

DOSSIER

LA SOCIEDAD CIVIL Y SU INCIDENCIA EN LAS REFORMAS A LA JUSTICIA EN ARGENTINA

Organizaciones de la sociedad civil argentina impulsan desde hace dos años en ese país un proceso de reformas sobre las instituciones relacionadas con la administración de justicia. El trabajo quedó reflejado a través de los documentos denominados "Una Corte para la Democracia I y II", suscriptos por la Asociación de Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 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. Recientemente se presentó un tercer documento titulado "Fiscales y Defensores en la Agenda Democrática - Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público". Sistemas Judiciales publica en este número en forma completa los tres documentos mencionados.

Varias de las propuestas allí sugeridas fueron implementadas, mostrando la incidencia del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, mientras que otras están en plena discusión. En dicho marco, el Poder Ejecutivo Nacional limitó sus facultades constitucionales para nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del decreto N° 222/2003 (del 19 de junio de 2003) adoptando mecanismos que permiten a los particulares, los colegios profesionales, asociaciones que nuclean a sectores vinculados con el quehacer judicial, de los derechos humanos y otras organizaciones que por su naturaleza y accionar tengan interés en el tema, dar a conocer sus observaciones fundadas, puntos de vista y objeciones respecto de los candidatos.

Luego, a través del decreto N° 588/2003 (del 13 de agosto de 2003), se dispuso que el mismo procedimiento se aplique para la designación del Procurador General de la Nación, del Defensor General de la Nación y los Jueces de los tribunales federales inferiores. La misma reforma se adoptó en la provincia de Buenos Aires, la más grande del país (de carácter federal), donde al cierre de esta edición de Sistemas Judiciales, se estaba desarrollando el procedimiento para la selección de la Procuradora General, a cargo del Ministerio Público provincial.

FISCALES Y DEFENSORES EN LA AGENDA DEMOCRÁTICA Propuestas para el Fortalecimiento del Ministerio Público

Hace ya algunos meses se impulsó en Argentina un proceso de reformas institucionales sobre la justicia. Los documentos "Una Corte para la Democracia I y II" firmados por la Asociación de Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 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, pretendieron ser un aporte a dicho proceso. Varias de las propuestas allí sugeridas fueron implementadas, o están en plena discusión; no obstante, somos concientes de que el proceso de reforma judicial es lento y necesita profundizarse.

El sistema de administración de justicia es el espacio institucional básico para la protección de los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Como expresamos en aquella oportunidad, el descontento de la ciudadanía por el mal desempeño de la justicia estuvo dirigido fundamentalmente a la Corte Suprema. Ahora bien, la falta de legitimidad es un problema que atraviesa a todo el sistema judicial desde hace varios años. Por esta razón, las reformas deben impulsarse sobre todo el Poder Judicial, pero además consideramos indispensable que la discusión se extienda a una institución preponderante como el Ministerio Público, organismo que hoy tiene rango constitucional.

En tal sentido, la renuncia de Nicolás Becerra, y la inminente designación de un nuevo Procurador General, constituye una ocasión que no puede ser desaprovechada para abrir ese espacio.

Más el debate no debe comprender sólo al Ministerio Público Fiscal. El Ministerio Público de la Defensa no puede ser ajeno a esta iniciativa. Estrechamente relacionado con la necesidad de su fortalecimiento se encuentra el caso paradigmático del actual Defensor General, Dr. Miguel Ángel Romero. Como ya dijéramos en el documento “Una Corte para la democracia II”, en su proceso de designación no se tuvieron en cuenta las objeciones de la sociedad civil, ni sus antecedentes contrarios a los derechos humanos. En este sentido, su perfil y fundamentalmente su actuación concreta, no parecen compatibles con la importancia política de un organismo como la Defensa Pública. Sin embargo, pese a las reiteradas denuncias, su proceso de juicio político no logra avanzar.

Con este documento queremos reafirmar la relación directa que existe entre la consolidación del sistema de justicia y el fortalecimiento de la democracia y tiene como fin mantener nuestra colaboración en dicho proceso de reforma.

EL MINISTERIO PÚBLICO

Históricamente el Ministerio Público ha pasado inadvertido para el ciudadano común. Su híbrida regulación¹ ha tenido como consecuencia que sus responsabilidades funcionales y políticas no estuvieran claras. Entendemos que resulta fundamental discutir cuál es el Ministerio Público que necesita la democracia argentina.

La reforma constitucional de 1994² dio al Ministerio Público carácter constitucional y junto con la sanción de la Ley Orgánica³, se definieron sus principales características: independencia, autonomía funcional y autarquía financiera. Está integrado por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la

Defensa, y sus responsables son el Procurador General y el Defensor General de la Nación.

El **Ministerio Público Fiscal** de la Nación es, fundamentalmente, el organismo responsable de investigar y perseguir los delitos, llevar el caso ante el juez y cuidar la legalidad de los procedimientos. Como tal, es una figura central del sistema de justicia penal. Para cumplir con esta tarea, agrupa a todos los fiscales federales del país y a los fiscales nacionales que actúan en la Ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, aquí no se agota su misión. Tiene una específica y relevante intervención en temas de interés público como casos contenciosos contra la Administración pública, violaciones a la ley de usuarios y consumidores⁴ o cuestiones ambientales.

Por su parte, el **Ministerio Público de la Defensa** debe velar por el debido proceso y garantizar el acceso a la justicia. La Constitución y los pactos internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional aseguran a toda persona acusada de un delito a contar con un defensor oficial. Esta obligación se extiende a cualquier tipo de proceso para las personas sin recursos. Es evidente su importancia si se tiene en cuenta que en nuestro país más de la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza⁵. Por ejemplo, en la justicia penal, 8 de cada 10 casos que llegan a juicio oral, tienen defensor oficial⁶.

Como vemos, el Ministerio Público posee una misión política esencial. Es un actor fundamental para el buen funcionamiento de la justicia y la vigencia de los derechos fundamentales. Como órgano de carácter federal -con fiscales y defensores en cada una de las provincias-, su posición es estratégica para llevar adelante políticas que puedan tener impacto en todo el país. El tema de la reforma judicial, por ejemplo, pasa a ser fundamental en su agenda. A su vez, desde esta perspectiva, se constituye en un actor de enorme relevancia en la relación entre el Estado federal y las provincias.

¹ El Procurador actuó, históricamente, dentro del ámbito del Poder Judicial. La ley 27 que lo organiza establecía que la Corte Suprema de Justicia de la Nación estaba integrada por los ministros y el Procurador General. En esa línea, las normas relacionadas con el nombramiento y remoción de jueces se aplicaban a los fiscales y defensores oficiales —teniendo todos como superior jerárquico al Procurador—. En la década del 90, el entonces presidente Menem nombró al Procurador General sin acuerdo del Senado, lo que produjo como efecto que el Ministerio Público dependiera del Poder Ejecutivo.

² El artículo 120 de la CN establece: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

³ Ley 24.946, sancionada el 11 de marzo de 1998. El artículo 1 de esta ley dispone: “El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El principio de unidad de actuación debe entenderse sin perjuicio de la autonomía que corresponda como consecuencia de la especificidad de las funciones de los fiscales, defensores y tutores o curadores públicos, en razón de los diversos intereses que deben atender como tales. Posee una organización jerárquica la cual exige que cada miembro del Ministerio Público controle el desempeño de los inferiores y de quienes lo asistan, y fundamenta las facultades y responsabilidades disciplinarias que en esta ley se reconocen a los distintos magistrados o funcionarios que lo integran”.

⁴ El artículo 52 de la ley 24.240 dice lo siguiente: “Acciones judiciales. Sin perjuicio de lo expuesto, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. La acción corresponderá al consumidor o usuario, a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local y al Ministerio Público. El Ministerio Público cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley. En caso de desistimiento o abandono de la acción de las referidas asociaciones legitimadas, la titularidad activa será asumida por el Ministerio Público”.

⁵ Este rol lo ejerce tanto en el ámbito doméstico —ante los tribunales de justicia locales— como ante las instancias supranacionales de protección de los derechos humanos, cuando los tribunales argentinos desconozcan las previsiones de lo tratados. De este modo, la Defensa Pública puede operar como un activo promotor de la consolidación de una práctica institucional respetuosa de los derechos humanos.

⁶ Según datos de la Defensoría General de la Nación, para los años 1999 a 2002.

Tiene, asimismo, capacidad para intervenir en casos que posean incidencia colectiva, es decir que puede impulsar a través de un caso medidas con consecuencias de interés público. Esto cobra importancia sobre todo en aquellos lugares donde la sociedad civil se encuentra poco fortalecida o desarticulada y no existen asociaciones intermedias que tomen a su cargo estas iniciativas.

