

Informe sobre Independencia Judicial en Argentina

Julio 2000

Víctor E. Abramovich¹

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial <19>

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

Los principales obstáculos a la independencia del Poder Judicial, parten de los siguientes sectores: a) Poder Ejecutivo, b) ciertos sectores de abogados poderosos que hacen lobby para que las designaciones de jueces recaigan sobre personas cercanas o accesibles. Este sector suele representar los intereses del empresariado más importante e influyente c) los propios magistrados que por diversas circunstancias resultan altamente vulnerables a las presiones de diversa índole. En particular aquellos jueces que han sido designados en virtud de sus relaciones políticas y no por haber acreditado méritos suficientes para cubrir los cargos que ocupan y d) sectores de la burocracia del Poder Ejecutivo, del Ministerio Público, y del propio Poder Judicial, poco calificados, que aspiran a acceder a cargos de jueces y que advierten que una selección que implique cierta exigencia de idoneidad diluye sus posibilidades de acceder a la magistratura, en la medida en que sus posibilidades se basan únicamente en relaciones políticas. Debe entonces añadirse como otro factor que coadyuva a la falta de independencia del Poder Judicial, a la propia falta de capacitación técnica de los magistrados y demás empleados del Poder Judicial (aunque bien se la puede considerar parte de los acápites c y d).

En cuanto al primero de los sectores que obstaculizan la independencia del Poder Judicial, esto es el Poder Ejecutivo, corresponde hacer mención a que no sólo interfiere en procura de la preservación de intereses propios (es habitual que los medios de comunicación den noticias acerca de los “diálogos” entre personas allegadas al gobierno y los miembros de los tribunales –en general los de mayor jerarquía–), sino también como interlocutor de sectores privados que quieren hacer llegar su interés a los jueces. En el período del gobierno de Carlos Menem fue ampliado el número de miembros de la Corte y se incorporaron al cuerpo una mayoría de jueces con fuertes lazos políticos con el Gobierno. Numerosos estudios académicos e investigaciones periodísticas consolidaron la idea de que en la Corte existía una “mayoría automática” dispuesta a convalidar las decisiones del Poder Ejecutivo². <10 A>

Ex socios del estudio jurídico particular del Presidente, amigos personales y hasta el ex ministro de Justicia fueron designados jueces en el máximo tribunal. Fallos paradigmáticos fueron marcando esa tendencia oficialista en la Corte, en particular convalidando los procesos de privatización y de reforma del Estado que se habían encarado por medios legales de dudosa constitucionalidad³. Al mismo tiempo se reformó el procedimiento criminal federal y este proceso de reforma fue utilizado para designar a todos los nuevos jueces penales federales que son los que atienden las causas por corrupción contra funcionarios públicos. Estos jueces también están altamente sospechados de favorecer al anterior gobierno y a sus funcionarios. Pero también se favorecieron intereses de particulares, a partir del vínculo de ciertos jueces, funcionarios y abogados particulares. Por ejemplo, el estudio penal más importante en la Ciudad de Buenos Aires en el período del gobierno de Carlos Menem, tenía al frente al hermano del secretario de informaciones del Estado (SIDE), quien a su vez era ex socio del estudio y se preciaba de ser un operador del Gobierno ante la Justicia federal. Los intereses públicos y privados de estos “operadores” no siempre podían diferenciarse.

El actual Gobierno nacional decidió no impulsar los pedidos de juicio político que la misma coalición política había presentado en el Congreso de la Nación cuando era oposición, optando por una política de convivencia con los jueces de la Corte. Estos han hecho gestos de retribuir esa actitud de respeto, con el dictado de dos sentencias resonantes en lo que va del año. En una rechazaron un pedido de ajuste de haberes de militares que hubiera hecho tambalear el erario público. En otra convalidaron un decreto de reducción de sueldos de empleados públicos dictado por el anterior gobierno en 1995. Este fallo es sumamente importante pues el nuevo gobierno basó su política de ajuste fiscal en un decreto similar que ha sido cuestionado ante la Justicia. La opinión pública ha identificado a la Justicia federal en numerosas encuestas como no independiente del anterior gobierno. En la actualidad algunos analistas políticos dicen irónicamente que frente al nuevo gobierno nacional la Corte ha adoptado un “*cambio de dirección*”.

Los grupos de abogados poderosos también constituyen un obstáculo a la independencia de los jueces, ya que existe una vinculación importante entre estos dos sectores, de modo que es factible acceder a los magistrados en forma directa, para ejercer presión sobre las decisiones que éstos deben tomar. Esta vinculación parte en gran medida de la posibilidad que tienen ciertos estudios de abogados de influir en la designación de jueces a partir de su poder de *lobby* ante el poder político. De allí que este grupo sea uno de los que se opusieron a la modalidad de elección que se instauró con la reforma constitucional que existió en Argentina en el año 1994, (que luego comentaremos, y que recién en estos días ha comenzado a funcionar –la primera terna fue propuesta el día 12 de julio de 2000–⁴). Es difícil que este sector pueda influir por los carriles formales del Consejo de la Magistratura, aunque en las últimas elecciones de delegados por el Colegio de Abogados al Consejo el peso de los sectores conservadores dentro de los matriculados, ha sido importante al menos en la Capital Federal.

Como dijimos también los propios magistrados constituyen un obstáculo para la independencia del Poder Judicial. Como dijimos, numerosos jueces en particular del fuero federal penal tienen un alto grado de vulnerabilidad a las presiones políticas y de otros sectores. Esta situación, como dijimos se origina en que han sido designados exclusivamente por sus relaciones políticas. En definitiva no cuentan con un espacio de independencia que les permita plantarse ante las presiones, denunciarlas y no hacer caso a las exigencias que se les formulan. Varias situaciones ilustran esta cuestión. Como vimos, la mayoría automática de la Corte, sospechada de dependencia con la anterior gestión, sobreactúa su nuevo alineamiento con el Gobierno y al mismo tiempo negocia respeto institucional –archivo de los proyectos de juicio político– por una nueva dinámica de “acompañamiento” a las principales decisiones del Poder Ejecutivo. Una Corte puede fijarse su propia política de relacionamiento con el Poder Ejecutivo. El tema es que el fuerte vínculo político de esta Corte con el anterior Gobierno restringe incluso su margen de acción con relación al nuevo Gobierno. No tiene margen político para decidir libremente su posición. Es un pecado original que debe pagar.

También los jueces federales penales sufren el mismo estigma. Un ejemplo paradigmático de la poca autoestima que tienen los jueces es el caso del concurso que se encuentra en trámite para cubrir un cargo vacante en la Cámara de Apelaciones del Fuero Federal en la Ciudad de Buenos Aires. De los doce jueces de primera instancia de ese fuero que hay en la Ciudad, sólo uno de ellos se inscribió para concursar por el cargo ante el Consejo de la Magistratura. Los restantes once jueces –aunque debe decirse que dos de ellos suspendidos en sus funciones por estar acusados de distintos delitos– no se han presentado al concurso aludido. Es obvio que los jueces entienden que no tendrán éxito en ese concurso convocado por un órgano con mayor grado de independencia que el Congreso Nacional que los designó a ellos en el cargo que ahora ocupan.

La vulnerabilidad de estos jueces se refleja en la actualidad, en el limitado margen de acción que tienen frente a presiones del actual gobierno y de la prensa. Un tema altamente sensible donde esa vulnerabilidad se pone en evidencia, son las causas por corrupción contra funcionarios del anterior gobierno. La prensa y el gobierno presionan por encarcelar a algunos ex funcionarios, comprometidos en causas resonantes de corrupción. Estos jueces federales sospechados de connivencia con el anterior gobierno, tienen en sus juzgados las causas de corrupción más importantes, como por ejemplo una por millonarias defraudaciones en la obra social de los jubilados (PAMI)⁵. Aun si quisieran actuar de forma independiente, tanto para procesar como para absolver a los ex funcionarios, su acción será en todos los casos sospechada de parcialidad. Si los absuelven, dirán que encubren a los miembros del gobierno que los nombró. Si los procesan y encarcelan, dirán que procuran ganar credibilidad frente al nuevo gobierno y la opinión pública. Su vulnerabilidad está en el origen de sus designaciones y deberán convivir con el poder político con el temor y la culpa del doctor Fausto. No encuentro ninguna solución institucional a este problema, más allá del cambio de todos los jueces sospechados.

El último grupo identificado es el de los empleados y funcionarios del Poder Judicial que aspiran en el futuro a obtener una magistratura, y que no cuentan con una formación sólida que les permita acceder a esos cargos a través de un concurso. Por ello, su beneplácito hacia un sistema que no exija estándares altos de conocimiento técnico, lo que redundará luego en la promiscuidad en las relaciones con los sectores de poder que los llevaron a la magistratura.

2. En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

Estos sectores que influyen han sido los principales opositores a la reforma del sistema de selección de jueces diseñado por la Constitución luego de la reforma de 1994. En ella se creó un nuevo sistema para la elección de magistrados: El Consejo de la Magistratura. Sin embargo, el Poder Ejecutivo que se retiró del gobierno a fines de 1999 impidió hasta su salida que este sistema tenga efectiva vigencia, demorando el dictado de la ley reglamentaria.

