



Presidente Néstor Kirchner y el entonces ministro de Justicia, Gustavo Beliz, acogieron las propuestas de cambio.

Sociedad civil y reforma de la Corte en la Argentina

Una Corte para la democracia

Nuevos procedimientos para una elección más transparente de los magistrados supremos puestos en práctica en la Argentina han provocado interesantes cambios en la máxima instancia judicial de ese país. El autor, recientemente elegido miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los comenta en las siguientes líneas.

víctor abramovich

Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

La crisis social e institucional que estalló en la Argentina en diciembre del 2001 puso en el centro de la escena pública la demanda social por un cambio profundo del sistema de justicia. Las denuncias sobre manipulación política de la Corte Suprema con el fin de defender los intereses del Gobierno y amparar la corrupción de sus funcionarios, llevaron a miles de personas a reclamar en la puerta del Palacio de Justicia el juicio político de los magistrados. En el 2002 el gobierno de transición de

Eduardo Duhalde promovió el enjuiciamiento de la totalidad de los jueces de la Corte Suprema, pero el trámite parlamentario de estos procesos fue sumamente desprolijo y los cargos formulados no lograron su aprobación. Pese a ello, era claro que el vínculo de confianza entre la máxima autoridad judicial del país y la ciudadanía se había roto y que la legitimidad para impartir justicia se había perdido.

El CELS, junto con un grupo de organizaciones,¹ decidimos participar activamente en el debate

público, procurando incorporar en la discusión sobre el recambio de jueces nuestra perspectiva sobre la necesidad de reformas institucionales profundas en la judicatura.

Así, en el mes de febrero del 2002 elaboramos una serie de

¹ Se trata de la Asociación de Derechos Civiles (ADC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores.

Requisitos

El candidato, según el artículo 5 del decreto 222/03, deberá presentar "una declaración jurada con la nómina de todos los bienes propios, los de su cónyuge y/o los del conviviente, los que integren el patrimonio de la sociedad conyugal, y los de sus hijos menores, en los términos y condiciones que establece el artículo 6 de la Ley de Ética de la Función Pública 25.188 y su reglamentación. Deberán adjuntar otra declaración en la que incluirán la nómina de las asociaciones civiles y sociedades comerciales que integren o hayan integrado en los últimos OCHO (8) años, los estudios de abogados a los que pertenecieron o pertenecen, la nómina de clientes o contratistas de por lo menos los últimos OCHO (8) años, en el marco de lo permitido por las normas de ética profesional vigentes, y en general, cualquier tipo de compromiso que pueda afectar la imparcialidad de su criterio por actividades propias, actividades de su cónyuge, de sus ascendientes y de sus descendientes en primer grado, ello con la finalidad de permitir la evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses". Además, el artículo 8 del decreto establece que se requerirá a la AFIP "preservando el secreto fiscal, informe relativo al cumplimiento de las obligaciones impositivas de las personas eventualmente propuestas".

documentos, que denominamos "Una Corte para la Democracia" — disponibles en www.cels.org.ar—, en los que se advierte que la crisis de legitimidad de la Corte Suprema no estaba relacionada únicamente con la composición del tribunal. La falta de independencia de los magistrados no obedecía solo a su debilidad de carácter sino también a serios condicionamientos del funcionamiento de nuestro sistema institucional.

En particular, llamamos la atención sobre la ausencia de requisitos de idoneidad para el cargo de juez de la Corte y de criterios generales sobre el tipo de Corte que nuestro sistema democrático requería. Propusimos algunos criterios objetivos para la elección de magistrados, tales como su formación profesional, idoneidad moral y compromiso con los derechos humanos y los valores democráticos. También sugerimos criterios generales para la composición de la Corte, en especial equilibrio de género. Una sola mujer había integrado la Corte por un par de años durante un periodo *de facto*.