De este modo, como cualquier organismo dedicado a ejecutar políticas públicas debe actuar en el marco de la ley, por el resguardo de la Constitución y los derechos humanos; pero también sobre la base de criterios de eficiencia.

Sin embargo, el actual Ministerio Público está lejos de haber cumplido esta función. No ha adquirido el protagonismo que le corresponde y no se ha caracterizado por llevar a cabo con eficiencia las tareas encomendadas.

Creemos que este diagnóstico de debilidad institucional está estrechamente relacionado con las siguientes circunstancias:

1) No trabaja en torno a objetivos institucionales claros. Su participación en el diseño y ejecución de políticas en materia de administración de justicia (criminal en especial y de defensa pública), no se definió nunca bajo principios transparentes. No ha asumido su responsabilidad pública, ni es visto como responsable por la sociedad.

2) Su inserción institucional es débil. No se ha definido con precisión cuál es su relación con los otros poderes estatales, ya sea en términos de control como de coordinación.

3) Por último, y de capital importancia, posee una estructura organizacional fundamentalmente ineficiente. Su tradición "judicialista" lo ha dejado sumido bajo una organización "a imagen y semejanza" del Poder Judicial que poco tiene que ver con su función⁷. Existe, en este sentido, un impedimento cultural que ha trabado cualquier intento de cambio. Es importante destacar que aún si se diera solución a los dos primeros puntos y no se resolviera este tema, habría muy pocas posibilidades de contar con un Ministerio Público eficiente.

LAS REFORMAS POSIBLES

A continuación se enumeran algunos de los mayores problemas advertidos, su posible solución y el responsable de llevarla adelante. Los cambios que aquí proponemos, requieren modificaciones legales y reglamentarias, aunque fundamentalmente, la voluntad política de los tres poderes estatales y del Ministerio Público, así como el compromiso de la sociedad civil de involucrarse, participar y ejercer el control ciudadano necesario.

1. El Ministerio Público debe definir sus políticas y elevar su nivel de eficiencia

Mientras el Poder Judicial posee una estructura peculiar, en la que cada uno de sus integrantes tiene independencia respecto de los otros poderes y también de los otros jueces, el Ministerio Público, por su función, se rige por el principio de unidad de actuación e indivisibilidad. Por este principio se dice generalmente que "el Ministerio Público es uno solo" y ello indica que sus funcionarios, en el trabajo cotidiano, lo representan totalmente. Las consecuencias de sus actos (acciones u omisiones) son imputables al organismo, más allá de las responsabilidades internas. Ello explica, a su vez, que se organice en forma jerárquica, es decir, vertical, con funcionarios de rango superior que pueden dar instrucciones a los de rango inferior, con la obligación de acatarlas, excepto en algunas situaciones donde se discute la legitimidad de la instrucción. A su vez, existe un régimen disciplinario y de superintendencia donde los superiores controlan a los inferiores.

Es esta particularidad la que posibilita el diseño de políticas para todo el organismo que, en la medida de lo necesario, deben coordinarse con las definidas en las otras áreas de gobierno. Pensar al Ministerio Público desde esta perspectiva aporta coherencia, pero también transparencia y control sobre las decisiones de los responsables.

Como desarrollamos en los puntos siguientes, es tarea del Ministerio Público Fiscal fortalecer su rol en la definición y ejecución de la política criminal estatal y de administración de justicia en general. Por otra parte, el Ministerio Público de la Defensa debe constituirse como un actor con incidencia en políticas públicas en materia de debido proceso, defensa

⁷ Este tipo de organización se ha denominado "refleja" al Poder Judicial. Esto quiere decir que el modo como se organizaron las oficinas de los fiscales y los defensores públicos se ha reflejado en la estructura judicial. Así, si los jueces están divididos en fueros e instancias y a cada uno corresponde una unidad funcional " juzgado", o cada tres, un "tribunal", el MP y la Defensa han seguido ese camino. Hoy los fiscales están divididos por fuero y por instancia. A su vez, por cada " juzgado" o "tribunal" se ha creado, en forma "refleja", para el MP una unidad funcional "fiscalía" (y a ella corresponde obviamente un fiscal). Igualmente para los defensores. Ninguna razón, más que la idea de ser (y querer ser) parte del Poder Judicial y mantener las estructuras tradicionales, explica este tipo de organización. Aún más, las razones funcionales imponen, como se verá en el texto, una organización bajo principios propios. Por lo demás, tampoco existe un análisis crítico respecto de la organización actual del Poder Judicial de modo tal que no sólo el MP se ha organizado bajo principios ajenos a sus propios fines sino que ha reproducido los vicios de aquella organización.

de intereses colectivos y fortalecimiento de los sectores con dificultades de acceso a la justicia.

1. a. Fortalecer el rol del Ministerio Público Fiscal en la definición y ejecución de una política criminal estatal coherente y prioritaria

Así como el Estado define, entre otras muchas, políticas económicas o sociales, también formula políticas en materia de administración de justicia, especialmente criminal⁸. En este contexto, si bien los grandes lineamientos sobre política criminal son fijados mediante la actividad del Congreso Nacional a través de las leyes penales y procesales, el Ministerio Público Fiscal juega aquí un papel fundamental. Se le ha asignado, institucionalmente, el rol de aplicar a través de acciones concretas esas líneas generales que el legislador fijó. Ello, a su vez, por ser un órgano federal, con el deber de hacerlo en todo el país de acuerdo con las especificidades regionales que se definan.

Sin perjuicio de que esta tarea se ejerce cotidianamente a través del impulso que los fiscales dan a las causas penales concretas, el Ministerio Público Fiscal tiene la obligación de hacerlo con coherencia, en coordinación con los demás poderes públicos y bajo criterios objetivos que permitan identificar las prioridades fijadas. No parece superfluo agregar que bajo esta función "operativa", el Ministerio Público Fiscal es el que termina de definir y concretar la política criminal estatal. Ante recursos escasos, en la medida en que los fiscales persigan determinados delitos y no otros, la definición legislativa queda, en el contexto actual, condicionada por una selección no transparente ni programada.

Para lograr esta coherencia y definir las prioridades, el Ministerio Público Fiscal cuenta con una herramienta esencial. Por su organización jerárquica el Procurador General puede (y debe) establecer pautas concretas y específicas de actuación mediante el dictado de instrucciones generales⁹ que tiendan, por un lado, a hacer explícitas las líneas de acción, y por el otro, a tornar eficiente su actividad.

Sin embargo, en todos estos años no parece haber existido una actividad consciente dirigida a establecer en forma transparente estos criterios. Así,

sólo pueden enumerarse esfuerzos aislados, respuestas espasmódicas o coyunturales ante reclamos sociales o sectoriales.

Para ello es preciso voluntad política y que se concrete un plan de persecución penal específico, que oriente la mayor cantidad de recursos a la persecución de los delitos de mayor gravedad y que afectan, con consecuencias profundas, a toda la sociedad. Un adecuado compromiso con la erradicación de los niveles estructurales de impunidad exige dar prioridad a determinados cursos de acción, y áreas de intervención, de máxima importancia institucional. Nos referimos concretamente a violaciones a los derechos humanos, delitos contra la vida, criminalidad organizada, delitos económicos, delitos de corrupción, evasión impositiva y delitos contra el medio ambiente.

En este sentido, es indispensable que el Ministerio Público Fiscal "se asuma" como un órgano federal y fortalezca su actuación en este tipo de casos donde hoy su intervención es alarmantemente escasa¹⁰. En esta línea, es preciso recordar el paulatino proceso de transferencia de competencias ordinarias hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que dejará al MPF sólo con su competencia federal.

Por otra parte, cualquier política de fortalecimiento institucional requiere, como paso ineludible, que se coloque en cabeza de los fiscales la responsabilidad exclusiva y excluyente de la investigación penal. El sistema procesal penal federal debe adecuarse a estas exigencias y para ello hay que reformarlo. No es posible seguir manteniendo un código procesal "viejo" e ineficiente, que mantiene la figura inquisidora del juez de instrucción, con la potestad de investigar y controlar al mismo tiempo, y que hoy puede decidir arbitrariamente qué investigación delega en el fiscal y con cuál se queda. Esto afecta claramente la garantía de imparcialidad y contradice toda política racional de asignación de responsabilidades funcionales y de distribución de recursos. Una política de persecución penal eficaz también necesita un fiscal responsable del éxito del caso y un juez de garantías fuerte que cumpla realmente la tarea de velar por el debido proceso¹¹.

⁸ A través de su política criminal el Estado define qué conductas se considerarán delitos, qué respuesta se dará a las víctimas y a quienes los cometan y a su vez, cómo se los investigará y juzgará.

