellas menores a dos años de prisión fueran conmutadas de manera pecuniaria, lo que se tradujo en el incremento del número de detenidos. En 1903 Rodolfo Moreno, basándose en datos estadísticos brindados por una de las secretarías del Departamento Judicial de Capital, calculaba que serían no menos de 300 presos los que por año se acogían a ese beneficio. Además, informaba que en las distintas cárceles de la provincia, a excepción de Sierra Chica, se encontraban alojados 1.784 individuos cuando únicamente existía capacidad para 1.408. RODOLFO MORENO, *La ley penal argentina*, La Plata, Estudio Crítico, Ed. Sese y Larrañaga, 1903, p. 279. Véase RODOLFO RIVAROLA, “El problema carcelario actual. ¡Sobran presos y no faltan cárceles!”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, núm. 2, 1911, pp. 97-101; Para una perspectiva histórica amplia sobre la administración del castigo y el funcionamiento de las cárceles, en especial de la penitenciaria, ver: LILA CAIMARI, *Apenas delincente Crimen, castigo y cultura en la Argentina 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

²⁰ “La cárcel de Dolores”, en Diario *El Día*, 22-10-1905.

²¹ Tomás Jofré pertenecía a esa generación de juristas que Víctor Tau Anzoátegui ha llamado del centenario por compartir inquietudes comunes: la crítica a la superación del positivismo legal y la preocupación por renovar el orden legal encarando el estudio del

necesidad de medir estadísticamente el trabajo de cada departamento judicial con el fin de asignar de manera adecuada los recursos financieros y humanos.

La comisión de investigación identificó un conjunto de problemáticas relacionadas con el procedimiento penal²²; la desigual extensión territorial de los departamentos judiciales que hacía inequitativo el trabajo; la falta de personal en determinados departamentos, como el del Centro y el de Costa Sud, y el mal desempeño de algunos funcionarios judiciales. En el informe, algunos jueces, fiscales y defensores fueron señalados por trabajar por debajo de su capacidad productiva, en especial, el juez y el fiscal del departamento de Costa Sud, a quienes se los acusó de mal desempeño en sus funciones e ineptitud²³.

A fin de acelerar los procesos, la comisión de investigación subrayaba la necesidad de dar publicidad a los actos de la justicia y desarrollar la estadística para conocer la labor de cada juzgado²⁴. Propuso, así, la formación de una comisión permanente en la legislatura para que cada año investigara la marcha de los tribunales, y solicitó a la Corte Suprema mayor control en el desempeño de la judicatura. En consonancia con los resultados arrojados por esta investigación, el diario *El Día* pedía a la legislatura aumentar las remuneraciones de los jueces para estimularlos en el trabajo y remarcaba la necesidad de transformaciones en prácticas cotidianas indeseables, como ocupar cátedras en la universidad o no residir en el lugar de sus funciones. En sus páginas, destacaba la importancia de la laboriosidad y honradez como características indisolublemente ligadas a la eficiencia judicial.

Los discursos del diario como ciertas voces que se elevaban en la legislatura denunciaban que la judicatura trabajaba por debajo de su capacidad productiva. Problemática a la que buscaba responder el proyecto de reforma al código de procedimientos de Tomás Jofré, presentado en la legislatura después de darse a

derecho como fenómeno científico y social. Véase VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, “Los juristas argentinos de la generación de 1910”, en *Revista de Historia del Derecho*, núm. 2, [1974], Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1975, pp. 225-283.

²² Al respecto: GISELA SEDEILLAN, “Procedimiento judicial y prisión preventiva: proyectos de reforma en la provincia de Buenos Aires ante la sobrepoblación carcelaria (1903-1915)”, en RICARDO SALVATORE, OSVALDO BARRENECHE (Coords.), *El delito y el orden en perspectiva histórica*, Rosario, Prohistoria, 2013, pp. 61-78.

²³ Sesión 27-12-1907, *Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, pp. 612-618. Para más detalles sobre los resultados de esta investigación: *Investigación parlamentaria en los Tribunales de justicia 1907*, Buenos Aires, Impresión Oficial, 1908.

²⁴ Sesión 7-12-1907, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, p. 615. La estadística moderna apareció a principios del siglo XX en Argentina a fin de responder a demandas de información planteadas por la sociedad y la extensión de la intervención del Estado. Véase: HERNÁN OTERO, “Historia y Estadística”, en *Anuario IEHS*, núm. 14, [1999], Tandil, pp. 11-14. Los datos estadísticos en materia judicial en las dos primeras décadas del siglo fueron escasos.

conocer los resultados de la investigación judicial. Su letra incorporaba cambios en el código procesal sancionado por la legislatura a libro cerrado en 1906: introducía plazos más cortos a los funcionarios para expedirse y en algunos casos fijaba sanciones más duras para quienes no los cumplieran²⁵. Señalaba su autor que uno de los objetivos era “hacer efectiva la responsabilidad de los jueces para quienes siempre ha sido letra muerta los plazos que se les han fijado para dictar sentencia”²⁶. El malestar hacia los jueces por sus propias actuaciones o por no corregir al personal inferior nuevamente se manifestaría en las palabras de la comisión de legislación compuesta por Agustín de Vera, Mariano Maldonado y el propio Tomás Jofré, al momento de presentar dicho proyecto con modificaciones en la cámara de diputados. Señalaban que:

Si hay algunos funcionarios que no sean capaces de fallar las causas en los términos que se les fija será porque no trabajan o porque les falta la preparación necesaria que exige el cargo y habrá que eliminarlos para que no causen perjuicios a la sociedad. Con la celeridad de las causas criminales no solamente se evitan los males sociales y morales que quedan apuntados sino que el estado ahorra sumas de consideración que se invierten en alojar, mantener y vigilar a los presos que después son absueltos o a quienes se les impone una pena leve²⁷.

Este clima de cuestionamiento hacia el personal judicial también se reflejó en el proyecto de jury de enjuiciamiento de magistrados presentado por el diputado Manuel Gascón en 1908. Desde su banca, sostenía que la falta “mayor que pueden cometer los jueces es la morosidad en la administración de justicia”²⁸. Fijaba como causa de destitución de los jueces el dictado de resoluciones fuera de los plazos previstos legalmente, el no corregir a los subalternos cuando descuidasen sus obligaciones y la falta de residencia en el lugar donde debían desempeñar sus funciones. Destacaba que “para ser juez, existen los requisitos fundamentales que son los de la moralidad y buena conducta de vida, que debe

²⁵ Los plazos en causas criminales se fijaban en cinco meses en primera instancia, cuatro en segunda y seis ante la Suprema Corte, reduciéndose a la mitad si fueran correccionales. Sesión, 15-5-1908, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, 1908, p. 43.

²⁶ Sesión 15-5-1908, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, 1908, p. 56.

