



6. MEDICIÓN DE LA AUTONOMÍA JUDICIAL. JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO PENAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Rebecca Ann Bill
Stanford University - Department of Political Science
PhD candidate
Traducido por Francisca Saenz Valiente
(Traductora Pública)

6.1 INTRODUCCIÓN

En muchas democracias nacientes, la separación de poderes es una ficción; el poder judicial permanece subordinado al poder ejecutivo del gobierno. Un poder judicial dependiente representa uno de los obstáculos más firmemente establecidos en el camino de la consolidación de la democracia en Latinoamérica. En el caso de la Argentina, la falta de autonomía de los juzgados federales en lo penal ilustra la incapacidad del poder judicial para limitar al poder ejecutivo. La Argentina representa el “ultrapresidencialismo” que está sumamente difundido en Latinoamérica y que impide la consolidación democrática al destruir gradualmente el imperio de la ley. En los sistemas ultrapresidencialistas, el poder ejecutivo es significativamente más fuerte que el poder judicial lo que contribuye a la incapacidad del poder judicial de restringir el poder del presidente.

Un elemento central del principio de legalidad es la habilidad de controlar a los funcionarios del gobierno. Un poder judicial independiente puede cumplir su papel de controlar al poder ejecutivo. El imperio de la ley significa que los legisladores deben someterse a la ley. Como escribe Harold Berman: *“(el imperio de la ley) significa que las respectivas cabezas de los organismos estarían obligados a cumplir las leyes que ellos mismos sancionaron; pueden cambiarla legalmente, pero hasta entonces, deben*

*cumplirla, deben legislar conforme a la ley*¹.” Un poder judicial autónomo ayuda a cerciorarse de que los legisladores se ajusten a la ley. La independencia judicial requiere aislamiento político, es decir, que el poder judicial está libre de la influencia y control de otras instituciones gubernamentales.

En particular, el poder judicial debe ser independiente con respecto al poder ejecutivo. La fortaleza del “sistema de frenos y equilibrios” (N del T1) afecta al desempeño democrático de un país.

La autonomía judicial tiene sus raíces en la separación de poderes y promueve la responsabilidad horizontal. Un poder judicial independiente puede limitar el poder de un presidente y hacerlo responsable de sus acciones. El espíritu de las leyes de Charles Montesquieu contiene la clásica declaración de lo que se compromete con la separación de poderes. Cuando las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales están concentradas en una sola persona u organismo, estamos frente a una tiranía. Montesquieu hace hincapié en la independencia judicial y argumenta que la libertad es imposible si el poder judicial no es autónomo:

“ [] No existe libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y ejecutivo. Si se une al poder legislativo, la vida y libertad del sujeto estaría expuesta al control arbitrario; ya que en ese caso el juez sería el legislador. Si se une al poder ejecutivo, el juez podría actuar con violencia y opresión.”

Los redactores de las Constituciones latinoamericanas también recalcan la separación de poderes. Bartolomé Mitre, el primer presidente argentino, reconoce la importancia de un poder judicial independiente. El afirmaba que sin independencia judicial, no había garantías para la propiedad particular ni para los derechos individuales que la Constitución garantiza.²

En definitiva, la incapacidad para edificar un poder judicial independiente trae aparejado graves consecuencias para la consolidación de la democracia y para lograr una economía de mercado exitosa. El principio de legalidad es una condición necesaria para la consolidación democrática ya que sirve como control a la ilimitada libertad del poder ejecutivo y al mismo tiempo fomenta la transparencia y la responsabilidad. Las democracias existen en un estado frágil y corren el riesgo de fracasar si no logran desarrollar sistemas judiciales independientes.

¹ Harold J. BERMAN, *Ley y Revolución: La formación de la tradición legal occidental* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983), 292.

² Bartolomé Mitre, citó en Nérida Rebollo, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación,” *Diario de Cuyo* (San Juan, Argentina) Oct. 10, 1993. Mitre afirmó: “Sin independencia del poder judicial no hay garantías para la propiedad particular, la seguridad individual ni para los derechos que la Constitución acuerda a los habitantes de la República sin distinción alguna.”