⁹ Del acatamiento razonable de estas instrucciones de carácter general depende en gran medida la eficacia de la política criminal que se proponga. Vale aclarar que esto se aplica a las otras materias a las cuales el MPF está avocado, como por ejemplo, temas de usuarios y consumidores. En este sentido, el Procurador General tiene la capacidad de definir las líneas de actuación que tendrá el MPF en cuestiones como, por ejemplo, legitimación activa y los fiscales deben trabajar sobre la base de esas directivas. En la actualidad se han advertido casos en los que los fiscales no las acatan, como el caso de la PGN 85/03.

¹⁰ Por ejemplo, el Informe Anual del MPF del año 2003 revela que en materia tributaria y delitos económicos: desde 1999 hasta el 31 de enero de 2003 hubo 101 condenas por evasión impositiva en todo el país, 55 de ellas en el interior del país (que no cuenta con un fuero especializado tal como ocurre en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires). Pero ninguna de las condenas dictadas hasta la fecha recayó sobre un gran contribuyente nacional. Por su parte, durante el 2002 se computaban 967 causas por estafas y defraudaciones contra la administración pública, de las cuales sólo 89 fueron elevadas a juicio y se obtuvo condena sólo en 44 casos. El mismo informe revela que para el 2002 había 500 casos por incumplimiento de los deberes de funcionario público en todo el país, de los cuales sólo 9 fueron elevados a juicio y no se registraron condenas por este delito.

Es imperioso, en este mismo contexto, que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas recobre su capacidad de acción y protagonismo. Para ello, debería evaluarse la extensión de su competencia a los Poderes Legislativo y Judicial; ratificarse su potestad para actuar tanto en sumarios administrativos como en expedientes judiciales y fortalecerse su composición, recursos humanos y materiales.

1. b. Fortalecer el rol del Ministerio Público de la Defensa en su función política, para la vigencia del debido proceso y los derechos fundamentales

La importancia de la Defensa Pública está dada por la misión esencial de generar políticas públicas que tiendan a garantizar el debido proceso y la vigencia de los derechos fundamentales. Para el logro de estos objetivos, el Defensor General puede también impartir líneas de acción que permitan coordinar el desempeño de todo el organismo, a través de resoluciones generales e instrucciones particulares.

Es claro que las potencialidades del Ministerio Público de la Defensa para promover políticas que fortalezcan a los sectores con dificultades de acceso a la justicia han sido desaprovechadas. El Ministerio Público de la Defensa ha operado en forma eminentemente reactiva y circunscripta a los casos judiciales concretos¹¹. No se ha ocupado de delinear políticas que incidan eficazmente en el accionar de la justicia para garantizar mejores condiciones de acceso. No ha estado preocupado, tampoco, por entablar medidas institucionales que reviertan la incidencia de los factores socioeconómicos en el disfrute de los derechos fundamentales.

En el ámbito penal se han obtenido algunos resultados que lograron trascender el caso concreto a partir de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la defensa no penal no ha podido optimizar los esfuerzos realizados en los casos individuales de modo de obtener algún impacto social colectivo. Esto se debe, principalmente, a que no han sido pensadas estrategias de litigio de interés público.

Entendemos que es necesario que la Defensoría General elabore programas de acción que no sola-

mente atiendan a optimizar y afianzar la calidad de la defensa técnica en casos particulares, sino también y preponderantemente, que tengan como resultado contribuir en forma significativa a lograr la operatividad de los derechos. En particular, debe asumir la función de asegurar la puesta en práctica de las leyes que tutelan y asisten a los sectores más desprotegidos (discapacitados, personas privadas de su libertad, etc.) y aprovechar su posición privilegiada para centralizar información respecto de cuestiones como violencia policial, situación carcelaria o funcionamiento irregular de algunas dependencias, entre otras.

En este contexto, es un deber funcional de los que asuman como responsables máximos del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, que cuenten con un plan de gobierno, un plan de acción concreto -con resultados exigibles- que permita conocer cuál será la orientación que darán al organismo y aporte los parámetros objetivos que posibiliten una correcta evaluación de la gestión.

2. El Ministerio Público debe reformular su estructura y organización interna a partir del rol institucional

En el punto anterior sostuvimos que el MP debe aumentar su eficiencia en la definición y ejecución de sus políticas. Sin embargo, no basta con establecer las prioridades. Es indispensable ajustar las estructuras a estas exigencias.

Hemos estado acostumbrados a un Ministerio Público con estructuras organizacionales deficientes. Es necesario abandonar la concepción rígida y tradicional según la cual sólo desempeña una función cuasi-judicial, cuya única intervención se da en los procesos judiciales concretos.

Entendemos que mantener la organización actual, “un juzgado-una fiscalía-una defensoría”, a imagen y semejanza del Poder Judicial, por fuero y por instancia, responde a ese modelo y es contradictorio con una correcta administración de los recursos humanos y materiales que tienda a aumentar los bajos niveles de eficiencia. En efecto, la dividida actuación del Ministerio Público en fueros y sucesivas instancias implica, por ejemplo, que perso-

¹¹ Al mismo tiempo se debería modificar el código penal y procesal penal para incorporar la legitimación para querrelar de cualquier ciudadano u asociación de ciudadanos, en determinados delitos y, por otra parte, la conversión de la acción, mecanismo que permite que en ciertos casos un delito de acción pública se convierta en delito de acción privada sólo perseguible por el acusador particular, sin intervención alguna del ministerio público. En cuanto a la primera cuestión, se propone un sistema de acción popular en los delitos de acción pública que afecten intereses colectivos o cometidos con abuso de la autoridad estatal, según el cual cualquier ciudadano puede asumir el papel de querrelante (CPP Modelo, nota al art. 78). En este sentido, el CPP Guatemala autoriza a los ciudadanos —y a las asociaciones— a intervenir como querrelantes en los delitos de acción pública cuando se trate de delitos cometidos por agentes estatales en ejercicio de su cargo que impliquen violación de derechos humanos o cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios que abusen de su cargo (art. 116, párrafo II). El CPP Costa Rica otorga legitimación para querrelar a “cualquier persona contra funcionarios públicos que, en el ejercicio de su función o con ocasión de ella, hayan violado derechos humanos; cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios que han abusado de su cargo así como contra quienes cometen delitos que lesionan intereses difusos” (art. 75, párrafo II, nuevo CPP Costa Rica). Se trata de un supuesto de participación de la víctima en delitos que afectan bienes jurídicos colectivos. Un sistema similar está previsto en el derecho federal estadounidense por delitos que afectan el patrimonio del Estado cometidos por particulares.

¹² Inclusive con algunas falencias en estos casos por no poder efectuar una defensa eficiente. En este sentido, por ejemplo, la defensa pública no cuenta con medios para tener capacidad de investigación propia, o los defensores no dan abasto para concurrir a las indagatorias o a la totalidad de audiencias que el caso requiere.

nas distintas tengan que analizar y estudiar sucesivamente cada caso, en perjuicio claramente de la definición de una estrategia.

Este punto resulta de absoluta relevancia ya que, como expresamos, no es posible pensar un Ministerio Público que pueda cumplir con su misión institucional, del modo como aquí se define, si no revisa y modifica su estructura, su organización y su dinámica de trabajo.

En este sentido, un punto clave en esta reformulación son las áreas centrales: la Procuración y la Defensoría General. Sus estructuras deben poder responder, de manera eficiente, a las exigencias del rol político que posee el organismo y deben tener la capacidad de llevar adelante efectivamente sus tareas de administración, superintendencia, control de gestión, generación de información estadística y, fundamentalmente, de asesoramiento al Procurador y Defensor General en el diseño y ejecución de las líneas de actuación.

Asimismo, el Ministerio Público debe tender a una estructura y organización basada en criterios de especialidad y complejidad, con equipos de trabajo que funcionen como cuerpos dinámicos¹³, con la suficiente flexibilidad y movilidad como para dotar de capacidad de respuesta y agilidad a su actividad¹⁴.

La idea de armar oficinas con equipos de fiscales que trabajen directamente con los casos que suceden en un territorio determinado y sin la lógica del turno de los jueces, se inscribe en esta línea¹⁵. Es preciso reorganizar las estructuras vigentes y generar espacios donde pueda insertarse un nuevo modelo de fiscal, responsable del caso, que trabaje en equipo, que controle y no reniegue de ser controlado. A su vez, se necesita un fiscal preocupado por la víctima; esto es, un Ministerio Público que genere espacios de contacto y de contención con la víctima del delito.

En este contexto, los fiscales deben replantear su forma de trabajo. El Ministerio Público Fiscal sigue reaccionando tras el caso denunciado, sin verdadera

capacidad de generar sus propias investigaciones. Esta incapacidad de mirar la realidad estaría dejando traslucir algún nivel de indiferencia preocupante con los problemas institucionales que vivió la Argentina estos últimos años. Para potenciar ello, como dijimos debe reformarse el código procesal penal y darle a los fiscales la dirección y la responsabilidad de la investigación criminal.