²⁷ Sesión 9-10-1908, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1908, p. 183.

²⁸ Ídem, p. 178.

estar sometida al control de los mismos cuya conducta juzga el magistrado, y ese control se elude con la habitación lejana”²⁹.

Frente a las demandas de mayor regularidad en el trabajo cotidiano y de asistencia a los despachos judiciales, los miembros de la Corte Suprema destacarían el exceso de trabajo que pesaba sobre los tribunales. Así lo demostraban en la memoria que enviaban en 1909 a la legislatura después de haberle sido reclamada por la cámara de diputados.

1. El aumento del personal judicial: una agenda pendiente

La memoria de la Corte Suprema reflejaba el crecimiento de trabajo de los tribunales. Las causas ingresadas en primera instancia durante 1908, en comparación con las registradas en 1896, ascendían de 2.508 a 8.784, tal como muestra el siguiente cuadro que discrimina los números por departamento judicial.

Movimiento de los juzgados criminales en 1896 y 1908

Dtos.	Entradas	Salidas	Pendientes	Pendientes	Entradas	Salidas	Pendientes
	1896	1896	Dic. 1896		Dic. 1907	1908	1908
CAPITAL	1.485	1.180	1.365	610	3.005	2.997	618
CENTRO	487	448	546	921	2.176	2.031	1.066
NORTE	251	292	85	338	1.048	1.163	223
SUD	285	236	108	57	683	657	83
C. SUD				536	1.872	1.230	1.178
TOTAL	2.508	2.156	2.104	2.462	8.784	8.078	3.168

Cuadro 1. De elaboración propia. Los datos fueron extraídos de las Memorias de la Corte Suprema de 1896 y de 1908, publicadas en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires*, 12-10-1897 y 11-10-1909³⁰

²⁹ Véase sesión 9-10-1908, *Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, p. 178. También, ROBERTO PARRY, *Jurado de enjuiciamiento de magistrados: Antecedentes constitucionales y legislativos del proyecto presentado por el diputado a la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Taller Impresiones oficiales, 1919, p. 432.

³⁰ Cabe tener en cuenta que la memoria de 1896 no brinda datos del juzgado número dos del departamento de Capital.

El gradual incremento del movimiento de los juzgados experimentado en el transcurso de la primera década del siglo XX parecía obedecer, tal como señalaba la Corte Suprema, a la reforma penal de 1903 porque sustrajo delitos de competencia de la justicia de paz³¹, al aumento demográfico y al de la criminalidad³². Solo el crecimiento de la población en la provincia era un indicio de ello, en tanto entre 1895 y 1907 se había elevado su número de 921.068 a 1.581.019.

El aumento poblacional se reflejó en todos los departamentos judiciales, aun en aquéllos como el de Capital y Sud, a los cuales, sin embargo, se les había sustraído partidos con la instalación del de Costa Sud. Atendiendo los datos brindados por Tomás Jofré, en el primero, la población se incrementó de 437.775 a 631.406 personas distribuidas en 39 partidos; en el segundo, con 16 partidos, la población de 150.962 había ascendido a 173.837 habitantes. En el departamento Centro, que constaba de 22 partidos, creció de 210.312 a 388.023 habitantes y en el del Norte, con 11 partidos, de 122.119 a 209.985. Con respecto al departamento de Costa Sud, en funcionamiento desde 1904 con 15 partidos, se registraban 177.768 personas para 1907³³.

En dichos departamentos judiciales el incremento de la litigiosidad acaecido entre 1896 y 1908 no se correspondió con el del personal³⁴. En el departamento Centro la tasa de crecimiento en materia penal alcanzó 346 %, aunque existían dos juzgados penales desde 1894; en el de Capital llegó a 102 % y continuaban oficiando cuatro juzgados desde 1892; en el del sud el aumento había sido del 139 % pese a que oficiaba uno desde su creación. Además, cabe destacar que el número de defensores y fiscales era menor que el de los jueces: a modo de

³¹ Esta reforma, al agravar las penas, limitó la jurisdicción correccional de la justicia de paz. Trabajos de juristas como Miguel Lancelotti señalaban que en la ciudad de Buenos Aires el crimen contra las personas y la propiedad había crecido más velozmente que la población. Resulta difícil precisar cuantitativamente la tipología de delitos porque, como bien advierte Lila Caimari, el aparato estadístico de la policía era embrionario, las denuncias se efectuaban de manera irregular y su registro variaba mucho según el interés de la institución del momento: LILA CAIMARI, *La ciudad y el crimen. Delito y vida cotidiana en Buenos Aires, 1880-1940*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009.

³² En ese año la preocupación hacia la realidad carcelaria adquirió creciente gravitación y se reflejaba en distintos proyectos, como el del legislador Pinedo Oliver, quien proponía crear el Patronato de presos. Véase sesión 7-8-1907, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1907.

³³ Estos datos fueron extraídos de JOFRÉ, *Administración de justicia...*, cit. La suma de la población de cada uno de los partidos pertenecientes a los departamentos de Capital y Centro difiere del total publicado. Ante ello hemos utilizado la cifra publicada en el informe final por coincidir con el total de la población de la provincia.

³⁴ Lamentablemente no podemos ver el crecimiento gradual ni las variaciones existentes para cada año por ausencia de datos estadísticos sobre el movimiento de los tribunales. Carlos Van Hauvart ha señalado que el incremento de trabajo de los jueces de primera instancia impactó en un menor control de la actuación de los jueces de paz. De este autor: "Administración...", cit.

ejemplo, para los cuatro juzgados del departamento de Capital existían dos fiscales en materia criminal mientras que en el resto oficiaba uno con jurisdicción civil y penal. Únicamente en el departamento de Costa Sud y en el Norte había sido designado un nuevo juez en 1907, no así otro fiscal o defensor. Para entonces, el juez de este último departamento, ante las demandas de mayor productividad de la Corte Suprema, indicaba que en tres meses habían ingresado a dicho juzgado 227 causas, se habían tomado 324 declaraciones y resuelto en definitiva 203 procesos, un promedio de dos sentencias por día. Lapso de tiempo en el que también había reemplazado a los miembros de la Cámara de Apelaciones y al juez civil en casos de recusación, excusación y de licencia por 40 días³⁵.

Los datos de la Corte Suprema reflejan que a pesar del escaso crecimiento de dichos funcionarios entre 1896 y 1907, la labor de la mayoría de los juzgados de primera instancia parecía más eficiente en términos de productividad. A juzgar por la memoria de la Corte, la tasa de resolución fue mayor que en 1896 y menor la tasa de congestión³⁶. No obstante, en el transcurso del año 1908 los asuntos pendientes se elevaron de 2.462 a 3.168, especialmente debido al desequilibrio entre los casos entrados y resueltos en el departamento de Costa Sud. Mientras que uno de los juzgados resolvió 858 causas de las 992 ingresadas, el otro solo 372 de un total de 880.