Además de ello, todos los otros sectores nombrados han procurado conservar fuerzas en la designación de los jueces, procurando para ello obtener un rol importante a la hora de reglamentarse el funcionamiento del nombrado Consejo de la Magistratura. Un dato importante es que hay representantes del Poder Ejecutivo en dicho Consejo, de modo tal que este poder tiene una doble injerencia en este proceso. La que le confiere la Constitución, esto es la de escoger uno de los tres candidatos ternados por el consejo, y además la de influir en las ternas que se conforman (ésta última quizás sea desmedida). También tiene participación en la confección de las ternas la principal asociación de jueces, la Asociación de Magistrados y Funcionarios, la que habitualmente actúa como lo hacen los gremios en el país: procurando preservar ciertos beneficios sociales, pero sin adentrarse en la tarea de perfeccionar la capacitación de los jueces o estudiar el modo en el que pueda garantizarse su independencia de otros poderes o su independencia interna.

La Corte Suprema también ha obstaculizado el accionar del Consejo en particular en la administración del presupuesto del Poder Judicial como se señala en este informe.

Para vencer las resistencias de estos sectores al proceso de reforma creo que algunas acciones pueden desarrollarse. Consolidar el rol de los colegios públicos de abogados que tienen en mi opinión un fuerte compromiso con la consolidación del proceso. Impulsar los procesos de asociación de magistrados comprometidos con el proceso para que aumenten su poder interno en la Asociación de Magistrados y Funcionarios. Procurar un alto escrutinio público del Consejo, de sus reglamentaciones y de sus procesos de selección y remoción de magistrados. Procurar una reforma del sistema,

que limite la excesiva injerencia de los poderes políticos, aunque es difícil que esto pueda alcanzarse en un plazo inmediato, pues la reglamentación del Consejo es reciente y el dictado de la ley requirió un arduo proceso de negociación política.

En cuanto a los magistrados actuales, en particular la Corte Suprema y los jueces federales penales, no entiendo como podrían en algún momento superar su estigma y ganar un grado razonable de independencia frente al Poder Ejecutivo y a la prensa, entre otros factores.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato <99 y 111>

Sírvase comentar el efecto de los diferentes procesos —selección de los jueces, duración del mandato, ascenso, destitución, remuneración, beneficios, retiro— en la independencia de los jueces. ¿Qué reformas en estas áreas han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Cuáles no? ¿Qué otras reformas son necesarias para fortalecer la independencia de los jueces? Sírvase caracterizar las reformas tanto por su importancia como por su factibilidad.

(Este punto fue contestado en virtud de lo establecido en la ley 24.937.)

1. *Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?*

La Argentina es un país federal y conforme a la Constitución Nacional las provincias organizan su propio sistema de justicia local. En las jurisdicciones provinciales conviven como en EEUU una justicia federal y otra provincial. La Corte Suprema de Justicia es la cabeza del poder judicial de la nación y puede recibir causas por vía de apelación ordinaria de las cámaras federales y por vía extraordinaria desde los superiores tribunales provinciales y desde las mencionadas Cámaras Federales. En la mayoría de los fueros federales existen juzgados de primera instancia y cámaras de apelaciones. En la Justicia penal federal existe además una Cámara de Casación. La Corte Suprema actúa por vía de apelación ordinaria y extraordinaria siempre que estén en juego cuestiones federales que hacen a la interpretación de la Constitución y las leyes federales, pero igual que la Corte en los EEUU no actúa como tribunal constitucional, pues decide sólo el caso concreto, más allá del importante valor de sus precedentes.

En el ámbito de la Justicia Federal en la República Argentina se ha creado un Consejo de la judicatura, denominado Consejo de la Magistratura, en oportunidad de sancionarse la reforma a la Constitución Nacional, que tuvo lugar en el año 1994. Allí se determinó que éste órgano intervendría tanto en la designación de los jueces, como en su remoción. Sin embargo, los jueces del tribunal de mayor jerarquía del país –la Corte Suprema de Justicia de la Nación–, permanecen bajo el régimen anterior de designación y remoción, esto es –respectivamente– la propuesta del poder ejecutivo al Senado y la aprobación de este último, y el juicio político efectuado por el poder legislativo, en el cual la Cámara de Diputados actúa como acusador y la de Senadores resuelve.

Este Consejo, incorporado por la Constitución reformada, fue luego puesto en funcionamiento mediante la sanción de la ley citada –ley que demandó la aprobación con mayoría absoluta en ambas cámaras–, el 30 de julio de 1999, cinco años después de la sanción de la nueva Constitución. Si bien ya efectuó algunos juicios a magistrados acusados, aun no ha seleccionado jueces para que cubran los cargos vacantes.

En un año se concretaron cuatro juicios políticos que concluyeron con la remoción de dos jueces, la renuncia de otro durante el trámite y la reposición en su cargo de Ricardo Bustos Fierro, juez federal de Córdoba, porque el jurado no hizo lugar a la acusación. Hoy hay 77 expedientes de

juicio en trámite -entre ellos, 12 sumamente importantes- y 108 que fueron desestimados tras un estudio previo.

Cuando el nuevo órgano comenzó a funcionar había 41 juzgados federales sin titular. En junio del año último eran 60 y hoy suman 85.

El Poder Ejecutivo envió a principios del mes de mayo del 2000 un proyecto de ley destinado a que el Consejo de la Magistratura pueda cubrir en forma transitoria los 85 juzgados que están vacantes. Si el proyecto se transforma en ley, el Consejo podrá nombrar, por caso, a los secretarios de los juzgados, para que se sienten transitoriamente en el sillón de juez, cuando el cargo esté vacante por renuncia, destitución o muerte del titular. La gran cantidad de juzgados sin juez es un tema que preocupa al gobierno desde el mismo momento en que asumió, aunque ésta fu la primera acción concreta con la que De la Rúa apunta hacia una solución. El desafío para el nuevo sistema de designación es no sólo que sea menos politizado y más independiente, sino además, más rápido y eficiente que el sistema anterior, evitando situaciones prolongadas de vacancia en los juzgados.

1. Funciones y Facultades

La selección de los jueces por concursos públicos.

Emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.

Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.

Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.

Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en ese caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.

Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

Miembros que lo componen, y modo de elección

El Consejo se integra 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. Se integra, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. El consejo cuenta con 20 miembros de acuerdo a la siguiente composición:

El presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Cuatro Jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por el sistema D`Hont, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal en el interior de la República.

Ocho legisladores. A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de Diputados, a propuesta de los respectivos bloques, designan cuatro legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos al bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría.

Cuatro representantes abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Para la selección se utiliza el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la presencia de los abogados del interior.

Dos representantes del ámbito científico y académico que serán elegidos de la siguiente forma: Un profesor titular de cátedra universitaria de facultades de derecho nacionales, elegido por sus pares. A tal efecto el Consejo Interuniversitario Nacional confecciona el padrón y organiza la elección respectiva. Una persona de reconocida trayectoria y prestigio, que haya sido acreedor de menciones especiales en ámbitos académicos y/o científicos, que será elegida por el Consejo Interuniversitario Nacional con el voto de los dos tercios de sus integrantes. Los miembros del Consejo, en el acto de su incorporación, prestarán juramento de desempeñar debidamente el cargo por ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por cada miembro titular se elige un suplente, por igual procedimiento, para reemplazarlo en caso de renuncia, remoción o fallecimiento.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?

Los Jueces son seleccionados mediante concurso público por el Consejo de la Magistratura. Se estableció en la ley citada (art. 13), que es de competencia del Consejo de la Magistratura llamar a concurso público de oposición y antecedentes para cubrir las vacantes de magistrados judiciales, sustanciar los concursos designando el jurado que tomará intervención, confeccionar las propuestas de ternas elevándolas al plenario del Consejo.

También se estableció en dicha ley que la concurrencia a la escuela judicial no será obligatoria para aspirar o ser promovido pero podrá ser evaluada a tales fines.

En cuanto al concurso se ha determinado que se ajustará a las siguientes directivas: Los postulantes serán seleccionados mediante concurso público de oposición y antecedentes. Cuando se produzca una vacante la Comisión convocará a concurso dando a publicidad las fechas de los exámenes y la integración del jurado que evaluará los antecedentes y las pruebas de oposición de los aspirantes. Se regulan también aspectos que procuran generar igualdad de oportunidades entre los concursantes. Son ellos el hecho de que deba tomarse igual examen a todos los postulantes, y la decisión previa al llamado a concurso de los antecedentes que se valorarán para el concurso.

Se establece como condición para ser juez el ser argentino nativo o naturalizado. También haber ejercido la profesión de abogado por seis años como mínimo, para ser juez de primera instancia, plazo que se eleva a 8 años en el caso de que se aspire a ser juez de Cámara (segunda instancia o tribunales de juicio oral en materia penal).

También se prevé la posibilidad de que los postulantes sean impugnados, para ello se debe hacer pública la nómina de aspirantes.