También vinculamos el problema de la falta de independencia de los magistrados con el oscuro mecanismo de designación y remoción. Algunos jueces de la Corte habían sido designados en un día, sin debate público ni información sobre sus antecedentes para el cargo. Integraba la Corte cuestionada un ex jefe de la Policía de una provincia, amigo personal y socio del estudio jurídico del ex presidente Carlos Menem, y el presidente de la asociación argentina de tenis, que no tenía mayores antecedentes en el campo del Derecho.

Por ello, sugerimos un nuevo procedimiento para la designa-

ción por el Ejecutivo de nuevos jueces, con publicidad de sus antecedentes personales y profesionales, declaraciones patrimoniales, manifestación de sus clientes y empleadores para evitar potenciales conflictos de intereses, y dictamen de las oficinas impositivas y de anticorrupción sobre su situación fiscal y la inexistencia de incompatibilidades para el cargo. Propusimos que el Presidente publicara esta información para que ciudadanos y organizaciones sociales pudieran presentar avales o impugnaciones, requerir mayores datos o formular preguntas a los candidatos sobre sus posiciones doctrinales. También sugerimos al Senado un sistema similar con audiencias públicas, y coloquios televisados entre el postulante y el pleno del Senado, y que el acuerdo se tomara mediante votación nominal.

También sostuvimos que la sobrecarga de trabajo contribuía al descrédito de la Corte, pues aletargaba los trámites e impedía un seguimiento atento de la jurisprudencia y la fiscalización de sus procedimientos. Procuramos reducir la competencia del máximo tribunal para que tramitara un número razonable de casos al año. La Corte argentina tramita alrededor de 14.000 causas por año. Sugerimos que se ajustara paulatinamente la cantidad de causas, hasta manejar un número similar al de la Corte americana; esto es, unos doscientos casos por año. La idea era que el tribunal actuara como un garante de derechos constitucionales en las causas más resonantes y de mayor interés público, preservando su voz y recuperando su legitimidad.

Al mismo tiempo, propusimos un sistema más transparente para controlar la circulación interna de los expedientes

dentro del tribunal y evitar los “cajoneos” y dilaciones. También, la publicidad anticipada de los casos que la Corte iba a decidir cada año, así como la realización de audiencias públicas en algunos casos de mayor interés social, y la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales presentaran informes como *amicus curiae* —amigos del tribunal— enriqueciendo las discusiones.

Como medidas tendientes a recuperar la credibilidad del Poder Judicial sugerimos que los jueces pagaran impuestos a las ganancias, de alcance general, cumplieran con la Ley de Ética Pública y publicaran su declaración patrimonial.

Los jueces argentinos se han negado, históricamente, a pagar impuestos argumentando que ello afecta la garantía de intangibilidad de sus remuneraciones. En nuestro documento contraargumentamos que esa garantía procura impedir presiones espurias del Gobierno, mediante la imposición de gravámenes especiales, pero que no existe tal tipo de presión cuando se obliga a un juez a pagar los mismos impuestos que el resto de los ciudadanos. Sobre la declaración de bienes, la asociación de magistrados planteó que su exposición pública expondría a los jueces al riesgo de ser víctimas de posibles secuestradores o extorsionadores. Contestamos que lo estarían igual que el resto de los funcionarios del Estado obligados por la misma ley, y que, en todo caso, los delincuentes tenían numerosas vías para acceder a esos datos.