Un panorama aún más desolador daba cuenta el movimiento de las cámaras de apelaciones, las cuales experimentaban una tasa de congestión mayor que en 1896³⁷. Mientras que los asuntos ingresados se elevaron de 3.030 a 4.160 los pendientes de resolver lo hicieron de 1.760 a un total de 4.211, en su mayoría eran civiles³⁸. La mayor parte de estas causas se concentraban en el departamento del Norte, Capital y Centro.

Entre los múltiples factores que influyeron en la acumulación de causas cabe destacar no solo el insuficiente número de cámaras sino también la forma en que estaba regulado el funcionamiento. Operaba en contra de la agilidad procesal la obligación a las cámaras de fallar con la totalidad de sus miembros, aun en autos interlocutorios, por lo que las reiteradas ausencias por licencia, enfermedad o impedimentos por parte de sus integrantes paralizaban los despachos. En 1907, Tomás Jofré señalaba que la tercera cámara de apelaciones del departamento de Capital estaba recargada “porque dos de sus miembros han gozado de licencia

³⁵ “Nuestra justicia. Una nota de Diez Gómez”, en Diario *El Día*, 21-11-1906.

³⁶ La tasa de congestión había disminuido de 1.97 a 1.39, de resolución pasó de 0.85 a 0.91.

³⁷ La tasa de congestión alcanzó 2.12, de resolución 0.89, mientras que en 1896 la de congestión era de 1.56 y 1.02 la de resolución.

³⁸ Sin contabilizar el departamento de Costa Sud, por no discriminar por tipo de causas, del total de casos pendientes 2.565 eran civiles y 1.376 penales.

sucesiva para ausentarse a Europa”³⁹. También en el departamento Centro se acumulaban procesos debido a que en el año 1908 el camarista Benavidez había estado de licencia por enfermedad, habiendo sucedido algo similar en la cámara del Norte donde, como reconocían los mismos magistrados, el reemplazo momentáneo con conjueces no daba el resultado esperado, se acumulaban allí 985 causas pendientes de las cuales 539 eran penales. Le seguían en sobrecarga las dos cámaras con jurisdicción civil del departamento de Capital, una concentraba 889 causas y la otra 725, mientras que la del Centro reunía un total de 682, de las cuales la mitad correspondía al fuero penal.

Las distintas problemáticas mencionadas contribuían a la congestión de la población carcelaria, en tanto la prisión preventiva estaba regulada ampliamente durante el proceso judicial. A fin de agilizar la justicia se proyectaron como primeras medidas reformas en el procedimiento penal y en la jurisdicción territorial de los departamentos judiciales. La división establecida volvía inequitativa la distribución del trabajo y tampoco atendía la distancia de los partidos de la sede de los tribunales o la facilidad de las comunicaciones que traía aparejado el tendido del ferrocarril. A modo de ejemplo, era una incongruencia que Tandil perteneciera al departamento de Capital, en tanto los litigantes para dirigirse en ferrocarril a los tribunales de La Plata primero debían pasar por Dolores.

En 1907, Casimiro Villamayor impulsaba una nueva división territorial de cada departamento judicial atendiendo a las facilidades de las comunicaciones, a modo de ejemplo, al departamento de Capital restaba los partidos de Chascomús y Tandil y los adjudicaba al del Sud. La comisión compuesta por Tomás Jofré, Agustín de Vera y Mariano Maldonado propuso este proyecto con modificaciones en la cámara de diputados el 16 de octubre de 1908. Sin embargo, algunos legisladores se resistieron a su aprobación; fue el diputado Echagüe quien lo combatió abiertamente por la implicancia que tenía para el pueblo de San Nicolás que le fueran restados tres partidos al departamento Norte. En su discurso remarcaba que debía primar en la nueva división el propósito de disminuir el trabajo de aquellos departamentos más recargados⁴⁰.

Un conjunto de motivos, entre los que intervenían intereses que representaban un grupo de legisladores en las sedes de los departamentos judiciales, imposibilitaron consensuar una nueva división territorial. El mismo diario *El Día* sostenía que era “muy difícil proceder en este asunto con absoluto espíritu de justicia y de equidad, sobreponiéndose a las distintas influencias que

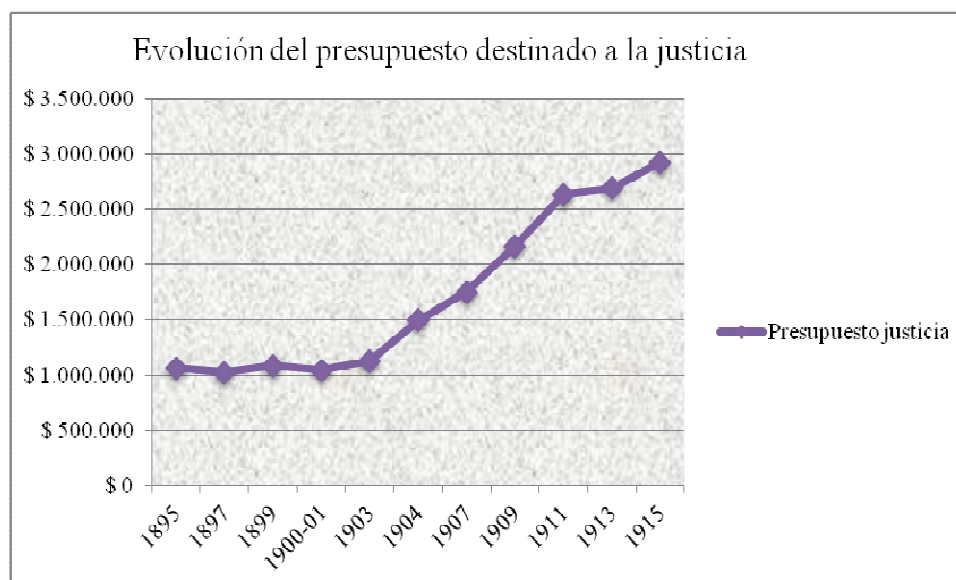
³⁹ Sesión 27-12-1907, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1907, p. 615.

⁴⁰ Sesión 13-11-1908, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1908, p. 315.

emanan de los intereses particulares lesionados⁴¹. Razones por las que propiciaba la necesidad de hacer modificaciones estrictamente imprescindibles a fin de “no lesionar legítimos intereses consagrados por la tradición”⁴². Ante la falta de consenso para efectuar una nueva división departamental, Jofré indicaría el imperativo de efectuar aumentos del personal con base en un conocimiento preciso del movimiento de cada uno de los departamentos judiciales.