El procedimiento que debe efectuarse consiste en lo siguiente:

El consejo a propuesta de la Comisión de selección elaborará anualmente listas de jurados para cada especialidad. Dichas listas deberán estar integradas por jueces, abogados de la matrícula federal, con quince años de ejercicio de la profesión y profesores regulares, titulares, asociados y adjuntos, de derecho de la universidades nacionales, que además cumplieren con los requisitos exigidos para ser miembro del Consejo. Al llamar a concurso la comisión sorteará tres miembros de las listas que a tal efecto y a requerimiento del Consejo, elaboren y remitan, las distintas asociaciones de magistrados y colegios de abogados del país, de tal modo que cada jurado quede integrado por un

juez, un abogado y un profesor de derecho, que no pertenezcan a la jurisdicción en la que se deba cubrir la vacante. Los miembros del Consejo no podrán ser jurados. El jurado tomará examen y determinará el orden de mérito. Lo elevará a la comisión de selección. La comisión le correrá vista a los postulantes, quienes podrán formular impugnaciones dentro del plazo que prevea la reglamentación. Las impugnaciones deberán ser tenidas en cuenta por el plenario del Consejo, juntamente con el informe que emitirá la Comisión de selección al momento de expedirse sobre la terna respectiva. En este informe se evaluarán los antecedentes de cada postulante obrantes en la sede del Consejo y los resultados de la entrevista personal que se le efectuará a los mismos y, teniendo a la vista el examen escrito, determinará la terna y el orden de prelación que será elevado al plenario. El plenario podrá revisar de oficio las calificaciones de los exámenes escritos y de los antecedentes. Tomará conocimiento directo de los postulantes, en audiencia pública, para evaluar la idoneidad, aptitud funcional y covación democrática de los mismos. Toda modificación a las resoluciones de la Comisión deberá ser suficientemente fundada y publicada. El plenario deberá adoptar su decisión por mayoría de dos tercios de miembros presentes y la misma será irrecurrible.

Tiempo de Duración en los Cargos

Durarán en su cargo mientras dure su buena conducta. Ello ha sido establecido por la Constitución Nacional, junto a otros ítems como la intangibilidad de sus remuneraciones.

Por lo tanto los cargos de los jueces no están sometidos a plazos, ni a evaluaciones periódicas, quedando sujetos únicamente a desempeñarse con buena conducta. Luego veremos como es el sistema de remoción, aunque debe mencionarse que en la reforma antes mencionada se incorporó una cláusula que prevé que cumplidos 75 años, se necesitará el acuerdo del senado para la continuación en el cargo, situación que deberá reiterarse cada 5 años. (Sin embargo, cuando uno de los miembros de la Corte Suprema arribó a esa edad, el propio tribunal determinó la irretroactividad de este precepto, arguyendo que ello sólo regirá para los jueces que sean designados luego de la entrada en vigencia de dicha cláusula, no para los que ya ejercían funciones al tiempo de su sanción).

Juez como Trabajo Deseable

En cuanto a sí ser juez se considera un trabajo deseable, no conozco encuestas o informes sobre el punto. Debo decirse que si bien existen numerosas personas que aspiran a esos cargos, y numerosos sectores interesados en poner en dichas funciones a gente de confianza, el trabajo de juez no goza de prestigio en la República Argentina. Como se verá luego, la remuneración de los jueces en términos comparativos es inferior a la de otros funcionarios con responsabilidades semejantes. Por otra parte, quienes acceden a los cargos de jueces conocen el marco de desprestigio en el que su actividad se encuentra, de modo que ello también es un elemento que determina que determinados sectores encuentren poco deseable acceder a un cargo de juez.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?

Los jueces que deseen desempeñarse en un cargo de un órgano jerárquicamente superior al que ocupan, deberán presentarse al concurso que se rige por las normas mencionadas. No está previsto otro modo de ascenso, esto es no existe un sistema de ascenso gradual en los cargos.

Por otra parte, el Consejo de la Magistratura, llama a concurso en función de las vacantes que se van generando, de modo que los llamados serán para aquellas jurisdicciones en las que se produzca tal vacante. Debe aclararse que estamos hablando de los cargos para jueces federales. Cada provincia elige a su vez a aquellos jueces locales que entenderán en las materias que no quedaron reservadas al Estado nacional. Por ello, cada provincia tiene su propio sistema de selección de jueces, el que en general coincide, al menos en términos generales, con el sistema descrito.

4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?

La ley que estableció el Consejo de la Magistratura señala que ante determinados incumplimientos (infracción a normas legales –de fondo y de procedimiento–, ausencia al tribunal, falta de respeto a otros actores del proceso, la negligencia en el cumplimiento de las funciones) proceden sanciones disciplinarias. En el art. 14 de la ley nombrada se estableció que el Consejo podrá proceder de oficio o ante denuncia que le efectúen en otros órganos del Poder Judicial, magistrados, funcionarios o particulares que acrediten un interés legítimo. Se agrega que queda asegurada la garantía de independencia de los jueces en materia del contenido de las sentencias.

Sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema.

En cuanto a la remoción se determinó que (art. 15) compete a la Comisión de Acusación del Consejo de la Magistratura proponer al plenario la acusación de magistrados a los efectos de su remoción. La Comisión de Acusación estará conformada por mayoría de legisladores pertenecientes a la Cámara de Diputados.

La decisión de remover a un juez, tomada por el Consejo no es recurrible. Si desde la suspensión transcurren 180 días sin que se haya resuelto la remoción, corresponderá reestablecer al juez en su cargo.

Se establece también que cuando sean los tribunales superiores los que advirtieran la presunta comisión de ilícitos o la existencia manifiesta de desconocimiento del derecho aplicable por parte de jueces inferiores, dispondrán sólo para estos casos, la instrucción de un sumario que se remitirá junto a sus resultados, al Consejo de la Magistratura, a los fines decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?

Los jueces federales de primera instancia tienen un sueldo de u\$s 5.600, los de Cámara perciben de poco menos de u\$s 7.000, y los ministros de la Corte Suprema perciben un ingreso de u\$s 12.000. Los Fiscales y Defensores (que hace algunos años ganaban menos que los jueces de su misma jerarquía) están equiparados en sus remuneraciones a la de los jueces. Debe destacarse que la única otra actividad rentada que pueden efectuar los magistrados es la docencia. De todos modos los ingresos de los docentes son muy bajos en la Argentina. Así un docente con cargo de Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con dedicación simple recibe por su trabajo una suma cercana a los u\$s 200. (Prácticamente no existen cargos de dedicación exclusiva en la facultad mencionada). Como dato de interés puede citarse que en las universidades privadas, donde el salario es un poco mejor no existen demasiadas oportunidades para los profesores de derecho. Así, en el Instituto Di Tella, en el área de derecho, sólo existen dos cargos de profesores con dedicación exclusiva. La comparación con los abogados que ejercen la profesión en forma independiente es muy difícil de realizar. Ello porque existen distintos niveles de ingresos para los abogados independientes. Existen algunos que perciben honorarios muy elevados, y tienen gran número de casos encomendados, y también una importante población de abogados que carecen de trabajo (o remuneración) suficiente como para arribar a un nivel de ingresos siquiera cercano al de un juez. Como la designación de los jueces federales no ha pasado hasta ahora por una evaluación de su capacidad técnica, tampoco es posible afirmar que en líneas generales los magistrados tendrían grandes oportunidades de ingresos en la actividad profesional.

6. *¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?*

Los jueces poseen 45 días de licencia al año, obra social del poder judicial, exención de pagar impuesto a las ganancias, y recientemente han sido exceptuados de una reducción de los salarios de los distintos empleados públicos. Los dos últimos beneficios mencionados, se han fundado en el art. 110 de la Constitución Nacional, que indica que los jueces recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.

No tienen una edad en la que deban jubilarse necesariamente, aunque cumplidos determinados años de aportes previsionales tienen la opción de jubilarse, cobrando el 82 por ciento de los haberes.

Se ha quitado un beneficio que antes otorgaba la Ciudad de Buenos Aires y que consistía en que los jueces no debían pagar el impuesto a las patentes de los automóviles.

Estas remuneraciones y beneficios, aparecen –si bien no como ideales– idóneas para que personas honestas puedan desempeñar el cargo de jueces. Hemos dicho, no obstante ello, que los sueldos parecen bajos en términos comparativos. Así, en el Poder Ejecutivo, quienes poseen cargos de Secretarios de Estado reciben sumas de alrededor de US\$12.000, y los Subsecretarios parten de US\$6.000, que con gastos de representación suele ascender a cifras cercanas a los US\$10.000.

III. Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial <21>

Si el presupuesto o el personal es controlado por funcionarios que no pertenecen al Poder Judicial, ¿se abusa de este esquema para interferir con la independencia del Poder Judicial? En ese caso, ¿recomendaría algún cambio? ¿Qué grado de factibilidad asignaría a estas recomendaciones? Si el Poder Judicial controla su propio presupuesto o su personal, ¿ese esquema tiene alguna consecuencia negativa?

(Datos obtenidos de la ley 25.237, sancionada el 28 de diciembre de 2000.)

1. *¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?*

2. *¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo (o sea, no judicial) de los tribunales en cada nivel?*

En la República Argentina, el presupuesto del Estado nacional es sancionado por ley con anterioridad al ejercicio en el que se aplicará. En sus anexos se establece el destino de cada una de las partidas que se asignan.

Dentro del Poder Judicial, correspondería al Consejo de la Magistratura "administrar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia", ello según el art. 114 de la Constitución Nacional –ver respuesta al primer ítem–.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que debía ser ella quien administraría los recursos propios del poder judicial, y dictó una acordada en la que estableció esto.

Existe una función de superintendencia, que consiste en la contratación de servicios, pago de gastos de funcionamiento y otros rubros. En general son las Cámaras de cada fuero las que efectúan esta tarea, por delegación que hace la Corte Suprema. Es parte de esta función la contratación de personal.