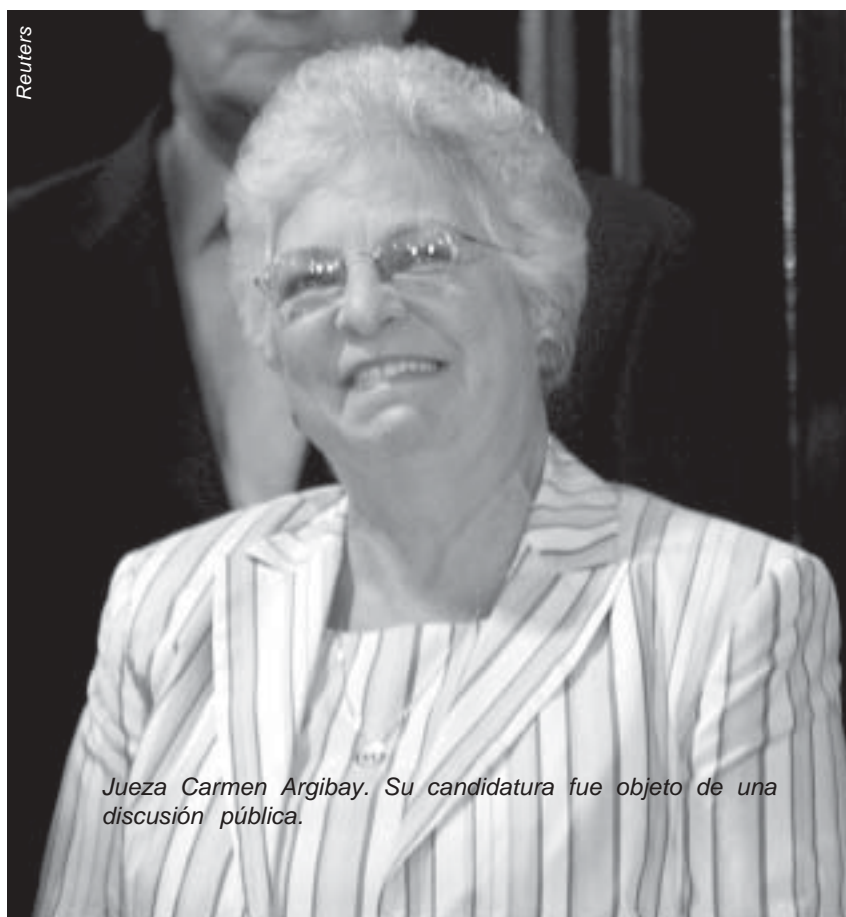
El proceso de reforma

Durante el 2002 las propuestas fueran discutidas en diversos foros con magistrados, académicos y

organizaciones vinculadas a las reformas judiciales. También tuvieron bastante cobertura en los medios de prensa, aunque ninguna receptividad en el Estado.

Así, a fines de mayo del 2003, luego de que Néstor Kirchner asumiera la Presidencia de la República, el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz, se comunicó con las organizaciones firmantes de los documentos para solicitarnos una entrevista. La reunión se realizó a principios de junio y culminó con una conferencia de prensa. El Ministro manifestó su acuerdo con varias de las propuestas formuladas por las organizaciones, en particular con la de modificar el proceso de designación de jueces de la Corte. También afirmó que el documento “Una Corte para la Democracia” sería la columna vertebral de sus medidas y se comprometió a impulsar las que le incumben al Poder Ejecutivo a la brevedad.

Como veremos, pocos días después el Poder Ejecutivo aprobó un decreto por el que se garantizaba la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de designación de magistrados del máximo tribunal, tal como lo habíamos sugerido. También el Senado modificó su reglamento para establecer la publicidad y la participación ciudadana en la instancia del acuerdo que debe prestar este cuerpo a los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo. Tres nuevos magistrados de la Corte Suprema, un nuevo Procurador General de la Nación y decenas de jueces de primera y segunda instancia de todo el país fueron designados en los últimos meses por este nuevo mecanismo. Asimismo, a pedido de las organizaciones, un procedimiento similar fue aprobado para el resto de los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público. A lo largo del año, varios gobiernos provinciales implementaron procedimientos



Jueza Carmen Argibay. Su candidatura fue objeto de una discusión pública.

parecidos para la designación de jueces provinciales.

La Corte Suprema también acogió positivamente varias de las propuestas. Como veremos, dictó una serie de medidas estableciendo mayor transparencia y publicidad en sus actuaciones y procedimientos para la realización de audiencias públicas y para la presentación de *amicus curiae*.