Es más, un poder judicial débil y dependiente está relacionado con los basamentos políticos de una economía vigorosa. El poder judicial es tanto una importante institución política como económica. Las leyes son factores de desarrollo que reducen las incertidumbres de los potenciales inversores, crean incentivos y obstáculos para los participantes económicos y facilitan la especialización. Sin el imperio de la ley, los ciudadanos carecen de derechos de propiedad y de contratos seguros para una eficiente actividad económica. Los instrumentos legales tales como los contratos aportan la credibilidad necesaria para compromisos a largo plazo. Sin un poder judicial independiente, tanto el desarrollo político como el económico puede debilitarse

6.2 LA IMPORTANCIA DE JUZGADOS FEDERALES AUTÓNOMOS DE PRIMERA INSTANCIA EN LO PENAL.

Al evaluar la autonomía del poder judicial en la Argentina, los investigadores se concentraron en la Corte Suprema. No prestaron mucha atención al sistema federal de justicia penal, que es fundamental para hacer un análisis riguroso de la independencia del poder judicial del poder ejecutivo. Este estudio pretende llenar el vacío en la literatura al concentrarse en los juzgados federales de primera instancia en lo penal de la Argentina. Analiza si los jueces de estos juzgados son capaces de dictar sentencias que entren en conflicto con la administración del gobierno de Menem sin ninguna represalia del poder ejecutivo.

Un sistema penal federal dependiente y débil puede ser utilizado por el poder ejecutivo como herramienta para asegurar la impunidad de los funcionarios más próximos a él y para asegurar su propia impunidad. En el caso de la Argentina, las sentencias penales son especialmente importantes por la cantidad de escándalos de corrupción que plagaron la presidencia de Menem. Los jueces de los juzgados penales de primera instancia dictaminaron en casos importantes en que funcionarios del gobierno estaban involucrados. Por ejemplo, los jueces por lo general dictan sentencias con respecto a la culpabilidad o inocencia de funcionarios de gobiernos en casos de corrupción. Estos casos no llegan a las Cámaras argentinas si los jueces de primera instancia y los fiscales están de acuerdo; específicamente, cuando los jueces de primera instancia y los fiscales coinciden en no dar lugar a una demanda, el caso no llega a las Cámaras de Apelación. Por lo tanto, estos jueces de primera instancia ejercen un gran poder político, hasta razonablemente más poder que los jueces de las Cámaras.³

6.3 MEDICIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS JUZGADOS FEDERALES DE PRIMERA INSTANCIA EN LO PENAL.

³ Un ejemplo del poder de los jueces federales en lo penal es el del juez Jorge Alejandro Urso en el caso de la venta de armas y del juez Adolfo Bagnasco en el caso IBM-Banco Nación.

Para hacer una evaluación objetiva de la independencia de los juzgados federales en lo penal se requiere la consideración de una variedad de indicadores y fuentes de información. El presente estudio considera la autonomía judicial como una variable continua más que una como variable dicotómica. El nivel de independencia en el poder judicial varía de un país a otro y están en diferentes puntos de una escala. Es más, los países por lo general están en algún lugar de una variable continua, entre una completa subordinación y una completa autonomía. Aunque, por ejemplo, siempre se consideró ideal el poder judicial de los Estados Unidos de Norteamérica, éste, no es totalmente independiente y a veces estuvo subordinado a otros poderes del gobierno. Además, un país puede moverse dentro de una variable continua en distintos momentos, reflejando un aumento o una disminución de la autonomía del poder judicial.

El grado de independencia del poder judicial está determinado tanto por las prácticas informales como por las normas institucionales formales. Muchas personas se equivocan y limitan su análisis a garantías formales de autonomía. Las instituciones informales pueden debilitar paulatinamente o adquirir mayor importancia que el imperio escrito de la ley tal como aparece en las Constituciones nacionales. Este estudio demuestra que las prácticas actuales deben apoyar las normas formales. En muchos casos, la existencia de garantías constitucionales múltiples indicaría un alto grado de independencia judicial, cuando, en realidad, el poder judicial aprueba las decisiones del poder ejecutivo a ciegas. Para determinar el grado de autonomía judicial es necesario considerar las normas informales. Este trabajo examina las prácticas informales para determinar si las instituciones formales son simples apariencias que ocultan la subordinación de los juzgados federales penales.

Las normas informales que permiten al poder ejecutivo subordinar al judicial son claros indicios de un imperio de la ley débil. La remoción de jueces por parte del poder ejecutivo y la habilidad de éste para conformar los juzgados son indicativos de un poder judicial dependiente. Estas normas informales institucionalizadas pueden formar la estructura de incentivos de tal forma que los jueces se vean reacios a desafiar al poder ejecutivo. Cuando prevalecen las normas informales es poco probable e irracional cumplir con las normas formales. Por ejemplo, cuando los presidentes tuvieron el derecho a remover jueces, los jueces han aceptado sus roles pasivos y subordinados. En un contexto en que las normas informales tienen más peso que las formales, el poder ejecutivo puede fácilmente ejercer un control sobre el poder judicial.