3. *¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?*

Los Tribunales inferiores poseen cierto grado de asignación de recursos que en general es igual para todos los fueros. A partir de este dato se puede inferir que ciertos sectores del poder judicial carecen de los recursos necesarios para dar abasto a la demanda que tienen. En efecto los fueros comercial y penal correccional, son más chicos en número de juzgados que los civiles y penales de instrucción respectivamente, aunque el número de asuntos que tramitan es superior. La distribución del presupuesto no atiende en consecuencia a las necesidades de funcionamiento de cada fuero.

Algunos expertos⁶ aconsejan dedicarse más al juez que al juzgado. Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones reducen el trabajo repetitivo que antes justificaba que el juez tuviera una organización -el juzgado- de cierta envergadura. Debería compararse con los estudios de abogados que en los 60 tenían 3 o 4 empleados por profesional y ahora casi han invertido esta proporción: hay más abogados que empleados (y hasta cambió el tipo de empleado, que hoy es un paralegal). En esta línea los juzgados deberían ser unidades muy reducidas de apoyo al juez (quien tendría uno o dos asistentes legales, y algunos paralegales), y muy tecnificadas. Podrían eliminarse los secretarios, convirtiéndolos a los actuales en jueces, con lo que se eliminarían cuellos de botella al aumentar el número de magistrados. Debería establecerse un tope máximo de juicios por juez. La incorporación de tecnología informática es fundamental. Gran parte del trabajo actual de los juzgados consiste en realizar notificaciones y atender las consultas de expedientes en las mesas de entrada, lo que podría ser superado con el acceso directo de los abogados y las partes a las causas por vía de Internet.

En términos generales creo que los recursos no deberían orientarse en función de los costos actuales que obedecen a necesidades históricas, sino de las necesidades actuales de cada fuero, de su propia demanda de trabajo, con un criterio de flexibilidad, aunque esto implique el traslado de personal y de recursos de un fuero a otro.

4. *¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto total del Estado?*

El presupuesto total del Estado nacional para el ejercicio del año 2000 es de \$49.159.800.000, en tanto el poder judicial recibe \$645.500.000, lo que equivale a un 1,31% del presupuesto total. (A lo que podría sumarse los \$147.700.000 que se le asignan al Ministerio Público).

Otros datos de interés acerca de la distribución del presupuesto son los siguientes. A la Presidencia de la Nación (esto no incluye las partidas para cada uno de los Ministerios de la Nación) se le asignan \$812.100.000, una cifra superior a la de todo el Poder Judicial de la Nación. También resulta interesante ver que las previsiones para la deuda pública alcanzan al 18% del total del presupuesto, lo que asciende a \$8.943.900.000.

En la cartera de Justicia, funcionarios consultados para esta investigación, están convencidos de que la clave para mejorar no es un aumento de presupuesto sino una completa reorganización del sistema, que lo haga más eficiente.

Según datos oficiales, el presupuesto consolidado destinado a la Justicia en el país (es decir, lo que gastan todos los poderes judiciales del país, el federal y los poderes judiciales provinciales) pasó de 1300 millones de pesos en 1994 a 2300 millones, es decir que en seis años creció más de un 50%, sin resultados positivos a la vista.

Los 2300 millones representan aproximadamente entre un 0,7 y 0,8% del PBI.⁷

Como dijimos en el punto anterior, los principales problemas que enfrentan hoy los poderes judiciales del país se agravan por el incremento sostenido de la carga de trabajo en algunos fueros y jurisdicciones. Eso genera demoras en la resolución de los conflictos y una distribución arbitraria del presupuesto (porque no todos los fueros sufrieron el mismo aumento de expedientes).

Las cifras oficiales señalan que en casi todas las jurisdicciones la cantidad de expedientes iniciados creció año tras año. En Buenos Aires, dos fueros están absolutamente desbordados de trabajo: el correccional, que se ocupa de los delitos que prevén penas de hasta tres años de prisión, y el comercial, que atiende los conflictos de las principales empresas del país.

Los casi 6000 expedientes que anualmente reciben los 14 juzgados correccionales de la Ciudad de Buenos Aires (pertenecen al poder judicial nacional no local) se tradujeron en un aumento del 70% en la cantidad de causas penales iniciadas en los últimos ocho años. En el fuero comercial de la Ciudad de Buenos Aires (pertenecen al poder judicial nacional no local), el incremento fue superior al 400%. En el primer caso, el 70% de las causas son investigaciones de delitos cometidos por autores no identificados y, en el segundo, un porcentaje similar corresponde a juicios ejecutivos, iniciados ante un pagaré o cheque impago. En el fuero comercial, el aumento sostenido de las causas se debe además a la reforma de la ley de Concursos comerciales que estableció un amplio fuero de atracción que concentró en el fuero todos los juicios laborales y comerciales contra la firma fallida, a lo que se sumó el aumento progresivo del número de empresas en quiebra o concursos preventivos.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos <22>

¿Alguna mejora en la administración de los tribunales o el manejo de los casos ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Recomendaría alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces?

1. *¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?*

Como se ha señalado, en la Argentina, y de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Nacional, correspondería al Consejo de la Magistratura la administración de los Tribunales en cuanto a manejo de los recursos otorgados, lo cual sin embargo no ocurre, en la medida en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó que esta tarea continúa en su poder, y en el de las Cámaras de los distintos fueros, a quienes delegó en parte esta función.

La administración, en cuanto forma de distribución del trabajo, ha quedado determinada a través de distintas leyes que fueron fijando competencias de cada órgano, y de regulaciones propias del Poder Judicial que complementaban a aquellas.

2. *¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?*

3. *En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces? Por ejemplo:*

a. *Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces.*

b. *Reformas en el seguimiento de los casos.*

Desde el retorno de la democracia, quizás la única gran modificación que ha tenido lugar con relación a la forma de administración de justicia es la reforma efectuada al sistema de enjuiciamiento penal.

El Código de Procedimientos vigente hasta el año 1992 estipulaba un sistema de enjuiciamiento escrito. La reforma mantuvo un período de instrucción –en el que se establece también todo

un sistema procesal de recursos de orden escrito, pero introdujo como modificación un juicio oral y público frente a un tribunal (en los casos de delitos con pena de prisión superior a los tres años) o frente a un juez (en el caso de los delitos llamados correccionales, cuya pena no excede a tres años de prisión –en estos casos se discute si el juez que debe efectuar el juicio es el mismo que el que instruyó la causa o si otro juez del mismo fuero debe dirigir el debate).

El único cambio relativo a la organización de los tribunales, esto es de distribución de tareas o forma de asignarla, fue la informatización del sorteo de causas. Para ello no fue necesario dictar una ley, sino que bastó con las disposiciones de los propios órganos jurisdiccionales –en este caso las Cámaras de Apelaciones- El sorteo informático es una medida que contribuye a la transparencia en la asignación de las causas, al reemplazar el viejo sistema de bolillero que tiene un mayor riesgo de manipulación. Este nuevo sistema se ha implementado en casi todos los fueros de la justicia nacional. (Si bien no desaparecieron las sospechas sobre algunas asignaciones de causas, ha mermado notablemente la suspicacia que antes generaban ciertos resultados de los sorteos efectuados

En los fueros civil y comercial de la Capital Federal se implementó un sistema de registro y seguimiento de las causas por Internet. Los abogados pueden acceder vía Internet a la consulta de los expedientes a partir de estados de trámite que son actualizados por los juzgados. Esto contribuye indudablemente a aliviar la carga de trabajo, agilizar los trámites y a mejorar el control por los letrados de la actividad judicial, en los casos particulares. Para ver como funciona el sistema puede entrarse en el portal: www.legislaw.com.ar

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

Los jueces del tribunal de mayor jerarquía en la Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no ha declinado ninguna de sus actividades administrativas. Sus ministros retienen numerosas tareas ajenas a la actividad esencialmente jurisdiccional, pudiendo citarse incluso como ejemplo el hecho de que el presidente de la Corte sea a la vez el presidente del Consejo de la Magistratura. Un dato que revela que los asuntos sometidos a consideración de la Corte son tratados por el personal de su planta y no por los propios jueces, es que el número de secretarios letrados que tiene la Corte es superior al número de Juzgados de varios de los fueros que integran el Poder Judicial.

Debe destacarse además que todo el procedimiento ante la Corte nacional es escrito. No existe instancia alguna en la que los ministros estén obligados a estar en presencia de las partes involucradas en el conflicto, de modo que la delegación –que es un problema de todos los niveles de administración de justicia, y que se vincula estrechamente a la independencia del juzgador ya que permite que quienes tomen decisiones no sean los jueces sino sus empleados sobre los que pesa un serio riesgo de ser influenciados– dificulta la independencia de la Corte. Sobre las reformas en la organización de la Corte, ver el punto VIII.

5. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habría mucha oposición a una reforma de ese tipo?

En nuestro país, todas las decisiones adoptadas por los jueces nacionales son escritas. Incluso en los casos en los que se los faculta a disponer determinadas medidas en forma urgente, tales como un allanamiento, luego deberán fundar qué motivos dieron lugar a tal medida.