2. El incremento del presupuesto judicial: su distribución

Entre 1903 a 1913 la partida destinada a la justicia en el presupuesto aprobado por la legislatura se incrementó de 1.128.520 a 2.689.260 pesos moneda nacional, tal como muestra el siguiente gráfico⁴³:



Cuadro 2. Elaboración propia. Gráfico efectuado en base a los presupuestos de cálculo de gastos publicados en los *Diarios de sesiones de la legislatura bonaerense*

⁴¹ “Subdivisión judicial, el proyecto de reformas”, en Diario *El Día*, 13-11-1908.

⁴² Ídem.

⁴³ El presupuesto general de gastos aprobado anualmente por la legislatura se elevó entre 1903 y 1913 de 21.028.099 pesos moneda nacional a 62.058.945 pesos. Véase ley núm. 2.821 y ley núm. 3.471. Nos basamos en los presupuestos generales sancionados anualmente por la legislatura, aunque cabe señalar que a lo largo de cada año se fueron aprobando nuevos créditos para variadas reparticiones. Para el año 1901, nos centramos en el presupuesto de 1900, dado que continuó en vigencia con algunas modificaciones: ley núm. 2.745.

El marcado aumento asignado a la justicia se dio en un contexto de crecimiento del presupuesto general de gastos que fue financiado principalmente mediante el endeudamiento público. La partida destinada a la justicia creció junto a otras como la de educación y la de policía, esta última se triplicó. Como señalan Andrés Regalsky y María Liliana Da Orden, en estos años el desarrollo en infraestructura, por ejemplo, la extensión del ferrocarril y de distintas obras públicas, implicó la especialización de la administración central y el aumento significativo del empleo público. Para 1911 la provincia contaba con 6.500 agentes, un 30 % más que a principios de siglo debido a la necesidad creciente de una población en aumento⁴⁴.

Con respecto a la partida destinada a la justicia, el porcentaje que representaba en el presupuesto público provincial alcanzó en 1904 el 6,48 % y disminuyó en 1907 a 5,70; en 1909 a 5,67; a 4,84 en 1911 y a 4,33 en 1913⁴⁵. En 1915 subió a 5,16 % al incorporarse al presupuesto los sueldos de los secretarios en materia civil; gasto que antes era solventado por las partes que litigaban ante la justicia civil o comercial y que buscó ser compensado introduciendo un nuevo impuesto judicial. A la hora de definir dicho porcentaje existió una gama variada de opiniones de hasta donde comprometer los recursos disponibles para hacer frente a la congestión judicial. Los legisladores que impulsaban la reforma judicial como Tomás Jofré, Casimiro Villamayor y también los miembros de la Corte Suprema, señalaron en más de una ocasión que debía de ampliarse aún más a fin de mejorar la administración judicial.

Las medidas tomadas después de conocerse el informe de la comisión de investigación en 1907 se centraron en el aumento del personal en primera instancia en particular, aun cuando la segunda concentraba gran cantidad de causas a la espera de resolución⁴⁶. En un principio la cámara de diputados consensuó en crear una cámara de apelaciones en el departamento Centro, Capital y Costa Sud, tal como solicitaba la Suprema Corte. No obstante, reparos económicos se interpusieron para que dicho proyecto no prosperara, concretándose solo la creación de una cámara con exclusiva jurisdicción criminal en el departamento Centro en 1909, donde ingresaban 900 causas. Si bien en la cámara de Costa Sud las causas entradas superaban las 600, al igual que en el departamento de Capital, los debates a fin de agilizar los procesos giraron en la alternativa de incorporar en el proceso penal la instancia oral única, anexar al tribunal un nuevo vocal o introducir la posibilidad de formar quórum con dos de sus miembros. Para 1911, la

⁴⁴ Véase: REGALSKY y DA ORDEN, “Banca y finanzas...”, cit., p. 272.

⁴⁵ En 1899 fue del 6,30 % y en 1900 del 5,23 %. Cabe destacar que el pago de la deuda pública ocupó a lo largo de la primera y segunda década un lugar importante en el presupuesto. Véase REGALSKY y DA ORDEN, “Banca y finanzas...”, cit.

⁴⁶ Véase sesión 14-1-1910 y sesión 28-2-1910, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, La Plata, 1910.

Suprema Corte solicitaba a la legislatura inclinarse por esta última opción que recién en 1914 se concretaría. Una de las razones de su demora obedeció a los reparos interpuestos por algunos legisladores acerca de la posibilidad de que tal medida se tradujera en una disminución de las garantías de los procesados.

Más allá de que el aumento del personal se direccionó a la primera instancia en particular, todos los magistrados gozaron del incremento en sus remuneraciones. Los legisladores y el diario *El Día* coincidían en la necesidad de atender esta agenda pendiente a fin de estimular al personal a mayor laboriosidad, en tanto los sueldos eran menores que aquéllos percibidos por la justicia federal en capital. A modo de ejemplo, en 1907 un juez de primera instancia percibía 1.000 pesos m/n, mientras que un juez federal en la ciudad de Buenos Aires cobraba 1.400 pesos m/n y 1.100 pesos si se desempeñaba en La Plata⁴⁷. En 1907, por cuestiones de economía se consensuó elevar el salario a los miembros de la Suprema Corte y recién al año siguiente se contemplaría el aumento a camaristas, jueces, fiscales y asesores de menores. Nuevamente en 1911 se acordaría un incremento salarial que beneficiaba a magistrados de primera y segunda instancia, a fiscales y también a secretarios y escribientes. Para 1913, el ejecutivo provisional Eduardo Arana, señalaba en su mensaje a la legislatura la necesidad de no descuidar las remuneraciones de los magistrados, indicación que no fue atendida por razones de economía.

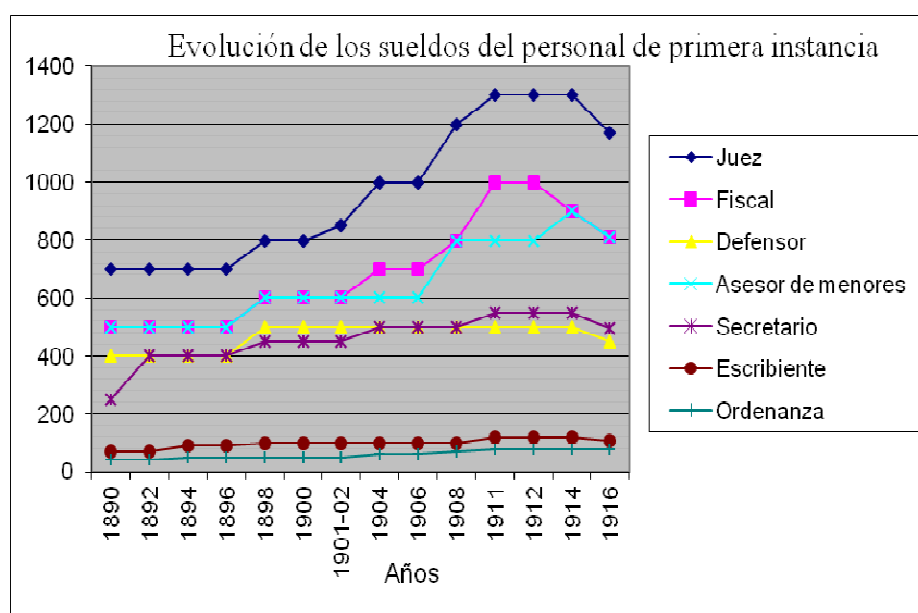
No todos los funcionarios judiciales fueron incorporados en tales incrementos; los defensores no fueron contemplados en ese beneficio a pesar de las discrepancias que surgieron en torno a ello. Tomás Jofré, así como también los miembros de la Suprema Corte, consideraban imprescindible equiparar sus sueldos al de los fiscales a fin de impedirles abogar. Afirmaban que tal prerrogativa, concedida en 1901 con el propósito de no aumentarles la remuneración, contribuía al descuido que hacían de sus funciones por atender su actividad privada⁴⁸. Si bien el sistema estaba lejos de operar sobre la base del defensor privado, cuestiones de economía se impusieron para que la mayoría de los legisladores no dieran curso a esta indicación⁴⁹.