En esta misma línea, entendemos que resulta trascendente revisar su vínculo con las fuerzas de seguridad. La policía hoy es la cara visible del sistema penal. Es la institución que define las prioridades. Es la que impone la agenda en materia de persecución penal. Y en este sentido, también, es la que tiene el primer contacto con los protagonistas del conflicto. Repensar esta relación y diseñar una estructura que quiebre esta lógica es una tarea central en la búsqueda de mayor transparencia, de una efectiva protección de derechos y, fundamentalmente, de eficiencia.

El trabajo responsable y coordinado del Ministerio Público con la fuerza de seguridad que actúa como su auxiliar, por un lado, mejora las “rutinas de investigación” -con directivas claras sobre medidas o preservación de la prueba- y, sobre todo, abre las puertas a la posibilidad de generar investigaciones propias. Esto, sin duda, aclara los roles de cada uno de los actores en el sistema de justicia y aumenta la capacidad de trabajo mutua para el éxito de los casos.

Por otro lado, esta cercanía y este trabajo coordinado, genera instancias de control que pueden evitar o, al menos, disminuir las irregularidades en los procedimientos y prácticas policiales violatorias de derechos. La estrategia debe estar dirigida a eliminar los espacios librados a la discrecionalidad que incentivan las irregularidades y la corrupción.

Ahora bien, todo ello requiere un fuerte posicionamiento del Ministerio Público como “actor responsable” en el sistema de administración de justicia y revertir las lógicas por las cuales el funcionario prefiere “descansar” en el trabajo de calle cotidiano de la policía y dejarlo librado a su criterio. Sólo que

¹³ Las experiencias de otros Ministerios Públicos latinoamericanos revela la resistencia de los actores locales por buscar distintas formas de mejorar su capacidad de trabajo y adaptarse a las nuevas exigencias. En este sentido, en Guatemala se ha regulado en la Ley Orgánica del Ministerio Público (artículo 44) la posibilidad de que el Fiscal General contrate abogados particulares, generalmente profesionales que trabajan en ONGs, para que actúen en un caso concreto como si fueran fiscales del MP, especialmente cuando se trata de graves violaciones a derechos humanos. Así también, abre la posibilidad de contratar, ante demandas específicas y por un tiempo determinado, especialistas en distintas materias con el objetivo de conformar grupos multidisciplinarios, sin necesidad de aumentar la estructura ni crear cuerpos estancos y rígidos.

¹⁴ En este sentido, pueden mencionarse algunos intentos efectuados por el MPF como la Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y de Contrabando (UFITCO) y la Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad Social, aunque sin éxito en su objetivo de romper efectivamente los compartimentos estancos, desformalizar, desburocratizar y elevar los niveles de eficiencia en la persecución de esos delitos.

¹⁵ La descentralización territorial y su trabajo en un lugar geográfico determinado parece aumentar la capacidad de investigación de la fiscalía y su protagonismo. Aporta, asimismo, mejores condiciones para la prevención e investigación de los delitos por la inmediatez con el hecho y con la prueba. Una organización de este estilo debe estar preocupada también por acercarse a la víctima del delito e insertarse más fácilmente en la comunidad. Todos éstos son principios que el Procurador General deberá considerar al momento de diseñar su plan de reorganización, con los indispensables mecanismos de control institucional (como posibles rotaciones) que permitan seguir de cerca las relaciones que se generen entre los distintos actores dentro de ese territorio. Una experiencia que intentó desandar el camino de la organización a imagen y semejanza al Poder Judicial ha sido la creación de las fiscalías barriales, como las de Saavedra, Pompeya o La Boca, aunque sin un adecuado seguimiento del organismo central para replicar las prácticas exitosas y modificar las que no resultaron.

para ello se necesita dar a las policías cierta autonomía en la investigación, y el contacto con la gente, que tiene serias consecuencias: inacción, pasividad y distancia con los casos. A su vez, genera un espacio de tolerancia y hasta a veces connivencia, con irregularidades y prácticas ilegales, que hace perdurar una relación poco transparente e ineficiente.

El Ministerio Público de la Defensa debe abandonar también la herencia “judicial” y buscar una organización propia, que le permita responder con eficiencia a las demandas. En este sentido, tampoco es lógico reproducir la organización del MPF. Como vemos, sus funciones son distintas y este rol es el que debe marcar los criterios de organización para tener mayor presencia en la comunidad y hacer más accesibles sus servicios.

Para todo ello, es indispensable también que se modifique la regulación presupuestaria hoy vigente y asegurar a los responsables del organismo verdadera incidencia en la definición de su presupuesto.

En definitiva, es tarea del Procurador General y del Defensor General hacer un Ministerio Público eficiente y, para ello, llevar adelante estas reformas. A esto debe agregarse, fundamentalmente, la necesidad de definir nuevas políticas transparentes de administración y de personal, a partir de la modificación de los reglamentos internos existentes. Será necesario, también, que se trabaje en forma coordinada con el Congreso de la Nación para reformar la Ley Orgánica en lo que resulte pertinente.

3. Se deben redefinir los procesos de selección de los integrantes del Ministerio Público: el perfil del Procurador General y Defensor General

3. a. Del Procurador y Defensor General

El decreto 588/2003 sancionado por el Poder Ejecutivo Nacional¹⁶ significó un importante avance, al prever para estas designaciones un procedimiento similar de participación ciudadana y de transparencia al que estableció el decreto 222/2003 para los ministros de la Corte Suprema.

Si bien es claro que una interpretación razonable del decreto 588/2003 podría remitir a los criterios establecidos por el decreto 222/2003 para evaluar la designación de estos funcionarios -esto es, idoneidad técnica, idoneidad ética, compromiso con los derechos humanos y con los valores democráticos- en estos casos es esencial definir qué significa pose-

er idoneidad técnica para ocupar estos puestos e implica también, discutir qué perfil de funcionario requiere la función de Procurador o Defensor.

Las organizaciones que suscribimos el presente documento entendemos que el perfil de los candidatos debe garantizar:

I. Conocimiento y experiencia en el diseño y ejecución de políticas sobre administración de justicia y organización de instituciones

Como vimos, el Procurador General a cargo del Ministerio Público Fiscal es el que definirá, a través de sus decisiones, la política en materia de administración de justicia y de persecución penal del organismo. En este sentido, es el encargado de organizar los recursos de modo tal de aumentar la capacidad de investigación y los niveles de eficiencia en la gestión. Por ello, el acento deberá estar puesto en su capacidad para definir estratégicamente las líneas de acción y su experiencia en administración de recursos humanos y materiales y control de gestión. Asimismo, será quien deba coordinar con la Corte Suprema, el Consejo de la Magistratura y la Defensoría General, acciones que tiendan al mejoramiento del sistema judicial. Los mismos requisitos son necesarios para el Defensor General en torno a la organización del servicio de defensa pública y su relación con esos organismos y la Procuración General.

II. La definición de un proyecto específico de trabajo que debería ser evaluado por el PEN y el Senado al momento de analizar su pliego

Es primordial que el candidato o candidata pueda esbozar cuáles serán sus líneas de trabajo, cómo concibe la actuación del Ministerio Público, los principales desafíos y las principales tareas que, a su juicio, se deben realizar. Sin perjuicio de que durante el proceso de designación carecerá de información específica y detallada sobre la situación del organismo, nada impide que pueda adelantar cuáles serán los objetivos estratégicos que guiarán su gestión, de modo tal que se pueda evaluar su candidatura a partir no sólo de sus capacidades personales, sino del proyecto que tiene en mente para poner en práctica una vez designado. Este programa es el que el candidato/a deberá defender personalmente en la audiencia en el Senado.

¹⁶ Dictado el 13/8/2003, publicado en el Boletín Oficial el 14/08/2003.

III. Conocimientos y capacidades para ejercer su función como fiscal ante la Corte Suprema (para el Procurador General)

Ésta ha sido la función que históricamente se consideró principal para el Procurador General. En la concepción "judicialista", el jefe del organismo sólo atendía accesoriamente algunas cuestiones de administración y se avocaba a su tarea de dictaminar ante la Corte Suprema¹⁷. En este sentido, la habilidad del candidato debe estar vinculada con su capacidad para definir las líneas de discusión política y jurídica en torno a las cuestiones constitucionales que deberá sostener el Ministerio Público ante la Corte Suprema, en directa relación con su plan de gobierno.

En base a todo esto, creemos que resulta necesario que el Poder Ejecutivo modifique el decreto 588 e incorpore estos requisitos como criterios de evaluación del candidato o candidata y el Senado los evalúe al momento de considerar el acuerdo.