6. ¿Existe en su país algún tipo de sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual? Por ejemplo:

a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez

b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión

El Poder Judicial efectúa una recopilación estadística de datos en cada uno de los juzgados anualmente, para confeccionar con ello un informe de la cantidad de casos de cada tipo que se inician, y las formas en que son resueltos los ya iniciados. No obstante ello, los datos son tomados por los propios empleados del juzgado, quienes a menudo deben sumar a sus tareas esta otra, situación que genera un margen de error alto. A ello debe sumarse el hecho de que los datos solicitados, son sobre número de causas y resultado de éstas, sin que se distinga la complejidad que ellas conllevan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación son recopilados anualmente y publicados. La Cámara de Casación Penal posee una Secretaría de Jurisprudencia en la que se encuentran a disposición del público las sentencias dictadas por cada una de las Salas de la Cámara. Las Cámaras de Apelaciones de los distintos fueros también poseen archivos con copias de sus sentencias, las que se encuentran a disposición del público. En todos los casos se conoce quienes han sido los magistrados que adoptaron la decisión. Esta tarea de publicación de jurisprudencia en cambio, no tiene lugar con relación a los fallos de jueces de primera instancia. Los fallos de estos jueces sólo son publicados en la medida en que resuelvan de modo novedoso algún tema, introduzcan alguna particularidad, o por algún otro motivo se destaquen de los demás fallos de esa instancia. Estas publicaciones mencionadas en último término, se efectúan por parte de revistas jurídicas que los difunden –y que hacen lo propio con los fallos de órganos de jerarquía superior–, y no por un sistema propio del poder judicial, como eran los casos antes comentados.

Sin embargo, el ámbito académico por lo general no es crítico de las decisiones de los jueces. Sólo algunos profesores que no ejercen la profesión de abogados, critican en términos duros las decisiones de los tribunales. Como decíamos, la regla general es que quienes tienen como actividad profesional el patrocinio en litigios procuran no enemistarse con los jueces. Es obvio en consecuencia que existe una fuerte relación entre la falta de análisis crítico de la jurisprudencia y la dedicación simple o no exclusiva de los profesores universitarios de derecho. Una tarea que indudablemente contribuiría a mejorar el control de la actividad judicial es el fomento de la dedicación exclusiva de los profesores de derecho y el impulso de las investigaciones independientes sobre la Judicatura en el ámbito universitario o en centros académicos de prestigio y de alta credibilidad social.

Pero el control del poder judicial no es patrimonio exclusivo de los profesores de derecho ni de los juristas. En tanto los tribunales actúan como árbitros de intereses sectoriales y resuelven conflictos de valores de enorme significación para la sociedad, las sentencias deben estar sujetas al escrutinio público. En particular con respecto a algunos tribunales, este escrutinio tiene enorme relación con su independencia e imparcialidad, como ocurre con la Corte Suprema o la Cámara de Casación Penal. Saber quien es quien en la Justicia, y qué piensan los jueces sobre los temas importantes para la sociedad, a partir de una lectura en lenguaje sencillo de sus decisiones, así como un seguimiento estadístico del sentido de sus decisiones y de las grandes líneas de la jurisprudencia del tribunal, el ritmo de sus decisiones, la forma en que emplean sus recursos públicos, etc., contribuiría enormemente a hacer a los magistrados responsables por sus actos, en otras palabras, a que deban rendir cuenta de sus decisiones. El fomento de este tipo de estudios contribuiría al escrutinio social de la Judicatura y a mejorar su imparcialidad e independencia. Pienso en un seguimiento similar por ejemplo al que realiza la prensa de la Corte Suprema en los EEUU. Los fallos de la Corte son tema de la primera plana de los diarios y también es una noticia política la composición del tribunal y la estadística sobre el sentido de sus decisiones y la conformación de sus mayorías, luego de cada período de sesiones. No existe esto en la Argentina lamentablemente. ONGs de reconocido prestigio también podrían actuar como controladoras de la actuación de estos tribunales. Por ejemplo, algunos estudios estadísticos en curso muestran que la Cámara de Casación penal tiende a abrir un nú-

mero mucho más alto de recursos interpuestos por los fiscales que por los defensores. Este tipo de información estadística dice mucho sobre la política del tribunal, del tipo de decisiones que los tribunales no pueden hacer explícitas. De tal modo, un estudio de esta índole puede servir para exponer esas políticas encubiertas, ante la opinión pública.

Un punto central en esta estrategia, es desarrollar la idea de que la información del poder judicial es información pública, y debe garantizarse a los ciudadanos el correspondiente acceso. La ley de información pública que está actualmente en el Congreso Nacional debería incorporar expresamente al Poder Judicial como uno de los sectores del Estado comprometido con el deber de garantizar el acceso a la información. Los gastos, el uso de las partidas presupuestarias, los antecedentes personales de los jueces, la información estadística, y las declaraciones juradas patrimoniales de los magistrados en otras informaciones deberían ser públicas y accesibles para todos. El acceso a la información debe comprender al Consejo de la Magistratura. Ver al respecto el punto IX.

7. *¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?*

8. *De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?*

No existe en el país un sistema de control de la actividad que llevan a cabo los jueces, más allá del sistema ya descrito en el que se evalúa una falta de un juez, por la actividad que de oficio realiza el Consejo de la Magistratura o ante la denuncia de alguien con interés en ello. Fuera de este procedimiento cuyo objeto es constatar una irregularidad que deba ser sancionada, ya sea con una sanción administrativa o con la remoción, no existe otro sistema de evaluación de la actividad de los jueces. No existe un sistema que evalúe periódicamente los conocimientos o las decisiones adoptadas. Tampoco existe un control sobre los bienes de los jueces. Recientemente una ONG solicitó declaraciones juradas a distintos funcionarios públicos, entre ellos los jueces, acerca de los bienes que poseían. Ante tal solicitud hubo una reacción corporativa del poder judicial, que interpretaba tal solicitud como una invasión a su privacidad. Sólo algunos jueces hicieron públicos sus bienes, en tanto la mayoría permanece sin efectuar la declaración solicitada.

Como ha quedado señalado más arriba, no existe en el país un sistema de control sistemático de la actividad efectuada por los jueces en forma individual.

Si puede señalarse que en ocasiones las decisiones de los magistrados suelen tenerse en cuenta en los concursos por cargos. Una práctica no feliz es considerar como elemento positivo en esos antecedentes el número de sentencias confirmadas por los tribunales superiores, presumiendo que los jueces con más sentencias confirmadas son los que dictan las mejores sentencias. Este razonamiento claramente afecta la independencia interna de los miembros de la magistratura.

V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos <10 B>

¿Ha tenido algún fallo judicial o decisión de una instancia internacional consecuencias para la independencia de los jueces?

Antes de la reforma constitucional de 1994 que introdujo numerosos tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional, en el fallo Ekmedjian c. Sofovich (J.A., 1992-III, pág. 194), la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que en “la interpretación del Pacto debe guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos- uno de cuyos objetivos es la interpretación del Pacto de San José (considerando 21)”. También declaró que “entre las medidas necesarias en el orden jurídico interno para cumplir el fin del Pacto deben considerarse

comprendidas las sentencias judiciales (considerando 22)". La Corte vuelve sobre la cuestión en el caso "Giroldi, H.D. s. Recuso. de Casación" del 7 de abril de 1995 (ED, T 163, pág.161), donde interpreta el texto constitucional de 1994, que otorga jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos "en las condiciones de su vigencia", afirmando que ello significa "tal como ... efectivamente rigen en el ámbito internacional y considerando su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación." La Corte sostiene además que "como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde – en la medida de su jurisdicción- aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que de lo contrario podría implicar la responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional (considerando 12). De tal manera, la Corte admite la jerarquía constitucional de los tratados, su operatividad y la obligatoriedad de las decisiones de los tribunales internacionales que interpretan esos tratados, por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El tema en el que las decisiones de los organismos internacionales han llevado consecuencias al terreno de la independencia de los jueces es la competencia de la justicia militar. Estos órganos, verdaderos tribunales administrativos, han beneficiado sistemáticamente a los militares que han participado en crímenes durante la dictadura militar, que tuvo lugar entre los años 1976 y 1983. En este sentido los tribunales internacionales han sentado la pauta que indica que su juzgamiento debe ser efectuado por la justicia civil, lo que redundó en decisiones de jueces que gozaban de mucha mayor independencia que la de sus supuestos pares uniformados.

En el mismo orden de ideas, la Convención Americana contra la Desaparición Forzada de Personas ha ayudado a dar firmeza a esta posición, que declinaba la competencia militar en la investigación de los hechos aludidos.

Un reciente fallo de la Cámara Federal ha confirmado su competencia en la investigación de la apropiación de menores durante el último gobierno de facto de la Argentina. Precisamente añade a los argumentos ya desarrollados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de que la Convención citada haya recibido en el orden interno jerarquía constitucional. La Corte Suprema debe aún decidir sobre esta cuestión.

Finalmente, algunos precedentes internacionales han generado cambios en el ámbito interno que redundan en el control de la independencia judicial, tal como la incorporación de estándares internacionales de respeto de la libertad de expresión y de prensa. La solución amistosa con el Estado argentino en la causa Verbitsky, y el informe de la CIDH sobre la figura penal de desacato, han sido importantes precedentes en esa dirección. En primer término porque a raíz de estos antecedentes se derogó el tipo penal de desacato que establecía una pena para aquel que injuriaba a un funcionario público. Además ha impulsado un debate jurisprudencial acerca de la posibilidad de perseguir penalmente por injurias a quien critica la actuación de un funcionario público. Estas cuestiones alcanzan obviamente a quien critica la actuación de un juez. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no se ha sumado a esta idea, conservando una posición tradicional en torno al tema, posición que resulta satisfactoria para los funcionarios políticos, en la medida en que la sanción de ciertos términos de la prensa, implica un menor número de crítica a la función pública. Además, un periodista ha sido condenado recientemente por injurias por criticar la actuación de un juez durante la dictadura. También algunos medios de prensa y periodistas han sufrido condenas civiles a abonar daños y perjuicios por supuestas lesiones al honor de algunos magistrados⁸.