⁴⁷ Datos extraídos de sesión 11-1-1907, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, p. 745.

⁴⁸ Por ley de 20-8-1886, fue creado el cargo de defensor de pobres para el departamento de Capital, asignándole un sueldo inferior al del fiscal al otorgarle la posibilidad de abogar hasta 1897. La ley número 2.511 de 1894 dispuso que los defensores, asesores de menores y fiscales serían nombrados por el poder ejecutivo a propuesta del Senado por el término de seis años.

⁴⁹ Al respecto: GISELA SEDEILLAN, "Fortalecer el servicio de la defensoría de pobres: una agenda pendiente durante el gobierno conservador (1880-1917)", en CLAUDINA ORUNESU y PABLO SLAVIN (Coords.), *Nuevos avances de Investigación en Ciencias Jurídicas y Sociales*,

La ausencia de aumentos salariales a los defensores dio por resultado que su remuneración quedara por debajo de la de los secretarios, llegando a representar cerca de la mitad de la percibida por los fiscales. Sus bajos salarios no fueron considerados en la legislatura cuando a fines de 1914 se acordó la disminución de los sueldos de todo el personal de la administración pública con el fin de reducir el déficit público provincial⁵⁰. Por el contrario, dicha medida se acompañó de la prohibición a los defensores de abogar en los tribunales criminales. El siguiente gráfico refleja la evolución en sus remuneraciones con respecto al resto del personal judicial.



Cuadro 3. Gráfico efectuado en base a los presupuestos de cálculo de gastos publicados en el *Diario de Sesiones de la legislatura bonaerense*

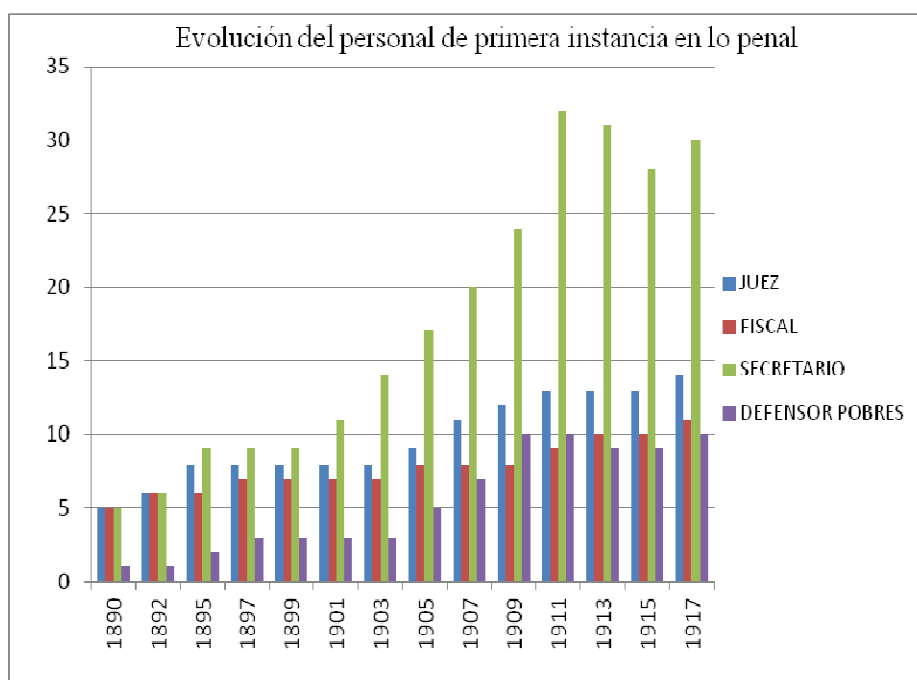
Los presupuestos y los debates de la legislatura reflejan que la defensoría en particular ocupó un lugar secundario en las prioridades de derivación de fondos públicos. Los bajos salarios de los defensores no se tradujeron en un marcado crecimiento en el número de estos funcionarios o de sus auxiliares; el único beneficio experimentado sería la separación que se hizo desde comienzos de 1900

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho, UNDMdP, Mar del Plata, 2014, pp. 345-357.

⁵⁰ De 1914 a 1917 la economía sostuvo un proceso recesivo a causa del menor volumen de cosechas y las restricciones de la primera guerra mundial. Al respecto véase DANIEL DEGREGORI, "El gasto público en la provincia de Buenos Aires", en *FACES*, núm. 2 [1996], Mar del Plata, pp. 30-31.

de las funciones de defensoría de pobres de las del asesor de menores al crearse este cargo en la mayoría de los departamentos. Mientras que entre 1907 a 1911 los jueces se elevaron de 11 a 13, los defensores de 7 a 10, al designarse el cuarto en el de Capital y el segundo en el del Centro y en el de Costa Sud, aunque en este último departamento dicho cargo sería suprimido en 1912. No obstante, en el departamento Sud y en el del Norte continuó oficiando un defensor de pobres. Para 1915 a estos empleados se les adjudicarían las funciones de los defensores de ausentes por supresión del cargo.

Más allá de que la defensoría de pobres fue el sector menos favorecido en la asignación de recursos, el número del personal de dicha área no reflejaba un marcado desequilibrio con respecto al designado a la persecución penal. Si bien se creó el cargo de fiscal ante las cámaras de apelaciones en el departamento Centro y Costa Sud, existiendo ya uno en el de Capital, su número en primera instancia también se presentaba escaso a pesar de haberse elevado. Mientras que en el de Capital existían dos fiscales en lo criminal para cuatro juzgados y en el del Centro tres fiscales con jurisdicción civil y criminal para los tres juzgados, en el del Norte y en el Sud oficiaba uno con doble jurisdicción para todas las instancias. El siguiente cuadro refleja la evolución del personal judicial en primera instancia en particular⁵¹.