A fin de determinar el grado de autonomía de los juzgados federales en lo penal de la Argentina, este documento tiene en cuenta una variedad de factores incluyendo las sentencias de los tribunales, el proceso de designación de jueces, los antecedentes de cada juez y la presión que ejerce el gobierno en los jueces. Para investigar el desempeño de los jueces en varias instancias se han considerado los artículos publicados en diarios y revistas, el texto de los fallos actuales y se ha entrevistado a los jueces y a los fiscales.

6.3.1 Análisis de las sentencias de los jueces.

El primer paso para determinar el grado de independencia es analizar el contenido de las sentencias dictadas por los jueces: únicamente un poder judicial independiente es capaz de dictar sentencias que constituyan un reto para el gobierno. El primer criterio para considerar casos en este estudio es la presencia de interés político. Excluimos las sentencias que carecen de importancia política para el poder ejecutivo. De hecho, tendrán prioridad los casos importantes ya que no es la intención de este trabajo examinar todas las sentencias en que el gobierno sea parte.

Un índice de la autonomía del poder judicial consiste en la habilidad de éste para dictar sentencias que se oponen a los intereses del poder ejecutivo. Con frecuencia los jueces de los juzgados federales de primera instancia en lo penal deben decidir en casos en que la parte agraviada es el poder ejecutivo. Es interesante ver como los funcionarios solucionan estos problemas. Decisiones de iniciar una acción penal a un funcionario sería una señal de un poder judicial independiente⁴. Cuando el gobierno es parte en un juicio, la autonomía del poder judicial le permite al juez dictaminar contra el gobierno o el funcionario. El presente informe analiza las sentencias para determinar si los jueces federales demandaron a funcionarios muy relacionados con el presidente por delitos importantes, si la

justificación de dicha sentencia está bien fundada y si las sentencias apoyan o no al gobierno. En esta ponencia se analizaron primero las sentencias dictaminadas durante la presidencia de Menem y después las del gobierno de Alfonsín desde 1983. Incluir los años del gobierno de Alfonsín ayuda a determinar si ha habido un aumento o una disminución de la autonomía judicial desde la transición de la Argentina a la democracia en 1983.

Analizar las sentencias sobre la constitucionalidad de los actos de gobierno o sobre el uso del recurso de revisión legal ayuda a determinar si los juzgados federales en lo penal pueden controlar al poder ejecutivo. Una revisión legal efectiva requiere autonomía:

*“La revisión legal no es simplemente el ejemplo más claro y dramático de la independencia judicial, si no que está relacionado a (una función) la fuerza de la independencia del poder judicial. Si la independencia del poder judicial es sólo teórica, entonces las revisiones legales, si existen, son sólo fingidas. De este modo, las revisiones son una condición previa indispensable aunque no significativa de la existencia de la independencia jurídica.”*⁵

⁴ Note que la demanda a un funcionario no implica independencia judicial si hay pruebas de un acuerdo entre el poder judicial y el ejecutivo para hacer de un determinado funcionario un chivo expiatorio.

⁵ Theodore L. Becker, Políticas judiciales comparativas: Las funciones políticas de los juzgados (Chicago: Rand McNally, 1970) 214.

Si el poder judicial se subyuga al ejecutivo no podrá ejercer la revisión legal. Los jueces independientes no debieran tener limitaciones al ejercicio de este recurso, una facultad que sirve para controlar acciones inconstitucionales del gobierno.

6.3.2 Proceso de designación de los jueces

Otra evidencia de la autonomía judicial es si el proceso de designación de jueces es transparente y está basado en el mérito. Un proceso de selección altamente politizado y reservado ayuda a asegurar la designación de jueces leales y por lo tanto reduce su neutralidad y objetividad. Los presidentes que quieren dominar los juzgados tratan de llenar los juzgados con jueces subordinados que no intenten controlar su poder. Este informe determina si Menem y Alfonsín han realizado un proceso de designación transparente. Se debe tener en cuenta la velocidad del proceso de selección, la cantidad de debate público y la opinión del público y la naturaleza del debate del Senado para cada designación. Por ejemplo, apurar la elección en el Senado es una forma de evitar la opinión pública y facilita la designación de jueces cuyos méritos son cuestionables.

6.3.3 Conformación de los juzgados

Un cambio en el número de jueces en el juzgado federal de primera instancia en lo penal debilita la autonomía. Al aumentar el número de jueces, por ejemplo, un presidente puede conformar los juzgados con jueces políticamente leales. Dicha selección, aumenta el control del poder ejecutivo sobre las sentencias. En la Corte Suprema se manifestaron los efectos perjudiciales que este aumento de jueces en la independencia del poder judicial de la Argentina. En los juzgados federales en lo penal también son posibles efectos perjudiciales similares.

En la Argentina, los presidentes, incluso Menem, tuvieron el poder de aumentar el número de miembros de la Corte Suprema. Este poder les ha servido para subordinar al poder judicial. El tamaño de la Corte Suprema sufrió diversos cambios en el transcurso de la historia.