3. b. De los fiscales y defensores

El trámite que regula el decreto 588 es también aplicable a los fiscales y defensores. Sin embargo, el proceso de selección de estos funcionarios comienza, por disposición de la Ley Orgánica, con un concurso público de oposición y antecedentes en el ámbito del Ministerio Público. La terna que surge de ese concurso es la que se somete al sistema de evaluación del decreto mencionado. El tribunal del concurso es convocado por el Procurador o Defensor General según el caso y se integra con fiscales o defensores de jerarquía superior al puesto que se postula. Estos integrantes son elegidos por el Procurador o el Defensor General.

Entendemos que si bien el decreto 588 garantiza la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Ministerio Público, es preciso también repensar la conformación de los jurados previstos para elegir la terna que llega al Poder Ejecutivo, como forma de aportar mayor transparencia y optimizar su funcionamiento.

En este sentido, parece adecuada una reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público, y de los reglamentos internos, para prever alguna participación externa al organismo en los jurados de los concursos. Esta participación podría ser de académicos, representantes de la universidad, de organizaciones de abogados o asociaciones intermedias. Ello, sin duda, redundará en un sistema de selección más democrático.

4. Se debe garantizar la intervención del Procurador General ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y dotar de mayor transparencia al procedimiento

Como vimos, el Procurador General de la Nación actúa también como el representante del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema. Así, tiene participación en las causas que llegan al máximo tribunal y que constituyen aquéllas de mayor trascendencia institucional.

Sin embargo, se ha observado que el Procurador General demora por tiempos muy prolongados la emisión de su dictamen. Esta situación es de suma gravedad y es preciso revertirla. En primer lugar, impide satisfacer la demanda constitucional de que un caso judicial sea resuelto en un tiempo razonable. A su vez, el paso del tiempo en el estudio de un caso se presta a suspicacias en perjuicio de la imagen de transparencia que se debe asegurar. Y, fundamentalmente, no resulta equitativo para las partes que deben efectuar y fundamentar su pretensión en un tiempo determinado.

Claramente esta demora en el tiempo está relacionada con el volumen de casos a dictaminar y la desmedida competencia de la Corte Suprema de Justicia que ya fuera advertida en el documento "Una Corte para la democracia". A ello se suma que la Procuración General posee una estructura para hacer frente a esta tarea decididamente menor a la del máximo tribunal.

Sin embargo, más allá de estos inconvenientes, las razones antes dadas demuestran la necesidad de que los plazos de intervención se acorten. Es lógico que en la medida que la competencia de la Corte Suprema se limite racionalmente y quede avocada a los casos fundamentales, la competencia del Procurador también se reducirá sensiblemente y esto repercutirá en una importante disminución de causas. Pero, también es posible que se optimicen los mecanismos internos de trabajo para acortar el tiempo que los funcionarios tienen a estudio los casos.

Un segundo problema que entendemos quita transparencia a los procesos judiciales es la discrecionalidad que posee la Corte Suprema para habilitar la intervención del Procurador General, quien tiene por función defender la competencia de la CSJN y la supremacía de la Constitución, los tratados y las leyes federales. Así, su participación no

¹⁷ Sin embargo, para ello actualmente cuenta con 4 Procuradores Fiscales, cuya única función es ésa y para lo cual tienen, cada uno de ellos, un grupo de colaboradores.

sólo ofrece ventajas epistémicas¹⁸ sino que también aporta transparencia. Su dictamen fundado permite conocer cuál es la cuestión federal involucrada y constituye un importante elemento para analizar la decisión de la CSJN de no abrir el recurso. Por todo ello, es preciso eliminar el espacio de discrecionalidad que conserva la Corte Suprema en este tema¹⁹. Así, debería reformarse la ley orgánica del Ministerio Público de modo que queden regulados previamente los supuestos en los que será obligatoria la intervención del Procurador, más allá de los casos penales donde su dictamen ya es obligatorio. Por ejemplo, en aquellos casos donde exista gravedad institucional por cuestiones o conflictos electorales, poderes provinciales involucrados o casos de impacto o incidencia colectiva.

Tal como dijimos, esta intervención no podría repercutir en una saturación de los recursos, en tanto y en cuanto se lleven a cabo las medidas necesarias para limitar la cantidad de casos que llegan a la Corte Suprema.

Por último, un tercer punto que toma relevancia es la publicidad de los dictámenes del Procurador. Sólo algunos de ellos son publicados en revistas jurídicas o del MPF. Creemos que una verdadera política de transparencia debería poner al alcance de todos, las definiciones que el máximo responsable del organismo deja sentado en las causas judiciales de mayor trascendencia, aun antes de que la Corte Suprema se expida²⁰.

Por estas razones, proponemos que se modifique el Código Procesal Civil de la Nación o la ley 48, a efectos de fijar un plazo al dictamen del Procurador General ante la Corte Suprema; se reforme la Ley Orgánica del Ministerio Público y se regulen expresamente los casos en los que resultará obligatorio el dictamen²¹; y se pongan a disposición de los particulares las decisiones del Procurador a través de la página de Internet del organismo.

5. El Ministerio Público debe ser controlado eficazmente: es preciso fortalecer los controles institucionales externos e internos

Si bien la Constitución Nacional establece que el Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, ello no implica que deba carecer de controles²². En otras palabras, el Ministerio Público debe formar parte del sistema de pesos y contrapesos característico de la división de poderes de una República.

En nuestro país hay poca cultura por la rendición de cuentas. Los organismos públicos y los funcionarios son reacios a ser observados, analizados y criticados. Así como aparecen algunas interpretaciones corporativas de la garantía de independencia judicial, se ha propugnado una mal entendida autonomía del Ministerio Público, que lo esconde del control público y de la crítica. En las condiciones actuales, la gestión del Ministerio Público no es controlada efectivamente por ningún otro poder estatal.

Es una tarea pendiente fundamental que estos mecanismos se vean fortalecidos ya sea a través de instancias internas de revisión de algunas decisiones como, fundamentalmente, por un contralor externo que mantenga el equilibrio institucional.

En consecuencia, entendemos que existen medidas que pueden, y otras que deben, adoptarse para abrir este camino.

5. a. Duración limitada de los mandatos

Los fiscales y defensores -incluyendo al Procurador General y al Defensor General- ejercen su mandato por tiempo indeterminado; esto es, "gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad", en cuyo caso "quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo"²³.

¹⁸ En este sentido, algunos fallos de la Corte Suprema han reconocido que los ministros pueden modificar su opinión, frente al voto de otro de ellos elaborado con posterioridad y al dictamen de la Procuración General.

¹⁹ Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación —mediante la Resolución 217/2004— estableció que se debe contar con la conformidad de tres jueces para requerirle opinión al Procurador. Si bien esta disposición constituye un avance respecto del trámite anterior, es preciso eliminar cualquier espacio de discrecionalidad en este ámbito.

²⁰ Otra medida que podría aportar mayor transparencia a la instancia extraordinaria sería regular una audiencia oral y pública ante la Corte Suprema de Justicia para determinados casos de trascendencia o gravedad institucional.

²¹ Esta intervención no comprende la defensa de los intereses económicos del Estado, que está a cargo de la Procuración General del Tesoro de la Nación.

²² Como explica Maier la clave no está en la ubicación institucional de Ministerio Público, sino antes bien en establecer con precisión las relaciones con los otros poderes del Estado (cf. Derecho Procesal Penal, Tomo II, Parte General, Sujetos Procesales. Ed. Del Puerto, pag. 336).

²³ Los artículos 13 y 70 de la ley 24.946 disponen: "Artículo 13. Los magistrados del Ministerio Público gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad. Los magistrados que alcancen la edad indicada precedentemente quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo. Estas designaciones se efectuarán por el término de cinco (5) años, y podrán ser repetidas indefinidamente, mediante el mismo procedimiento." "Artículo 70. Todos los actuales integrantes del Ministerio Público que se desempeñen en los cargos previstos en los incisos b), c), d), e) y f) de los artículos 3 y 4 de esta ley gozan de la estabilidad que prevé el artículo 120 de la Constitución Nacional. El Procurador General y el Defensor General deberán obtener el acuerdo previsto en el artículo 5. A tal efecto el Poder Ejecutivo remitirá los pliegos correspondientes dentro de los treinta días corridos contados a partir de la sanción de la presente ley. Lo previsto en el párrafo anterior no impedirá la remoción de dichos funcionarios por hechos ocurridos con anterioridad a la sanción de la presente ley" (el subrayado es nuestro).

Sin embargo, este criterio debe ser revisado, fundamentalmente, para los responsables del organismo. La función de estos puestos públicos está relacionada, más que nada, con la ejecución de políticas concretas. Ésta es la razón por la que se exige que den cuenta de sus resultados y justifiquen sus decisiones en términos de eficacia y eficiencia.