VI. Capacitación

No existen estos cursos a nivel del Poder Judicial. Los cursos que se dan no poseen un nivel técnico bueno, y en general están dictados por miembros de ese poder, con lo cual sólo se reproducen prácticas viciadas que caracterizan la actividad jurisdiccional. Esto genera un riesgo de capacitación mediocre, que en nada ayudaría a la independencia judicial.

Tal vez sea interesante que se efectúe una capacitación en el extranjero de los jueces y fiscales, para que puedan adquirir experiencia en cómo otros países han tratado de preservar la independencia de los jueces.

Es indispensable, a la luz de la reforma constitucional de 1994, emprender procesos de capacitación de jueces y operadores jurídicos en la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos. La incorporación de estos estándares en la jurisprudencia y en la práctica de los abogados, contribuirá a mejorar el derecho a un debido proceso y en particular la garantía de independencia e imparcialidad de los jueces. Ejemplos como el de los tribunales militares que pretenden aún jurisdicción sobre las causas por apropiación de menores durante la dictadura, y la interpretación restrictiva de las causales de recusación en la jurisprudencia mayoritaria, son resabios de concepciones que quedarían en el pasado, si los estándares del derecho internacional de los derechos humanos fueran incorporados definitivamente. La capacitación debería tener como sector prioritario los jueces del interior del país. El tema de garantías procesales en el proceso penal y derechos humanos, es en mi opinión el primer paso que debería darse. La capacitación debería estar a cargo de universidades nacionales y extranjeras y contar con la activa participación de organismos de derechos humanos con experiencia en el uso de los instrumentos y de las instancias internacionales.

VII. Temas Relativos a la Justicia Penal <112>

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios al código procesal penal, ¿han tenido alguna consecuencia para la independencia de los jueces?

La policía, los funcionarios de las cárceles o las fuerzas de seguridad ¿interfieren en forma considerable con la independencia de los jueces? En ese caso, ¿cómo podría mejorar la situación?

Se ha descrito ya la modificación del proceso penal en la Argentina. Este cambio hizo que los debates orales en los que se discutía la acusación que efectuaba el Ministerio Público, o bien los acusadores particulares, puedan ser vistos por la población, incluso por televisión, lo que ha sido autorizado en varias oportunidades. De todos modos, los casos que llegan a juicio son muy pocos. La mayoría de las causas en las que se investigan hechos complejos, o que involucran a funcionarios públicos, difícilmente arriban a la etapa de debate oral, y el trámite de la etapa instructoria sigue siendo escrito, lo que no contribuye a mejorar la transparencia de los procedimientos.

En cuanto a la interferencia que efectúa la policía y otras fuerzas de seguridad en la independencia de los jueces, puede decirse que existe un alto grado de confiabilidad por parte de los jueces sobre el testimonio de los agentes policiales. Es un signo a tener en cuenta el hecho de que en varios despachos de jueces se encuentren insignias de la Policía Federal, y plaquetas de reconocimiento de esta fuerza. Esta presunción de veracidad que poseen los hechos narrados por la policía puede generar que detenciones arbitrarias se convaliden. La delegación de tareas de la instrucción penal en la autoridad policial afecta indudablemente la independencia de la Judicatura.

En una reciente reunión con 90 jueces federales en el mes de mayo del corriente año, convocada por el Presidente para analizar estrategias para combatir el narcotráfico, se discutió el pedido de

las fuerzas de seguridad de poder tomar declaraciones a los detenidos sin la presencia de un juez o fiscal. El planteo de la Policía Federal y la Gendarmería fue presentado también en la comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados⁹. Existe un fuerte lobby de las fuerzas de seguridad por este tema, que tiene un indudable impacto en la independencia de la Judicatura.

Quizás la supresión de prácticas burocráticas y una mayor eficiencia en la instrucción penal en manos exclusivas de los fiscales, reduciendo el rol de las fuerzas de seguridad en esta etapa de preparación del proceso, sea una buena política para garantizar la no-interferencia de sectores como la policía o la gendarmería. La ejecución de las decisiones de los fiscales, debería quedar en manos de una policía judicial, que actuara bajo su estricta supervisión, y sujeta al control final de jueces de garantía¹⁰. Para ello harían falta cambios profundos en el manejo de las causas, que importaría desterrar una cultura judicial donde la instrucción lleva gran tiempo y virtualmente reemplaza al juicio, ya que es la prisión preventiva la mayor causa de detención en la Argentina.

Otra reforma importante que sugeriría es en el régimen de recusación de los magistrados, para adecuarlo a las normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Las causales de recusación en el procedimiento penal y civil son taxativas y limitan por ello la posibilidad de recusar a un magistrado ante un temor fundado de falta de imparcialidad o independencia. Al respecto, se sostiene que no sólo "por ser independiente el juez reúne todas las condiciones que garantizan su ecuanimidad, al decidir el caso. La independencia es una condición necesaria para garantizar la ecuanimidad, pero no es la única, ni es, por ello, suficiente. Otra de esas condiciones necesarias es colocar frente el caso, ejerciendo la función de juzgar, a una persona que garantice la mayor objetividad posible al enfrentarlo. A esa situación del juez con relación al caso que le toca juzgar se la llama imparcialidad"¹¹. La garantía de independencia e imparcialidad no estaba enunciada expresamente en la Constitución Nacional (CN). Con la reforma constitucional de 1994 la situación varió, pues el art. 75, inc. 22, CN, otorga jerarquía constitucional a ciertos documentos internacionales de derechos humanos. Entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en cuyo art. 8.1., se dispone que "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías... por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial...". De modo similar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 14.1.

La jurisprudencia, en general, ha interpretado que las partes no pueden alegar causales no previstas, como lo establece el art. 17 del Código Procesal Penal. De este modo, se interpreta restrictivamente la facultad de las partes para recusar a los magistrados, mientras que se aplica un criterio más amplio para los casos en los cuales el propio juez se excusa por un motivo no previsto legalmente. La jurisprudencia mayoritaria en materia penal puede ser criticada pues no admite excepciones a la regla de taxatividad del art. 17 del Código Procesal Penal cuando se trata de recusaciones presentadas por las partes. Esta idea resulta, además de cuestionable, peligrosa para la efectividad de la garantía de imparcialidad. Ello pues se postula que es el juez, frente a su propia imparcialidad ante el caso, por definición, quien resulta el más capacitado juzgador. En tanto, se considera irrelevante la opinión concreta y personal de quien se enfrenta al temor de parcialidad -del mismo destinatario de la protección de la garantía-. En síntesis, no existe razón alguna para que los tribunales resuelvan las recusaciones admitiendo motivos serios no previstos legalmente que funden el temor de parcialidad, de modo similar al de las decisiones acerca de excusaciones¹² Más allá aún, los jueces no sólo pueden sino que deben admitir motivos de apartamiento no previstos en la ley procesal al resolver recusaciones siempre que esté en juego el principio constitucional de imparcialidad, dada su supremacía normativa. Por otra parte, se afirma que, al "menos frente a los códigos actualmente vigentes, esa interpretación restrictiva no está de acuerdo con la necesidad de interpretar extensivamente, y aun de aplicar analógicamente la ley procesal penal cuando ello confiere facultades a los intervinientes (CPP

Nación, 2)¹³. Es indudable que en la Argentina, la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, implica también la incorporación de la garantía de imparcialidad que debe hacerse efectiva por un procedimiento eficaz de recusación del magistrado ante un temor fundado de falta de imparcialidad más allá de las causales taxativamente fijadas en la norma. Para evitar la discusión, una reforma de la legislación procesal penal para adecuarla a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, sería un enorme paso adelante en materia de control de la independencia e imparcialidad de los jueces.

VIII. Efecto de la Reforma Legislativa >113>

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

El cambio que debe destacarse es la ya mencionada reforma a la Constitución Nacional 1994 a través de lo cual se estableció una nueva modalidad de elección de jueces, proceso que si bien puede merecer críticas, es menos permeable a las influencias de los sectores políticos partidarios y a las presiones de sectores poderosos.

La ley 23.774 dictada en 1990, introdujo reformas a la estructura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Dicha norma comprendió dos aspectos de relevancia para el funcionamiento de la Corte: por un lado, la ampliación de cinco a nueve miembros en la composición del tribunal, y por otra parte, una modificación en el régimen del recurso extraordinario de apelación (artículo 14 de la legendaria ley 48) en cuya virtud se confirió a la Corte y a los tribunales superiores ante los cuales se interponen los recursos finales (extraordinario y de queja o de hecho) una amplísima potestad para admitirlos o desecharlos (reforma al artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En cuanto al primer aspecto, la experiencia acumulada durante estos diez últimos años revela la total relatividad de los argumentos invocados en la trujinada sesión de la Honorable Cámara de Diputados, cuando se tomó la decisión de -casi- duplicar el número de jueces: allí se dijo que la Corte estaba demorada en la resolución de los casos sometidos a ella y, además, que existía una excesiva delegación de tareas -léase, estudio y redacción de proyectos de sentencias- en los secretarios.