Al cambiar el número de integrantes de la Corte Suprema varió la mayoría y le impidió declarar inconstitucional los decretos del poder ejecutivo. Por ejemplo, el aumento de jueces en la Corte Suprema que realizó Menem en 1990 de cinco a nueve miembros le permitió homogeneizar la Corte y el poder ejecutivo. Sin embargo, para evaluar si el aumento en el número de jueces en los juzgados federales penales debilita la independencia judicial, primero se debe mirar a los individuos designados para ocupar las nuevas posiciones.

6.3.4 Antecedes de los jueces y referencias

Elegir jueces que puedan apoyar la política de preferencias del presidente es una forma de subordinar los juzgados federales en lo penal al poder ejecutivo. Los presidentes que hacen su selección en base a una lealtad partidaria más que en base a las aptitudes profesionales tienen mayor posibilidad de controlar los juzgados. Los presidentes que designan jueces que crean que se abstendrán de controlarlos destruyen la autonomía judicial. Este documento examina si Menem designó jueces que él creía se abstendrían de

controlar su poder. El análisis considera si los jueces por él designados sugieren lealtad a su persona. Una forma de determinar si un presidente elige jueces que el cree es improbable que controlen su poder consiste en investigar los antecedentes políticos y personales de los jueces y analizar quien apoyó esas designaciones.

Este documento examina los antecedentes y las trayectorias profesionales de cada uno de los jueces y se centra en sus aptitudes para desempeñar sus posiciones actuales. Un estudio de los antecedentes de los jueces ayuda a determinar si fueron designados por sus aptitudes o por su amistad con el presidente o sus posturas partidarias. Hay que tener en cuenta, entre otras variables, si los jueces tienen una carrera judicial⁶, su reputación en el ambiente legal, académico y político, su desempeño en la facultad de derecho, si publicaron o no obras jurídicas eruditas, si ocuparon o no con anterioridad puestos en política, asumiendo sus puestos en el poder judicial, si están muy relacionados con un partido político en particular, si son miembros activos del partido del presidente y el contenido del debate del Senado sobre sus designaciones. Además, comparar los antecedentes de las designaciones de Menem con las de Alfonsín facilita una evaluación de la autonomía judicial en el transcurso del tiempo.

La información en cuanto a quien apoyó el nombramiento de un juez en particular complementa los antecedentes del juez. Si el referente es alguien muy cercano al poder ejecutivo es probable que carezca de independencia. Se debe tener en cuenta si los jueces son miembros del círculo del presidente o de su partido político. También es necesario considerar qué senadores estuvieron a favor del nombramiento durante el debate del senado.

6.3.5 Presión del poder ejecutivo

La forma en que el presidente trata a los jueces federales y a los fiscales ayuda a determinar el grado de autonomía judicial. La presión del poder ejecutivo sobre los jueces para que dictaminen en favor del gobierno es un índice obvio de dependencia. A fin de decidir si dicha presión existe se debe considerar la naturaleza y el nivel de contacto que los jueces tienen con los funcionarios ejecutivos. Dentro de los factores que evidencian una presión directa se incluyen llamados telefónicos o visitas personales de los funcionarios ejecutivos que piden a los jueces que dicten sentencia de acuerdo a los intereses del poder ejecutivo. Otro indicador es la presión mediante sobornos⁷.

6.4 CONCLUSIÓN

El próximo capítulo de este estudio analiza el desempeño de los juzgados en base a cada uno de los factores arriba mencionados. El presente documento examina el texto de las

⁶ En 1959, por ejemplo, el presidente Arturo Frondizi sancionó la ley 15.271 que aumentaba el número de jueces de cinco a siete. Después del golpe que destituyó a Arturo Illia en 1966, Juan Carlos Onganía redujo el número otra vez a cinco.

⁷ No es fácil obtener pruebas de la presión sobre jueces y fiscales. Un punto de comienzo sería artículos de diarios y de revista.

Entrevistas con jueces y fiscales actuales son un complemento muy útil para fuentes secundarias.

sentencias de los jueces a fin de determinar si un juez tiende a dictar sentencias que favorecen al poder ejecutivo. También considera el proceso de selección para cada uno de los doce jueces del juzgado federal en lo penal. Este trabajo analiza los antecedentes de cada juez y quien apoyó a cada uno a fin de determinar si Menem se valió en 1993 del aumento en el número de jueces en los juzgados en lo penal para designar jueces políticamente leales. Este estudio considera la totalidad del conjunto de indicadores en la evaluación de la autonomía de los juzgados federales de primera instancia en lo penal ya que no alcanza con analizar uno solo de los índices.