Las ventajas de regular un plazo determinado para estos cargos son claras. Por un lado, el recambio ante malas gestiones, sin necesidad de pasar por arduos trámites de remoción y, por el otro, la necesaria evaluación periódica de los objetivos estratégicos del Ministerio Público. Entendemos, asimismo, que un mandato limitado²⁴ provee los incentivos necesarios para una mejor actuación.

En este sentido, algunos doctrinarios sostienen que la constitución no regula cargos vitalicios, sino sólo la necesaria inmunidad funcional y autonomía respecto de otros poderes, para el ejercicio de la función²⁵. No podría interpretarse que este plazo afecta la estabilidad en el cargo, porque esta se entiende garantizada mientras dure el mandato. Es cierto, sin embargo, que para evitar posibles distorsiones, la finalización del período no debería coincidir con el recambio de los mandatos políticos.

Por todo esto, proponemos la modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público y la regulación de un mandato limitado para el Procurador General, Defensor General y el Fiscal de Investigaciones Administrativas, como un paso importante para el fortalecimiento del Ministerio Público y del sistema de administración de justicia en su totalidad y creemos que, por estas mismas razones, la discusión debería extenderse a todos los integrantes del Ministerio Público.

5. b. Creación de la Comisión Bicameral del Congreso

La Ley Orgánica del Ministerio Público establece que el organismo será controlado por una Comisión Bicameral del Congreso que deberá crearse a tal fin²⁶. Sin embargo, esta Comisión ni siquiera fue creada.

Resulta un imperativo legal que la Comisión Bicameral se constituya sin demora, y que tenga por

función específica realizar un fuerte control, no sólo presupuestario, sino también de gestión sobre el Ministerio Público.

Si bien el Procurador General y el Defensor presentan un informe anual ante el Congreso, éste ni siquiera lo analiza. Para poder efectuar un trabajo de control, evaluación y coordinación serio, el Congreso debería fijar el contenido que el informe anual debe tener y qué tipo de información requerirá del Ministerio Público.

Sería fundamental que la Comisión Bicameral, al recibir el informe anual del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, los hiciera públicos. Luego, debería permitir la presentación de observaciones por parte de la sociedad civil -en un procedimiento similar, por ejemplo, al que realiza la Comisión de Acuerdos del Senado para analizar el pliego de candidatos a jueces de la Corte Suprema- y convocar a una audiencia pública a tal efecto.

Asimismo, una vez examinado el reporte del Procurador y el Defensor, la Comisión debería realizar un dictamen para ser analizado por el pleno de ambas Cámaras, con la posibilidad de convocar a los responsables del organismo para discutir las observaciones.

Por todas estas razones, es importante que la comisión funcione de manera permanente. De este modo, se constituiría en un canal para recibir información externa al Ministerio Público, denuncias de funcionarios o particulares y contaría con capacidad propia de evaluación. Además, podría preverse la facultad de las organizaciones no gubernamentales de impulsar la convocatoria de los responsables al Congreso, para ocasiones específicas, a través del Comisión Bicameral.

5. c. Control efectivo de la Auditoría General de la Nación

La ley de Ministerio Público prescribe que el control presupuestario deberá ser realizado, también, por la Auditoría General de la Nación²⁷. Sin embargo, hasta el momento, no se ha realizado ninguna gestión sobre el Ministerio Público.

²⁴ En general el plazo estipulado en el derecho comparado, para los responsables del organismo, es de 10 años o de 5 años, con la posibilidad de un período igual consecutivo. En Chile, por ejemplo, la última reforma procesal penal que se está implementando, fijó para el Procurador General un plazo de 10 años, no renovable. La provincia de Córdoba dispuso que el Procurador General dure en su cargo 5 años, renovable por 5 años más. El Fiscal de Distrito de las Fiscalías estatales norteamericanas (District Attorney) es elegido por elecciones populares, con mandatos limitados, aunque reelegibles. En nuestro país la reforma del 94 incluyó la figura del Defensor del Pueblo, también como órgano independiente y con autonomía funcional. En este caso limitó la duración del mandato a 5 años, con la posibilidad de ser reelegido por un período más (artículo 86).

²⁵ El art. 120 de la Constitución Nacional sólo asegura a los integrantes del Ministerio Público inmunidades funcionales y la intangibilidad de sus remuneraciones. Conforme María Angélica Gelli "los convencionales constituyentes de 1994... no resolvieron cuestiones esenciales acerca del nombramiento, estabilidad y remoción de los integrantes del Ministerio Público" (Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, Ed. La Ley, pág. 843). De este modo, el legislador puede válidamente establecer un mandato limitado para las autoridades del Ministerio Público, período donde tendrán plena operatividad las inmunidades funcionales.

²⁶ Según el artículo 23 de la LOMP: "El Ministerio Público se relacionará con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia. La relación con el Poder Legislativo se efectuará mediante una Comisión Bicameral cuya composición y funciones fijarán las cámaras del Congreso".

²⁷ El artículo 24 establece: "(...) El control de la ejecución del presupuesto estará a cargo de la Auditoría General de la Nación y la Comisión Bicameral del Congreso creada por esta ley se expedirá acerca de la rendición de cuentas del ejercicio".

El control de la ejecución presupuestaria es de suma importancia institucional. Más allá de lo que podría realizar la Comisión Bicameral, lo cierto es que no creada ésta y sin auditorías externas, el Ministerio Público, actualmente no realiza una rendición de cuentas exhaustiva. Esto es inadmisiblemente institucionalmente.

5. d. Transparencia en los procesos de sanción administrativa y de remoción

El procedimiento de sanción administrativa de los fiscales y defensores está regulado en la Ley Orgánica del Ministerio Público. A nuestro criterio presenta dos problemas que se relacionan mutuamente. Por un lado, no se posibilita la participación efectiva del denunciante, y por el otro, no se prevé ningún tipo de publicidad del trámite. Ello obviamente obstaculiza cualquier control que quiera realizarse. Debería modificarse la Ley Orgánica mencionada de forma tal de regular un procedimiento sencillo que dé participación al que impulsó la medida y la publicidad necesaria que asegure un mayor control.

En cuanto al sistema de remoción de los magistrados (con excepción del Procurador y Defensor General) se establece la vía del Tribunal de Enjuiciamiento. Esta última instancia también presenta limitaciones a la participación del denunciante quien sólo tiene permitido presentar un recurso de queja ante la desestimación de la denuncia. No está legitimado para constituirse en parte, ni se admite ningún otro tipo de intervención. Como consecuencia de ello, si la decisión del tribunal fuese absoluta y el fiscal del procedimiento no recurriese ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el denunciante se queda sin recursos disponibles.

A su vez, la ley de Ministerio Público delega en el Procurador y Defensor la reglamentación de estos trámites. En este sentido, la imposibilidad de participación del denunciante, la falta de publicidad de los sumarios y la ausencia de plazos para resolver, junto con la atribución del Procurador o Defensor de abrir la instancia del tribunal de enjuiciamiento sólo si consideran que hay mérito para la remoción, hacen de este sistema un ámbito de discrecionalidad que no se condice con el necesario control que esta cuestión requiere.

En virtud de ello entendemos que es necesario modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público para

permitir una participación efectiva del denunciante en el procedimiento administrativo de sanción y remoción, dotarlo de mayor publicidad y adecuar los reglamentos internos para implementar un trámite con plazos estipulados y de mayor transparencia.

5. e. Mecanismo transparente de control de las instrucciones generales

Como se ha señalado, el Procurador y el Defensor General establecen pautas concretas y específicas de actuación para el Ministerio Público a través del dictado de instrucciones generales. Si bien algunas instrucciones se publican en los informes anuales de la institución, es imprescindible su publicación completa en las respectivas páginas web de la Procuración y la Defensoría General para dotar de mayor transparencia a su actuación y poner en conocimiento público las decisiones que se toman.

Por otra parte, más allá de la publicidad, es indispensable que la Ley Orgánica regule un sistema de control interno, con una última revisión externa, de las pautas que el Procurador da a todos los fiscales. La obligación de cumplir las instrucciones generales debe estar acompañada de una instancia donde los fiscales puedan pedir la revisión de la directiva y discutir su legitimidad²⁸.

5. f. Publicidad de las declaraciones juradas e igualdad en el pago de los impuestos

Según el régimen de la Ley de Ética Pública los magistrados del Ministerio Público de la Nación están obligados a presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles de haber asumido sus cargos, a actualizar su contenido anualmente y a presentar una última declaración dentro de los 30 días hábiles de la fecha de cesación en el cargo.