Ambas fallas subsisten y están agravadas, toda vez que no se publican con regularidad y amplitud las estadísticas completas, incluyendo el rubro compuesto por los expedientes a estudio, es decir, pendientes de resolución, amén de la consabida contabilidad de los asuntos "entrados" y de los "resueltos".

Por lo que se refiere a la supuesta "delegación" del trabajo propiamente judicial, es conocida la multiplicación geométrica del personal letrado que, sumada al aumento del número de jueces (o ministros) que deben intervenir en cada caso, lleva al resultado de la extensión del tiempo indispensable para resolver cada caso, habida cuenta que la circulación de los expedientes abarca un mayor número de intervinientes.

Cabe recordar que en el período 1960-1966 nuestra Corte Suprema se conformaba de siete jueces y que todo su personal letrado no excedía las 20 personas. Hoy la cifra en cuestión está casi decuplicada, lo cual complica y no simplifica la labor, demorando a la vez la aprobación de las sentencias finales, no obstante la facilidad que otorga el "*certiorari*" criollo introducido por ley de 1990.

En conclusión, cabe pensar si no sería más saludable volver a la composición de cinco jueces, que rigió entre 1863 y 1960 y entre 1966 y 1990; más que suficiente para que la Corte cumpla cabalmente sus roles institucionales como poder de Estado: tribunal de garantías constitucionales y guardián de la Constitución Nacional. Queda claro que la ampliación del número de jueces de la

Corte respondió no a una deseo de mejorar su funcionamiento, sino de instalar de un solo golpe una mayoría adicta al gobierno de turno.

Y por lo que respecta al "certiorari", no cabe sino aguardar el enunciado por la Corte de una más nítida y coherente política de su aplicación, para que el valor de la seguridad jurídica y de la mínima predictibilidad cubra y ampare no sólo al derecho de fondo sino también al procedimiento y mecanismo de substanciación ante un tribunal supremo, que pronuncia la palabra final en la interpretación de las normas¹⁴. El "certiorari" aplicado de manera arbitraria elimina el derecho de acceso al superior tribunal ante cuestiones federales, que se convierte en un privilegio concedido casi con discrecionalidad. Este elemento también contribuye a minar la confianza en su independencia e imparcialidad.

IX. Ética judicial y corrupción <114>

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

El gobierno que asumió tomó como medida la imposición a todo funcionario público, entre ellos los jueces, de efectuar una declaración jurada de bienes. Los jueces antes la habían hecho por imposición de la Corte Suprema de Justicia, aunque esta declaración era secreta. Si bien esta declaración es pública –la nueva instrumentada por la Oficina Anticorrupción, organismo administrativo creado por el nuevo gobierno–, la Corte estableció que si alguien quiere acceder a la declaración de un juez, debe previamente corrérsele vista a éste. Hasta la fecha por razones burocráticas fue difícil la presentación de estas declaraciones juradas por parte de los jueces. Además aún no está en funcionamiento la Comisión de ética pública en el Poder Legislativo, ámbito al que se girarán estas declaraciones juradas¹⁵.

1. En la Argentina, todos los niveles de jueces se encuentran sospechados de poca independencia, de modo que las medidas que se instrumenten deberían abarcar a todos los ámbitos.

2. No existe un código de ética para la actividad judicial, además tampoco existe una evaluación ética de los aspirantes a cargos de jueces. Finalmente, y como es previsible ante estos datos, no existe tribunal o consejo de ética.

Estas ausencias dificultan en algunos casos la independencia judicial, ya que un juez con cierta inquietud no tiene un ámbito al que recurrir en procura de que una consulta pueda ayudarlo a solucionar el tema que lo preocupa. Tema que puede vincularse a su independencia como juez.

X. Asociación de Jueces <115>

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

Los jueces en la Argentina poseen una asociación tradicional que se denomina Asociación de Magistrados y Funcionarios Públicos. Entre sus actividades no figura la promoción de la independencia judicial. Por el contrario esta asociación muestra cierto desinterés por cuestiones vinculadas a

la mejoría técnica de sus miembros y la independencia de éstos, centrando su actividad en cuestiones relativas a beneficios para el sector.

Coexisten algunas otras asociaciones, que hasta la fecha han tenido poco apoyo entre los jueces. Una de ellas: “Encuentro de jueces”, ha procurado efectuar ciertas actividades vinculadas a temas relativos a la independencia judicial.

Los jueces participan en el Consejo de la Magistratura. Este tipo de Asociaciones comprometidas con la independencia y renovación de la Justicia, pueden contribuir a superar las trabas que los sectores tradicionales de la magistratura tratan de oponer a la marcha del Consejo, pero dependerá de la capacidad de estas agrupaciones de alcanzar el apoyo de los demás jueces con propuestas novedosas y una enorme dosis de activismo. Es indudable que las asociaciones de magistrados tienen una importante función también con relación a la independencia interna de la judicatura. Sin embargo, el ambiente judicial argentino parece ser mayoritariamente conservador, y estrategias como la de Jueces para la Democracia en España no parecen fáciles de replicar.

XI. Acatamiento de las Decisiones

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

En términos generales no existen problemas de falta de cumplimiento de decisiones judiciales. En cuanto a los juicios patrimoniales contra el Estado desde hace varios años se han dictado leyes de emergencia económica que demoran las ejecuciones y las condicionan a la aprobación de partidas presupuestarias.

Asimismo la ley prescribe en su art. 17 que los encargados de evaluar la falta de recursos disponibles de conformidad con el artículo 16, serán peritos de la Auditoría General de la Nación, que es un órgano estatal. Por lo tanto es el mismo Estado el que verifica la falta de recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones, afectando las garantías básicas del debido proceso (igualdad de las partes). No obstante ello los tribunales – aún no se ha pronunciado la Corte- han declarado que las normas impugnadas afectan además el derecho a la jurisdicción conferido por los tratados internacionales de rango constitucional, que no se agota en el acceso ante el órgano judicial, sino que requiere también un debido proceso, con derecho de defensa e igualdad de las partes y efectividad de la sentencia que finalmente se dicte.¹⁶ Existen miles de causas de jubilados pendientes de cobro pues el Estado aprueba partidas para abonarlas año tras año. El nuevo gobierno envió al Congreso un nuevo proyecto de emergencia económica, que por la información disponible mantendrá las limitaciones a la ejecución de las sentencias contra el Estado.

XII. Actividades Fuera del Sector de la Justicia

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. *Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos “fiscalizadores de los tribunales”, como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.*

2. *Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).*

3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

Ninguna de las modalidades mencionadas ha sido instrumentada oficialmente en el país.

La actividad más cercana a las descritas es la que lleva a cabo la Oficina Anticorrupción antes mencionada. Esta oficina, al haber sido reconocida como parte en distintos expedientes judiciales, ha podido ejercer un control directo sobre la actividad de los jueces que investigaban temas relativos al desempeño de funcionarios públicos, lo que en principio impediría que se concreten desincriminaciones sin sustento legal, como se sospecha ha ocurrido en numerosas ocasiones anteriores.

También puede mencionarse la labor de distintas Organizaciones no gubernamentales que han asumido el rol de partes en distintos expedientes de modo tal que siguieron de cerca el desenvolvimiento del juez que llevaba el caso.

En cuanto a las reformas que podrían ser útiles me remito a la respuesta dada en el punto IV 6.

XIII. Otros Métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Se han sugerido diversas medidas en el texto, tanto sobre criterios de organización de los tribunales y uso de los recursos según las necesidades, transparencia, participación y control de la sociedad civil en el funcionamiento de la Judicatura, acceso a la información pública sobre el Poder Judicial, en particular gastos, antecedentes personales y declaraciones juradas patrimoniales de los jueces. También mencionamos la reforma de la instrucción penal, y del sistema de recusación de los magistrados. Señalamos la necesidad de apuntalar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, y propiciar graduales reformas para reducir el margen de interferencia de los poderes políticos. Propiciamos además la capacitación tendiente a la incorporación de estándares del derecho internacional de los derechos humanos en la jurisprudencia nacional, con indudables efectos en cuestiones como debido proceso y en particular independencia e imparcialidad de la judicatura.

XIV. Donantes Externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

Existieron proyectos en los que USAID aportó dinero, pero no tuvieron resultados positivos. Esos proyectos se instrumentaron mediante convenios con la Fundación La Ley, y las inversiones obedecieron a criterios que no respondían a las necesidades del país. Proyectos como la Escuela Judicial y el Centro de Recambio Judicial de la República Argentina han fracasado. El único que continúa y que tiene relativa vigencia es el de Centros Vecinales de Resolución de Conflictos.

Por ende poco han contribuido estos proyectos a aumentar la independencia de los jueces.