Nuevo mecanismo de designación de magistrados

El 19 de junio del 2003 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 222/03 —publicado en el Boletín oficial el 20 de junio del 2003—, en el que autolimita —por medio de un proceso transparente y participativo— su facultad constitucional de designar a futuros miembros de la Corte Suprema.²

Mediante el decreto se establecen criterios rectores para la nominación de jueces para el más alto Tribunal (como la idoneidad técnica, ética y moral, la independencia política y demostrado compromiso con los valores democráticos y de derechos humanos) y para la composición de la Corte (equilibrio de género, geográfico y especialización jurídica), y se ordena un procedimiento de

consulta a la ciudadanía y de recolección de información sobre el candidato (ver *Requisitos*).

También el Senado de la Nación, en el mes de julio del 2003, y en función de una propuesta de las organizaciones, modificó su reglamento interno. A partir de esta reforma se estableció mayor transparencia y la posibilidad de la participación ciudadana en la instancia en la que el Senado debe prestar el acuerdo para la designación de los magistrados y las magistradas de la Corte Suprema y del resto de los integrantes y las integrantes del Poder Judicial y el Ministerio Público.

El reglamento permite que la sociedad civil participe, presentando observaciones, apoyos o impugnaciones a la candidatura, e incorpora el instituto de la audiencia pública para tratar los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo. En esta audiencia participa el candidato o candidata contestando las preguntas que pueden plantear los ciudadanos. Cabe señalar que nuestra propuesta era que la ciudadanía participara oralmente en la audiencia. Sin embargo, el Senado solo autorizó a que las preguntas al(a) candidato(a) se presenten por escrito previamente.

Se estableció asimismo que la Comisión de Acuerdos del

Senado deberá emitir un dictamen fundado, y que el pleno del cuerpo realizaría la votación de manera nominal.

Hasta la fecha, y merced a las vacantes que se fueron produciendo por juicio político o renuncia, cuatro nuevos integrantes de la Corte Suprema (de los nueve que la conforman) fueron elegidos por este nuevo procedimiento. Se trata de Eugenio Raúl Zaffaroni, Carmen Argibay, Elena Highton de Nolasco y Ricardo Lorenzetti. Por renuncia del Procurador General de la Nación también fue elegido por este mecanismo, como nuevo jefe de fiscales, Esteban Righi.

En todos estos casos, las organizaciones que propusimos este procedimiento fuimos muy estrictas en el monitoreo de su aplicación. En varias ocasiones les hicimos observaciones al Poder Ejecutivo y al Senado sobre algunas falencias que íbamos detectando.

Los candidatos no generaron dudas sobre su idoneidad ética o moral, su capacidad técnica o su independencia política. Ello, sin dudas, significa un avance cualitativo respecto de anteriores designaciones, en las que se discutía la falta de antecedentes académicos del candidato o las irregularidades cometidas en el proceso de su designación.

Algunos de quienes objetaron el nuevo procedimiento plantearon que es imposible que el Presidente dé marcha atrás en una postulación, aun si recibe impugnaciones fundadas, pues el costo político sería tan alto como el de promover al candidato. Lo cierto es que hasta ahora el sistema ha mostrado que su mayor valor consiste en funcionar como una suerte de inhibidor para candida-

Facultades presidenciales

Según el artículo 99, inciso 4, de la Constitución Nacional, el Presidente tiene la facultad de designar a los jueces de la Corte Suprema. El Senado de la Nación debe prestar su acuerdo por mayoría de dos tercios. En el caso del resto de los magistrados, el Presidente elegirá un candidato con base en una propuesta vinculante y en función de una terna del Consejo de la Magistratura, también con acuerdo del Senado. El Senado de la Nación tiene una comisión, denominada Comisión de Acuerdos, que se encarga de analizar los pliegos que requieren acuerdos del Senado.

tos impresentables, lo que evidencia la idoneidad de los propuestos hasta la fecha. En todo caso, el duro procedimiento de escrutinio social que cualquier candidato deberá atravesar incide en el momento previo a su selección.