Es imprescindible establecer un mecanismo que efectivice la publicidad de las declaraciones juradas de dichos funcionarios. En la actualidad, por reglamento de la Procuración General de la Nación aquellas personas que deseen la declaración jurada de algún magistrado del Ministerio Público Fiscal deberán requerirlo por escrito en mesa de entradas y con una explicación del motivo por el que se la solicita. En la Defensoría General se dejan las declaraciones en sobre cerrado y sólo se abren ante requerimientos específicos.

²⁸ En este sentido, se podría pensar en un procedimiento sencillo, interno, pero a la vez público, que dé lugar a la reunión de otras autoridades del MPF donde se discuta la legitimidad de una instrucción general y una última instancia política del Congreso.

Entendemos que estas declaraciones deben estar a disposición de la ciudadanía a través de la publicación en la página web del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa.

A su vez, con sustento en el principio de igualdad en las cargas públicas y pago de impuestos, es necesario también que se implemente el pago del impuesto a las ganancias por parte de los magistrados del Ministerio Público ya que, al igual que los jueces, su particular posición en la estructura del poder público no les genera inmunidad alguna para compartir con sus conciudadanos esta carga material. Es en este sentido, como habría que interpretar la garantía de intangibilidad que dispone la Constitución nacional.

6. El Ministerio Público debe coordinar su actuación con los demás poderes del Estado y con la sociedad civil

Así como el Ministerio Público carece actualmente de controles eficaces, salvo algunas excepciones, no se observa una política consciente de diálogo y coordinación con los demás poderes del Estado.

6. a. Coordinación con el Poder Legislativo

Es muy importante que el Ministerio Público y el Poder Legislativo actúen coordinadamente al menos en dos temas. Por un lado, en la definición de una política legislativa vinculada con los temas sustantivos y de administración de justicia, y por otro, en las cuestiones presupuestarias.

En primer lugar, sería altamente positivo que las cabezas del Ministerio Público hicieran un mayor uso de la facultad legal de presentar propuestas de reformas legislativas. Para ello sería fundamental, como vimos, el funcionamiento aceitado de la Comisión Bicameral, en coordinación con el Ministerio de Justicia y las comisiones de asuntos constitucionales, derechos humanos, justicia y legislación penal.

Por otra parte, si bien la Constitución dotó al Ministerio Público de autonomía funcional y autarquía financiera; en la actualidad no tiene facultades suficientes para determinar su propio presupuesto. El Ministerio Público debe remitir su proyecto al Ministerio de Economía y el Poder Ejecutivo está facultado para modificar lo remitido por el Procurador y el Defensor General y hacer su propia

previsión presupuestaria²⁹. Entendemos que esta negociación debería tener lugar directamente en el ámbito del Congreso Nacional.

Para ello es necesario que se reforme la Ley Orgánica de modo tal que se asegure la autarquía financiera del Ministerio Público, se fortalezca su autonomía funcional y se le otorgue capacidad al responsable del organismo de administrar sus recursos en función del programa de gobierno que posea. Ello, si bien no asegura una racional utilización de los recursos, posibilita una mejor definición de las responsabilidades.

Si atendemos a ese mismo uso racional de los siempre escasos recursos públicos, entendemos que la Ley Orgánica, que sólo admite la regulación de honorarios en los casos de defensa penal oficial de personas que poseen recursos y hayan sido condenados, también debería reformarse y establecerse la regulación obligatoria de honorarios para todos los imputados que posean recursos económicos suficientes.

6. b. Coordinación con el Poder Ejecutivo

La Ley de Ministerio Público dispone que el organismo se vincule con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos³⁰. Más allá de ello, entendemos que debe existir coordinación entre las actividades del Ministerio Público Fiscal y las del Poder Ejecutivo para definir políticas coherentes. Uno de los ejemplos más claros, en este caso, es la relación con la AFIP. Las líneas de persecución penal tributaria o de contrabando no pueden estar aisladas del organismo que se encarga de recaudar y que tiene la información necesaria para impulsar las acciones. Lo dicho se puede aplicar respecto de la oficina anticorrupción, la oficina de protección al testigo y a la víctima, las secretarías de la industria y medio ambiente, de derechos humanos, la procuración penitenciaria, entre otras.

6. c. Coordinación con la Defensoría del Pueblo

Como dijimos, el Ministerio Público debe optimizar su capacidad para intervenir en casos de incidencia colectiva. En estos casos, por ejemplo, el Ministerio Público de la Defensa podría actuar en defensa de los derechos de un grupo de personas. A su vez, el Ministerio Público Fiscal debería estudiar la

²⁹ Cuando la LOMP fue promulgada, el Poder Ejecutivo observó la disposición del artículo 22 que establecía que el Poder Ejecutivo sólo podía formular las observaciones que estimara apropiadas, sin modificar su contenido, debiendo incorporar el remitido por el MP, al proyecto de presupuesto general de la Nación.

³⁰ Artículo 23 de la LOMP: "El Ministerio Público se relacionará con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia...".

posibilidad de presentar acciones colectivas, al estilo del Ministerio Público brasileño³¹. Este tipo de acciones son fundamentales sobre todo en aquellos lugares donde las organizaciones de la sociedad civil no se encuentran fuertemente desarrolladas.

Para ello, deberían poder trabajar en forma mancomunada con la Defensoría del Pueblo de la Nación y repotenciar su función. Más allá de las atribuciones propias del Ministerio Público, este organismo podría iniciar acciones colectivas³² a partir de la información que recolecte de los casos judiciales concretos en los que interviene el Ministerio Público. Por ejemplo, en áreas previsionales, del consumidor o medio ambiente.

Este mecanismo podría establecerse mediante convenios institucionales de cooperación o bien a través de una reforma legislativa que otorgue la legitimación necesaria.

6. d. Trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales

Consideramos elemental que el Ministerio Público implemente medidas que contemplen la consulta a los organismos no gubernamentales avocados a los temas de agenda más importantes del organismo, como pueden ser entre otros, temas de derechos humanos, medio ambiente, usuarios y consumidores, transparencia en el gobierno o acceso a la justicia. En este sentido, es fundamental que se puedan generar espacios de articulación entre el Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil para acciones colectivas concretas.

Este trabajo conjunto repercutirá en una mejor identificación de las cuestiones en las que debe intervenir y su alcance, y comenzará a sacarlo del autismo en el que se ha visto inmerso todos estos años. Al mismo tiempo, lo sujetará a un mayor control externo.

Para ello, se podrían crear programas que incentiven el trabajo conjunto de fiscales y defensores con estas organizaciones; así como oficinas dentro de las áreas centrales del Ministerio Público que tornen efectiva esta participación.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Así como sostuvimos que el mero cambio de nombres de los integrantes de la Corte Suprema no sería suficiente para dotarla nuevamente de legitimidad, el recambio en el Ministerio Público debe estar acompañado también de la voluntad política para llevar a adelante, entre otras, las reformas que aquí se presentan. Como vimos, esta tarea no es responsabilidad solamente de las nuevas autoridades que asuman en el Ministerio Público Fiscal -y eventualmente en el Ministerio Público de la Defensa-, sino de un trabajo conjunto de los distintos poderes del Estado y de la sociedad civil. Estas modificaciones que se proponen son líneas de intervención posibles para generar los mecanismos adecuados de participación de todos los poderes y fundamentalmente de la ciudadanía.

³¹ El Ministerio Público de la Unión brasileña (lo que sería nuestro MPF federal) y los MP estaduais, han utilizado como instrumento fundamental de su actuación, la "acción civil pública", para intervenir en la defensa de los derechos difusos y colectivos. Esta acción fue regulada en el año 1985 y no legitima exclusivamente al MP. Sin embargo, ha sido este organismo el que ha tomado la iniciativa y la responsabilidad de hacerlo y posee por ejemplo el 96% de las acciones civiles públicas presentadas por cuestiones de medio ambiente. En 1988 se reformó la Constitución federal y se reafirmó la responsabilidad del MP en la protección de los derechos sociales, colectivos y difusos y la obligación de entablar acciones en su defensa. "Los miembros de la institución han utilizado los instrumentos legales que se encuentran a su disposición para intervenir en las esferas más diversas dentro de la administración pública y la vida colectiva... En el nivel federal [...] han transformado la institución en un verdadero actor político" (Cf. el artículo "El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley" de Rosângela Batista Cavalcanti y Maria Tereza Sadek publicado en "Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas", cap. 7. Editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz).

³² Hay que recordar que esta actuación en conjunto se instrumentó solamente respecto de temas vinculados con el derecho a la identidad y que su resultado positivo amerita proyectar esta experiencia a todas las demás cuestiones.