¹ Director de CELS, vabramovich@hotmail.com

² En muchos casos se ha destacado la existencia de esta **mayoría automática**. La Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) efectuó una severa declaración, en oportunidad de analizar el fallo del Alto Tribunal dictado en autos "Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajuste por movilidad" de fecha 27 de diciembre de 1996. Existió disidencia de la minoría, con los votos de los Ministros Fayt, Bossert, Belluscio y Petracchi. La denunciada subordinación de los principios constitucionales en pos del sostenimiento del plan económico del gobierno por parte de la Corte Suprema, fue una deformación inaceptable que afectó el Estado de Derecho y la seguridad jurídica, y determinó una vez más el pronunciamiento de los expertos del derecho. Es ilustrativa al respecto la declaración de la citada Federación de fecha 4 de abril de 1997. En ella se sostuvo "Todo es opinable, pero la supremacía constitucional y el control jurisdiccional que a la Corte le compete, no lo es. La gravedad institucional de este fallo es equiparable a los que dieron andamiaje a la doctrina de facto que justifica la usurpación del poder, la diferencia es que la supremacía monetaria recién empieza. Alberdi sostenía: 'Una Nación no es una Nación sino por la conciencia profunda y reflexiva de los elementos que la constituyen (...)'. A partir de este fallo les negamos {a los jubilados} protección contra el despotismo económico y ni siquiera tienen ya la esperanza de tener justicia. Todo es opinable, aún la injusticia de la ley o de las sentencias, lo que no resulta posible de discusión es poner por encima de los derechos y garantías a éste o cualquier plan económico. Lo que los abogados queremos dejar clara y terminantemente expresado es que la doctrina que recoge la mayoría del Tribunal en este fallo es, a más del reconocimiento de la emergencia, la subordinación de la Constitución Nacional al plan o modelo de turno." Ningún plan de gobierno es admisible cuando a través de él se viola el espíritu y la letra de la Constitución Nacional y, lo que es singularmente grave, se afectan los derechos y garantías de los ciudadanos. En este caso, del sector más débil de la sociedad: los jubilados.

³ Esta deformación del papel institucional de la Corte es advertida y señalada en la opinión editorial de la prensa nacional a raíz de la convalidación de un decreto de manifiesta ilegalidad que privatizó los aeropuertos nacionales. "La Corte ha mostrado, una vez más, su predisposición a favorecer los designios del Poder Ejecutivo aún violentando elementales normas de procedimiento" dice en su editorial del día viernes 19 de diciembre de 1997 el diario "La Nación". Luego agrega: "El país ha quedado atrapado en la estrategia montada por un oficialismo que controla dos de los poderes del Estado y ha encontrado la manera de neutralizar al tercero, condenándolo a la inacción". Agrega el mencionado diario: "Cualquier planteo ante el Poder Judicial es fácilmente conjurado por la influencia manifiesta que el Poder Ejecutivo ejerce sobre la Corte Suprema, en la que algunos Magistrados le son sistemáticamente adictos".

⁴ Así salió publicado en el diario Clarín del día 13 de julio de 2000.

⁵ El caso de Víctor Alderete, ex director del instituto social de los jubilados (PAMI) y amigo del anterior presidente Carlos Menem, se ha convertido en una demostración cabal de la contradicción a la que se ven expuestos estos jueces. El juez federal de la causa, Bagnasco, es uno de los jueces cuestionados por sus vínculos con el anterior gobierno.

El principio general del derecho argentino es que los procesados deben asistir en libertad a su proceso a menos que se den situaciones excepcionales. Una es que la condena en vista sea tan grave que dejar en libertad al procesado sería irresponsable. Otra es que haya razones para creer que el procesado, si se lo deja en libertad, intentará fugarse. Si es reincidente, esta posibilidad se refuerza. La tercera es el peligro inminente de que el procesado, de quedar libre, continúe cometiendo delitos como aquellos que se le imputan.

Se tiene por sentado que la primera excepción puede darse cuando el delito por el cual se acusa al procesado tiene un castigo mínimo de tres años de prisión, que no daría lugar por lo tanto a una condena condicional. Este sería el límite más allá del cual se supone que crece decisivamente la peligrosidad del procesado.

Cuando el juez federal que actúa en la causa dispuso la prisión de Alderete, una de las acusaciones que pesaba sobre él era la de comandar una asociación ilícita cuyo objeto fue defraudar al PAMI. Como este delito conlleva un mínimo de tres años de prisión, no hubo objeciones al auto de prisión. El juez Bagnasco desechó ulteriormente esta posibilidad al declarar que no hay mérito suficiente para sustanciarla, pero mantiene en prisión al ex titular del PAMI pese a que ahora sólo se lo acusa por administración fraudulenta, un delito cuyo mínimo queda por debajo de los tres años.

Los argumentos que esgrime el juez para mantener la prisión preventiva de Alderete son jurídicamente discutibles. Uno de ellos es que teme que Alderete se fugue. Pero éste, que no es reincidente, estuvo en todo momento a disposición de la justicia. Otro es que los damnificados por sus entuertos son esa porción de la sociedad cuyo infortunio más nos duele: los ancianos. El tercer argumento es que Alderete, con su conducta, produjo "conmoción social".

Tanto la alusión a los jubilados como la alusión a la "conmoción social" que generaron las irregularidades en el PAMI son subjetivas. Lo que importa para detener a un procesado no es que sus presuntas víctimas sean dignas de especial afecto sino la índole de la figura penal que se le atribuye. En cuanto a la "conmoción social", al igual que la peligrosa figura de la "subversión económica" que se creó en tiempos autoritarios, deja entrar por la ventana de los tribunales el impacto político de los hechos cuestionados, en lugar de analizarlos con el rigor jurídico que demandan.

Un cuarto argumento del juez es que Alderete, de quedar libre, podría seguir cometiendo delitos como aquellos de los que se le acusa. Pero el detenido ya no dirige el PAMI. ¿Cómo podría, entonces, reiterarlos?

Es probable que la Cámara de Apelaciones o, en su defecto, la Suprema Corte, examinen críticamente los débiles argumentos de este fallo y que, pasado el tiempo necesario para el desarrollo de las nuevas instancias, decreten la libertad del ex titular del PAMI. Pero la gente se dirá entonces que "se encubrió a Alderete" y una nueva sensación de injusticia la invadirá. El juez federal no tiene muchos argumentos jurídicos para mantener la prisión de Alderete si desecha la teoría de la asociación ilícita. Si admite la teoría abre el camino para la prisión de varios funcionarios del anterior gobierno al que le debe el cargo. Por otro lado, sabe también que la prensa y el gobierno actual no tolerarían la libertad de Alderete. Por ello decidió no pagar el costo político de esa decisión. El dilema institucional es que tanto Alderete, como el ciudadano común que aguarda el castigo de un funcionario corrupto, tienen motivos fundados para dudar de la falta de imparcialidad del juez.

⁶ Horacio Linch, FORES y Colegio de Abogados de Buenos Aires.

⁷ Mientras que el gasto en Justicia en Chile no supera el 0,17% y en Uruguay alcanza el 0,36%. En los Estados Unidos la partida representa el 0,35% del PBI, y en España, un 0,26%.

⁸ Ver, Derechos Humanos en la Argentina, Informe Anual 2000, CELS, Editorial Eudeba, página 393/397. Eduardo Kimel fue condenado a un año de prisión en suspenso y al pago de US\$ 20.000 por criticar al juez que actuó en el caso irresuelto de la masacre de los religiosos de la orden de los palotinos durante la dictadura militar. La actriz Gabriela Acher y Canal 13 de televisión fueron condenados a pagar US\$ 30.000 por daño moral a un juez por usar su nombre en un sketch humorístico. El periodista Bernardo Neustadt fue condenado a pagar US\$ 80.000 a una jueza por las expresiones supuestamente injuriantes que pronunció contra una jueza, una entrevistada en su programa periodístico en la televisión.

⁹ Clarín. 18/5/2000, Daniel Santoro: "LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO: INICIATIVA PRESIDENCIAL SIN ANTECEDENTES" Cumbre en Olivos con 90 jueces para combatir el narcotráfico". Dice la nota: "En cambio, no estaba decidido hasta ayer si el Gobierno planteará en esta cumbre otro de los pedidos de las fuerzas de seguridad: la posibilidad de tomar declaración informativa y no una indagatoria judicial. Es que el Gobierno es respetuoso del sistema de garantías individuales, y cree que si no hay un cambio de cultura jurídica difícilmente no se declare inconstitucional una eventual ley que permita a las fuerzas policiales tomar declaración a los detenidos sin la presencia de un juez o fiscal. La semana pasada la comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados, que preside el radical Horacio Jaunarena, tomó nota de estos pedidos durante un almuerzo que tuvo lugar en el edificio Centinela... Allí escucharon que los gendarmes, al igual que los oficiales de la Policía Federal, quieren tener ese mecanismo para poder realizar rápidamente una investigación sobre los cabecillas de los grupos mafiosos que operan en el país, lo que choca con el sistema de defensa de las garantías individuales, según muchos jueces".

¹⁰ Similar es el sistema implementado en la Provincia de Buenos Aires, pero también allí existen numerosas presiones que procuran volver al sistema anterior delegando funciones de instrucción en la policía.

¹¹ Maier, , Derecho procesal penal, Ed. Del Puerto, 1996, 2 ed., t. I, p. 752)

¹² (sobre este punto, cf. Bovino, Alberto, Imparcialidad de los jueces y causales de recusación no escritas en El Nuevo Código procesal penal de la Nación, en "La Ley", 22/12/93, ps. 3 y ss.).

¹³ (Maier, Derecho procesal penal, cit., t. I, p. 755).

¹⁴ Hemos seguido la opinión del prestigioso constitucionalista Jorge R. Vanossi, en el diario La Nación.

¹⁵ Sobre el punto hemos consultado a Manuel Garrido, Director de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción que depende del Ministerio de Justicia.

¹⁶ Entre otros podemos citar el caso "Caimpagna", resuelto por la Cámara Federal de la Seguridad Social que considero inconstitucionales los mencionados artículos 16 y 17 de la ley de Solidaridad Previsional, cabe consignar que dicho fallo fue recurrido por el Estado Nacional. ¹⁶ Director de CELS, vabramovich@hotmail.com.