De todos modos, las postulaciones de estos candidatos instalaron en la sociedad un apasionado debate en torno de las concepciones jurídicas y posiciones ideológicas que debe tener un juez de la Corte, algo inédito en nuestro país. Por ejemplo, la postulación de Eugenio Zaffaroni concitó el rechazo de aquellos que cuestionaron su defensa de las garantías procesales y la limitación de las respuestas penales. Los críticos afirmaban que poner a Zaffaroni en la Corte, en un clima de inseguridad y demandas sociales de endurecimiento de las políticas de seguridad, era un mensaje inconveniente. Sus defensores plantearon la necesidad de que las políticas de seguridad ciudadana no fueran pensadas en contraposición con el respeto de las libertades fundamentales. La postulación de la jueza Carmen Argibay provocó un acalorado debate sobre la despenalización del aborto, postura que la candidata defendió en una entrevista periodística. Grupos conservadores se movilizaron para cuestionarla y contribuyeron a que la cuestión fuera debatida por primera vez y por varios días en los medios y en el Senado de la Nación. En todos los casos los jueces debieron contestar, por el tiempo que duró el proceso, preguntas más técnicas sobre tendencias jurisprudenciales del tribunal, valor de los precedentes, la obligatoriedad de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, concepciones sobre la interpretación de la ley, el rol

de la judicatura, y sobre las reformas del Poder Judicial y de la Corte, entre otras.

La participación social fue importante. En cada caso se presentaron centenas de observaciones, a favor o en contra de los candidatos. Las audiencias públicas fueron presenciadas por un público nutrido y televisadas, y todos los pormenores de estos procedimientos fueron cubiertos por los medios de comunicación de mayor circulación del país.

Si bien existen numerosas fallas en el sistema y cuestiones pendientes, el proceso contó con el aval de la opinión pública, que

ha destacado las reformas en la Corte como un paso hacia la reconstrucción institucional del país. Distintas provincias impulsaron reformas parecidas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias de Buenos Aires, Córdoba y La Rioja, entre otras, establecieron un procedimiento transparente y participativo en la elección de magistrados del Alto Tribunal de Justicia.

Por primera vez en nuestra historia, la Corte estará integrada por dos mujeres, y hasta ahora el nuevo tribunal ha tomado decisiones que demuestran de manera fehaciente su capacidad técnica y su independencia del poder político. ■

El caso de Zaffaroni

Se advirtió, como dificultad para la correcta aplicación del decreto, la falta de publicidad oportuna de las observaciones que se fueron presentando sobre la candidatura de Zaffaroni. Las ONG les hicimos saber a las autoridades que *resultaba fundamental que las observaciones fueran públicas durante el período en que se permite la participación ciudadana. El proceso previsto en el decreto 222 aspira a que se genere un debate en la opinión pública. Por ello, la falta de publicidad de las observaciones empobrece el debate e impide al Presidente contar con información completa sobre el(la) candidato(a). Esta falencia fue corregida para las siguientes oportunidades en que se puso en marcha el mecanismo.*

En el caso de Zaffaroni, otra de las falencias en la correcta aplicación del decreto 222 fue la falta de información que proveyó el candidato Zaffaroni sobre sus clientes en los últimos ocho años, tal como lo establece el artículo 5 del decreto. Zaffaroni se limitó a informar que se encontraba amparado por el secreto profesional. No obstante, esta información no tiene como objetivo discriminar a los candidatos sino prevenir futuros conflictos de interés. Con relación al secreto profesional, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que este queda debidamente resguardado por el decreto 222; además, si bien se trata de una obligación del abogado, es de interés de los clientes. Por ello, el Poder Ejecutivo debería haberle solicitado al candidato que desplegara las medidas necesarias con el fin de recabar las autorizaciones pertinentes a sus clientes (pues es un derecho renunciable por estos). Por otra parte, si se trata de preservar a los clientes, por el supuesto carácter estigmatizante de los casos relacionados con el Derecho Penal, solo se podría haber justificado la no publicidad de la declaración pero no la omisión de su presentación ante el Poder Ejecutivo.