Cuadro 4. Elaboración propia a través de los presupuestos de gastos extraídos de los *Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires*

⁵¹ “Estadística de la provincia”, en Diario *El Día*, 29-04-1911.

Como se aprecia en el gráfico, mientras que el número de jueces se elevó de 8 a 13 y el de defensores de 3 a 10, los secretarios ascendieron de 14 a 32. Los presupuestos judiciales reflejan una tendencia marcada desde comienzos del siglo XX consistente en que los jueces se apoyaran en dichos funcionarios ante la sobrecarga de trabajo experimentada en los tribunales. Más acentuado fue el incremento de los oficiales que pasaron de 10 a 27 y el de escribientes de 30 a 69, justamente el personal con sueldos más rezagados. En 1911, cuando la población fuera de un total de 1.927.280 habitantes, el personal se distribuiría de la siguiente manera:

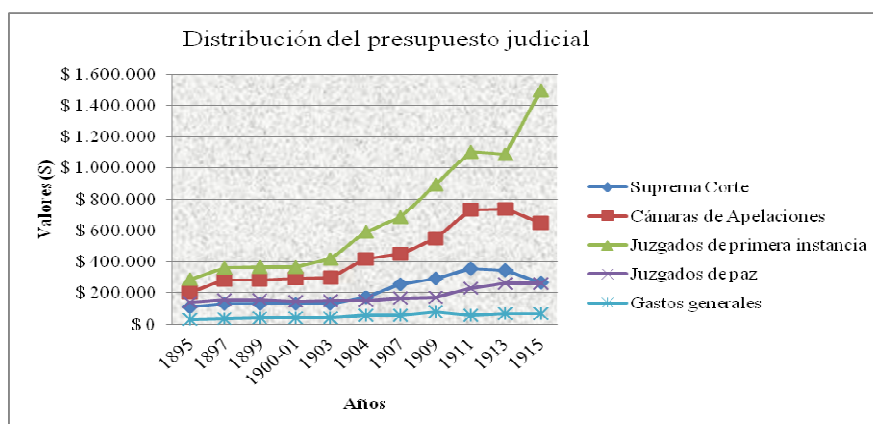
Distribución del personal judicial en lo penal por departamento

Dptos.	Cámara	Juez	Fiscal	Defensor	Asesor	Secretario	Escribiente
Capital	3	4	2	4	3	11	25
Centro	2	3	3	2	1	7	12
Norte	1	2	1	1	1	5	12
Sud	1	2	1	1	1	4	10
Costa Sud	1	2	2	2	1	5	10

Cuadro 5. Elaboración propia a través de los presupuestos de gastos extraídos de los *Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires*

El aumento del personal en estos años, sin embargo, no refleja las expectativas de los liberales más progresistas, Tomás Jofré o Casimiro Villamayor, por ejemplo. El presupuesto restringió las posibilidades de que prosperaran aquellos proyectos tendientes a convertir a la justicia de paz en rentada o restringir sus amplias funciones creando nuevos funcionarios letrados. También limitó la probabilidad de formar una oficina de estadística que brindara información de manera más certera acerca del movimiento y desempeño judicial⁵². El próximo gráfico muestra las principales reparticiones en las que se distribuyó el presupuesto y el relegamiento de la justicia de paz más allá de que la administración judicial descansara en la interacción de la justicia legla y letrada.

⁵² Al respecto: GISELA SEDEILLAN, "Propuestas para modernizar la administración de justicia en la provincia de Buenos Aires: la creación de jueces de instrucción en 1912", en *XIII Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencias Políticas*, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho, UNMDP, Mar del Plata, 13-16 de noviembre de 2013.



Cuadro 6. Elaboración propia a través de los presupuestos de gastos extraídos de los *Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires*

El ritmo de evolución del personal judicial no solo estuvo condicionado por reparos económicos, sino también por un diagnóstico compartido entre los legisladores de que la problemática judicial no se circunscribía únicamente a los limitados recursos. Aun aquéllos que reclamaban ampliar el presupuesto para la justicia, evaluaban que las dificultades en el funcionamiento judicial también dependían de la deficiente legislación y de las carencias de planificación, organización y supervisión del desempeño judicial. Tal como demostraban las investigaciones emprendidas en 1907, había jueces que trabajaban por debajo de su capacidad productiva, lo que había desencadenado en 1909 en una acusación de la Corte Suprema al fiscal y al juez del Departamento de Costa Sud por negligencias e incompetencia en sus deberes. Acusación que terminó, tal como había sucedido en 1903, con la exoneración del juez por el jury de enjuiciamiento⁵³. Dichas razones influirían en la sanción de una legislación que persiguiera mayor rendimiento del personal.

⁵³ Véase al respecto: *Los tribunales del Costa Sud, Informe in voce y veredictos pronunciados en la acusación entablada por Mariano Aguirre Paz, contra el juez del crimen Eduardo Bambill y el agente fiscal Isasmendi*, La Plata, Talleres gráficos Joaquín Sesé, 1909.

IV. EN BÚSQUEDA DE MAYOR PRODUCTIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES

Los datos de la Corte Suprema sobre el movimiento de 1911 ponen de manifiesto que las demandas de mejor desempeño a los empleados judiciales impactaron de manera dispar entre los distintos juzgados. Las cámaras de apelaciones en su conjunto habían reducido las causas pendientes a 2.099, representaban cerca de la mitad de las registradas a fines de 1908. La tasa resolutive era mejor en tanto había ingresado un total de 4.328 causas y habían sido resueltas 5.393. La creación de una cámara en lo criminal en el departamento Centro y las menores inasistencias posibilitaban mayor productividad. La cámara segunda con jurisdicción civil del departamento de Capital había despachado 1.015 causas y la de Costa Sud 1.636⁵⁴. Por el contrario, los juzgados penales de primera instancia manifestaban dificultad en disminuir la histórica congestión y traslucían menor capacidad de resolución. Si bien el número de causas pendientes había disminuido a fines del año 1910 en comparación con 1908, volvería a elevarse en el transcurso de 1911, pasando de 2.394 causas a 3.836, alcanzando en su conjunto una tasa de congestión de 1.41⁵⁵. En efecto, la productividad variaba mucho de un juzgado a otro:

Movimiento de los juzgados penales en 1911

Dtos.	Pendientes 31-12-1910	Entradas 1911	Salidas 1911	Pendientes 31-12-1911
Capital	157	1.039	873	323
	216	1.392	1.393	215
	106	577	446	237
	241	824	699	366
Total	720	3.832	3.411	1.141
Centro	330	1.120	1.030	420
	213	833	739	307
	171	783	594	360
Total	714	2.736	2.363	1.087
Norte	49	662	598	113
	210	987	838	359
Total	259	1.649	1.436	472

⁵⁴ Memoria publicada en sesión 17-12-1912, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, La Plata p. 548.

⁵⁵ La tasa de resolución era de 0.86.

Sud	50	502	390	162
	169	588	521	236
Total	219	1.090	911	398
Costa Sud	304	617	322	599
	178	764	803	139
Total	482	1.381	1.125	738
TOTALES	2.394	10.688	9.246	3.836

Cuadro 7. De elaboración propia. Los datos fueron extraídos de las Memorias de la Corte Suprema de 1911, publicadas en Sesión 17-12-1912 de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Imprenta Oficial, 1913, p. 548.

Según la remisión de los datos de la Corte Suprema, la capacidad de respuesta de la mayoría de los juzgados de primera instancia era menor que en 1908 y ello no parecía deberse únicamente a la sobrecarga de trabajo. No necesariamente existía correlación entre cantidad de trabajo y la tasa de resolución, así lo refleja uno de los juzgados del departamento del Sud y Costa Sud. En relación con ello, en 1912 Tomás Jofré señalaba en la legislatura “es cierto que hay buenos jueces; es cierto que hay hombres honestos en la administración de justicia; pero también lo es que hay mucho malo, mucho que corregir. Es necesario reformar ante todo las leyes, a las cuales casi siempre los funcionarios echan la culpa”⁵⁶. Volvía a insistir, así, en que la solución al problema de la morosidad judicial debía incluir distintas variables, por un lado la necesidad de reformar el código de procedimientos introduciendo el procedimiento oral y por el otro arbitrar medidas que posibilitasen un mayor control sobre el accionar de la judicatura. Remarcaba, entonces, la necesidad del desarrollo de la estadística para que también la opinión pública pudiera ejercer el contralor debido. Aseveraba que los datos confeccionados por los distintos tribunales no siempre eran certeros.

En la legislatura se alzaban voces que reclamaban mayor diligencia judicial, poniendo de relieve las inasistencias como una causa importante del incumplimiento de los plazos procesales. El diputado Florencio Ballesteros, caudillo de la ciudad de Mercedes, responsabilizaba directamente a los jueces del hacinamiento que existía en la cárcel de esa ciudad. Señalaba que la falta de capacidad del establecimiento había implicado que la Corte Suprema interrumpiera el alojamiento de nuevos presos por alcanzar 650 cuando su

⁵⁶ Sesión 17-5-1912, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, La Plata p. 137.

estructura edilicia era para 350⁵⁷. En consonancia con estos cuestionamientos al desempeño judicial, el diario *El Día* subrayaba la necesidad de que se sancionara una ley moralizadora que estableciera términos categóricos de lo que debía entenderse por buena conducta como base de inamovilidad en el cargo del juez. En sus páginas apuntaba que la bondad de la justicia residía en la brevedad, en la prontitud. Desde la dirección se fundamentaba sobre la justicia en términos de obligaciones y responsabilidades de los funcionarios encargada de administrarla, remarcando la necesidad de que los jueces y demás funcionarios residieran en el lugar de sus funciones⁵⁸.

Las medidas dictadas a fin de dotar de agilidad la administración judicial no se centraron en la aprobación de nuevos aumentos del personal de los juzgados penales, a excepción de un fiscal para el departamento de Capital. La mayoría de los legisladores obstruyeron el incremento de funcionarios que contemplaba el proyecto de ley orgánica de tribunales impulsado por el gobernador Inocencio Arias en 1912. Tampoco se contempló el aumento de las remuneraciones sugerido por el ejecutivo provisional en 1913⁵⁹, priorizándose en vez de ello aprobar incrementos destinados a mejorar el sistema carcelario⁶⁰.

Ante la preocupación por descomprimir la población carcelaria prosperaron en 1913 aquellos proyectos de ley que hacían taxativas distintas obligaciones de los jueces a fin de cambiar prácticas rutinarias y reducir licencias e inasistencias en los despachos. A pesar de que algunos legisladores como Tomás Jofré discrepaban en que la falta de residencia en el lugar de las funciones era un hecho material insuficiente para destituir a un juez, la mayoría en el senado acordó que estos funcionarios quedaran contemplados junto al resto de la administración

⁵⁷ Sesión 21-5-1913, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata. Por su parte, el Diario *El Día* denunciaba que en la cárcel de Mercedes se hallaban 601 detenidos cuando la capacidad era de 350: "Hacinamiento de presos", en Diario *El Día*, 20-4-1913 y en la de San Nicolás 599, cuando la capacidad era de 350: "Cárcel de San Nicolás", en Diario *El Día*, 31-03-1913.

⁵⁸ "Mejoramiento de la justicia", en Diario *El Día*, 3-9-1914.

⁵⁹ Inocencio Arias, quien había dado fuerte impulso a la reforma judicial, falleció el 11 de septiembre de 1912, el vicegobernador Ezequiel de la Serna asumió la gobernación pero murió en febrero de 1913; el presidente provisional del senado, Eduardo Arana, se hizo cargo del gobierno provincial y la necesidad, al faltar más de un año para el término del mandato, de llamar a elecciones en forma anticipada para cubrir los cargos vacantes hasta el 1 de mayo de 1914. Juan Ortiz de Rosas, quien tomó posesión del cargo falleció en septiembre de 1913 y fue el vicegobernador Luis García quien culminó con el mandato. Véase FERNANDO BARBA, *Los tiempos perdidos. La política de Buenos Aires entre 1880 y la intervención federal de 1917*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires "Dr. Ricardo Levene", 2004.

⁶⁰ El gobernador proponía la ampliación de cárceles departamentales y la construcción de una colonia penal a través de la emisión de 5 millones de deuda interna. Gasto que se haría paulatinamente de acuerdo con el estado económico de la provincia. Reproducido en *El Día*, 11-07-1913, "El problema carcelario (proyecto del Poder Ejecutivo)".

pública en la ley de residencia sancionada en septiembre de 1913. Asimismo, en octubre de dicho año, se sancionaría la ley que fijaba reglas para la terminación de los juicios. Su letra determinaba que los jueces y camaristas enviarían mensualmente los expedientes que se encontraran para sentencia y aquéllos demorados; el propósito era someter al funcionario al contralor de la Suprema Corte. Además, establecía como falta grave que al año de llamamiento a autos no se hubiera dictado sentencia y facultaba al procurador de la Corte Suprema para pedir pronto despacho y deducir quejas. Nuevamente la morosidad se establecía en la ley como una falta grave de los jueces el 24 de octubre de 1913, fecha en que se sancionaría con modificaciones el proyecto presentado por Manuel Gascón en 1908 reglamentando las funciones del jury de enjuiciamiento de magistrados. La misma fijaba como motivos de destitución de los jueces no fallar en las causas criminales dentro de los dos meses de consentida la providencia de autos, no dictar las providencias del sumario pedidas por las partes y no corregir a los inferiores⁶¹. En definitiva, la laboriosidad o contracción al trabajo eran cualidades que buscaban estimularse a través de una legislación que exigía una mejor comunicación entre las distintas instancias y la evaluación rutinaria del personal.

A inicios de 1914 los referentes de la reforma reconocían que la morosidad judicial estaba lejos de solucionarse y que variaba de un juzgado a otro⁶². Por ello se impulsaba una nueva investigación acerca del funcionamiento de los tribunales, no solo en materia penal sino también civil, en tanto esta última presentaba mayor congestión⁶³. Fue en 1914 cuando en el objetivo de apresurar el despacho de los asuntos pendientes de resolución se promulgó la ley sobre funcionamiento de las cámaras de apelación. La misma autorizó el pronunciamiento de la cámara con la concurrencia de sólo dos jueces y dictó medidas de fiscalización para el trabajo de los miembros de la justicia de segunda instancia. Al finalizar el año, se sancionaría el proyecto de código de procedimientos penales de Tomás Jofré, su letra modificaba los plazos de terminación de los procesos y fijaba las causas de negligencias de los jueces⁶⁴.

La mayoría de los jueces consultados en la investigación emprendida por la legislatura en 1914 admitirían que además del exceso de labor que pesaba sobre los tribunales existía falta de contracción y laboriosidad por parte del personal⁶⁵.

⁶¹ Esta ley no entró en vigencia por cuestiones atinentes al procedimiento fijado.

⁶² Lamentablemente no hemos podido acceder a memorias posteriores al movimiento de 1911, si contamos con datos fragmentarios, que aunque nos impiden hacer un análisis cuantitativo, reflejan que el problema lejos estaba de haberse solucionado.

⁶³ Sesión 13-5-1914, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires*, La Plata, p. 147.

⁶⁴ Véase sesión 9-12-1914, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, La Plata, pp. 773-823 y TOMÁS JOFRÉ, *El nuevo código de procedimientos penal. Comentado*, tomo I, Buenos Aires, Lajouane, 1915, pp. 89-90.

⁶⁵ JOFRÉ, *Administración...*, cit., p. 243.

También, señalarían el bajo estímulo al trabajo que acarrearían las reducidas remuneraciones, la deficiente selección o promoción de magistrados y la lenta provisión de vacantes por razones políticas. Aspectos, estos últimos, en los que los legisladores no repararon.

En estos años en que la reforma judicial ocupó un lugar importante en el debate político, no se discutió la necesidad de extremar los recaudos en la selección de magistrados incorporando nuevas formas de designación, evaluación del desempeño y de estímulo al ascenso como podrían haber sido los concursos. Si bien se responsabilizaba a los jueces por su morosidad, su preparación e imparcialidad raramente fue discutida⁶⁶. Esta situación cambiaría durante el mandato de Ugarte como gobernador porque la prensa opositora desplazaría las denuncias de falta de agilidad procesal hacia una más grave: la ausencia de independencia judicial⁶⁷.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La congestión judicial fue una problemática histórica que adquirió mayor gravitación a comienzos del siglo XX en un contexto de afluencia del positivismo criminológico. Se convirtió en la más importante motivación de las reformas a la justicia penal a fin de descomprimir la población carcelaria, generando desafíos bien concretos para los legisladores como para quienes administraban justicia.

Agilizar los procesos requería atender una agenda pendiente como era el aumento del personal judicial, relegado desde mediados de la década de 1890 a pesar del aumento de la litigiosidad. La partida destinada a la justicia creció conjuntamente con la de otras áreas de la administración pública, canalizándose dichos aumentos en el incremento de las remuneraciones y del personal judicial de primera instancia en particular. Principalmente los secretarios y auxiliares crecieron marcadamente mientras que los defensores y fiscales lo hicieron por detrás de los jueces. Paradójicamente, en un contexto de preocupación por limitar

⁶⁶ Los jueces eran nombrados y removidos con acuerdo del senado, bastando con el título de abogado, determinada edad y cierto número de años de práctica. Recién después de 1914, Jofré señalaría en la legislatura que era indispensable que se justifique la idoneidad del candidato por medio del concurso y de la práctica de la judicatura, véase más sobre este punto en: TOMÁS JOFRÉ, *Manual de Procedimientos civil y penal*, tomo I, Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1919, p. 171.

⁶⁷ El diario *El Día* cuestionaría fuertemente las prácticas fraudulentas del gobierno después de la sanción de la ley de 1912. Acerca de cómo se limitaron los efectos no deseados del sufragio universal, secreto y obligatorio en la provincia de Buenos Aires: MARCELA FERRARI, "De la nación a las provincias. Adaptaciones de la Ley Sáenz Peña", en *Estudios Sociales*, núm. 43, [2012], Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2012, pp. 183-204.

los efectos adversos del sistema penal, la defensoría fue el sector más postergado en la asignación de recursos. Los disensos generados en torno a ello, en relación al crecimiento del número de cámaras de apelaciones o de destinar mayor presupuesto para mejorar la administración de la justicia de paz, ilustran la gama variada de opiniones que existieron de hasta donde comprometer los recursos disponibles.

El tema presupuestario constituía un pesado lastre a las iniciativas entusiastas de reforma y modernización impulsadas por los liberales más progresistas. No obstante, existía amplio consenso de que las falencias, demoras o irregularidades no dependían estrictamente de mayor presupuesto o de cambios en el procedimiento penal. Confluía un diagnóstico compartido de que los jueces trabajaban por debajo de su capacidad productiva y no corregían al personal inferior, sosteniéndose que no necesariamente el incremento del personal aumentaría la provisión de tutela judicial. Después de 1912, este contexto de cuestionamiento al personal judicial y la preocupación por corregir el déficit fiscal confluyeron en condicionar el aumento del personal judicial y el de las remuneraciones. La legislatura se mostraría más predispuesta a sancionar una legislación que ampliara la esfera de responsabilidad de los funcionarios judiciales a fin de lograr mayor agilidad procesal.

Durante los años abordados los legisladores indicaron la congestión judicial como la principal problemática de la justicia, midiéndose la eficiencia principalmente en términos de productividad. La reforma del código procesal, el aumento del presupuesto judicial y una legislación que ampliara el control interno de la judicatura fueron los ejes sobre los que giraron los proyectos para mejorar la justicia penal. Dicha problemática durante el mandato de Marcelino Ugarte sería desplazada por la prensa opositora y el radicalismo por otra más grave, esto es, la falta de independencia judicial. Para entonces, los jueces ya no serían señalados como los principales responsables de las deficiencias del funcionamiento judicial, sino quienes se encargaban de su designación. Problemática que opacó el impulso reformador de aquellos conservadores que hacia el primer centenario colocaron el funcionamiento judicial en el centro del debate político.