Síntesis de los problemas detectados y las soluciones propuestas

Problema identificado	Solución propuesta	Responsable
<p>1. Débil y distorsionado rol del MP en la definición y ejecución de sus políticas y bajo nivel de eficiencia.</p> <p><i>1. a. Débil y distorsionado rol del MPF en la definición y ejecución de la política criminal estatal y falta de resultados.</i></p> <p><i>1. b. Débil rol del Ministerio Público de la Defensa en su función política.</i></p> <p>2. Deficiencias en la estructura y organización del MP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización "a imagen y semejanza" del Poder Judicial. • Deficiente política de recursos humanos. • Deficiente política de administración de recursos materiales. • Deficiente control de gestión. 	<p>Definición de un plan de acción concreto de persecución penal que le de protagonismo y permita identificar las prioridades y los resultados esperados.</p> <p>El dictado de pautas concretas y específicas mediante instrucciones generales acordes con el plan de acción general del jefe del organismo.</p> <p>Investigación penal en cabeza del MPF (sistema acusatorio).</p> <p>Fortalecer la Fiscalía de Investigaciones administrativas.</p> <p>Promoción de políticas generales que incidan en el accionar de la justicia.</p> <p>Elaboración de un programa de acción que fortalezca la defensa penal y no penal.</p> <p>Generar estrategias de litigio de interés público.</p> <p>Reorganización del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa en función de su rol y objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abandonar la organización por fueros e instancias y el trabajo en base al turno de los jueces. • Aumentar los niveles de eficiencia dotándolo de mayor capacidad de respuesta: <ul style="list-style-type: none"> - trabajo en equipo - organización por especialidad o complejidad - modificación de las prácticas en la relación con la policía 	<p>Procurador General de la Nación. Debería tener un plan de acción que marque claramente las prioridades de actuación.</p> <p>Debería hacer una revisión de las instrucciones generales dictadas y dictar las que sean necesarias para implementar su plan de acción.</p> <p>Congreso Nacional Debería reformar el Código de Procedimientos Penal para pasar a un sistema acusatorio.</p> <p>Congreso Nacional Debería modificar la Ley Orgánica de Ministerio Público.</p> <p>Procurador General de la Nación.</p> <p>Defensor General de la Nación.</p> <p>Procurador General, Defensor General y Congreso de la Nación. Debería diseñarse un plan de reorganización completo del MP, teniendo en cuenta el traspaso de la justicia nacional a la Ciudad de Buenos Aires. El Congreso debería modificar la Ley Orgánica en lo que fuera necesario. Los jefes del organismo deberían disponer las medidas internas de control y de gestión necesarias.</p>

<p>3. Deficiente sistema de selección de los integrantes del MP.</p> <p><i>3. a. Del Procurador General y Defensor General</i></p> <p><i>3. b. De los fiscales y defensores</i></p> <p>4. Transparencia en la función del Procurador General ante la Corte Suprema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demora en la emisión de los dictámenes • Intervención a discreción de la CSJN • Falta de publicidad <p>5. Ausencia de control externo e interno: deficiente inserción institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - reorganización para generar investigaciones propias. • Mejorar los niveles de gerenciamiento y control de gestión. • Redefinir las políticas de recursos humanos y de administración de recursos materiales. <p>Redefinir el perfil del Procurador General y del Defensor General que debe garantizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre administración de justicia y organización de instituciones. • Un plan de trabajo concreto • Conocimientos y capacidades para su función como fiscal ante la Corte (para el Procurador). <p>Asegurar participación externa en la integración de los jurados para el concurso de oposición y antecedentes.</p> <p>Regular un plazo para la intervención del Procurador General.</p> <p>Regular legalmente los supuestos donde será obligatoria su intervención</p> <p>Publicación en la página web de la Procuración General de los dictámenes del Procurador ante la Corte Suprema.</p> <p>Establecer mandatos limitados para los cargos de Procurador General, Defensor General y Fiscal de Investigaciones Administrativas.</p> <p>Creación de la Comisión Bicameral del Congreso.</p> <p>Asegurar un control efectivo de la Auditoría General de la Nación.</p>	<p>Poder Ejecutivo Debería modificar el decreto 588/03 a efectos de incorporar estos criterios como parámetros de la idoneidad técnica a la que ya se refiere.</p> <p>Senado de la Nación Debería considerar estos parámetros para evaluar el acuerdo que dará al candidata/o del Poder Ejecutivo.</p> <p>Congreso Nacional Debería modificar la Ley Orgánica del MP para regular una integración del jurado distinta a la actual (arts. 5 y 6).</p> <p>Procurador y Defensor General. Deberían modificar los reglamentos internos del organismo.</p> <p>Congreso Nacional Debería modificar el Código Procesal Civil o la ley 48 para regular un plazo y la Ley Orgánica para regular su actuación obligatoria.</p> <p>Congreso Nacional Debería modificar la Ley Orgánica del MP en sus artículos 13 y 70.</p> <p>Congreso Nacional Cumplir con el artículo 23 de la LOMP</p> <p>Auditoría General de la Nación</p>
--	---	---

<p>6. Falta de coordinación del MP con los demás poderes del Estado y con la sociedad civil.</p>	<p>Garantizar transparencia en los procesos de sanción administrativa y de remoción.</p> <p>Regular un proceso transparente de control de las instrucciones generales que se dicten.</p> <p>Publicidad de las declaraciones juradas e igualdad en el pago de los impuestos.</p> <p>Coordinación con el Poder Legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor uso de la facultad de presentar proyectos de ley. • Funcionamiento de la Comisión Bicameral • Dotar al MP de verdadera incidencia en la discusión de su presupuesto. <p>Coordinación con el Poder Ejecutivo: Diseñar estrategias de trabajo conjunto y coordinado con el Poder Ejecutivo en áreas de importancia para la persecución penal: AFIP, Secretarías de la industria y el medio ambiente, Secretaría de derechos humanos, Procuración penitenciaria, Dirección de política criminal, programas de atención a la víctima y protección de testigos, etc.</p> <p>Coordinación con la Defensoría del Pueblo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimizar la capacidad para intervenir en casos de incidencia colectiva. • Trabajo conjunto con la Defensoría del Pueblo para aprovechar la información de los distintos organismos a través de convenios institucionales. <p>Trabajo conjunto con ONGs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de participación de las organizaciones no gubernamentales en los temas de agenda más importantes del MP • Potenciar el trabajo conjunto en acciones colectivas concretas. 	<p>Congreso de la Nación Debería modificar la Ley Orgánica del MP (arts. 16 y ss.)</p> <p>Procurador General y Defensor General Deberían modificar los reglamentos internos.</p> <p>Congreso Nacional Debería modificar la Ley Orgánica del MP.</p> <p>Procurador General y Defensor General Podrían disponer un sistema mediante reglamentación interna.</p> <p>Congreso Nacional y Procurador y Defensor General</p> <p>Congreso Nacional Debería crear la comisión bicameral y modificar la Ley Orgánica del MP por el tema presupuestario.</p> <p>Procurador General y Defensor General</p> <p>Poder Ejecutivo Procurador General y Defensor General</p> <p>Procurador General y Defensor General. Defensoría del Pueblo</p> <p>Procurador General y Defensor General</p>
--	--	---



UNA CORTE PARA LA DEMOCRACIA

La Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Asociación Consumidores Libres, compartimos la certeza de que nuestro trabajo se dirige a la construcción de una democracia sólida y estable que requiere, para su funcionamiento, un Poder Judicial legítimo, creíble, neutral respecto de intereses particulares y capaz de realizar el valor justicia. Por ello, nos sentimos comprometidos a aportar a la renovación de la legitimidad de la Corte Suprema y del sistema de justicia, como exigencia ineludible de la institucionalidad democrática.

Los tribunales son el espacio institucional básico para la protección de los derechos establecidos en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por nuestro país. En este sentido, entendemos que existe una directa relación entre la solidez del sistema de justicia y la calidad de la democracia.

En el marco de la profunda crisis institucional y social que atraviesa el país, la ciudadanía ha expresado su "bronca" por el mal desempeño de las instituciones públicas. En particular ha exigido un recambio en la composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ante esta demanda, resulta imprescindible observar los procedimientos constitucionales establecidos y comenzar por el principio esto es, que el Congreso considere los pedidos de juicio político presentados a casi todos los Ministros de la Corte Suprema y proceda, luego de una profunda investigación de cada caso, a desecharlos o proseguirlos según considere necesario. El tratamiento de estos pedidos resulta urgente pues es notorio que muchos de los ministros de la Corte han roto definitivamente su vínculo con la sociedad y carecen, por ello, de legitimidad para ejercer el poder de administrar justicia. Sin embargo, consideramos que un eventual cambio en la composición de la Corte Suprema no es suficiente. Nuestro Tribunal no sólo se encuentra desacreditado por el

comportamiento de sus miembros, sino que ha sido dañado por prácticas impropias que han socavado su prestigio y legitimidad. Un recambio en los nombres o cantidad de sus integrantes no asegura la modificación de estas prácticas ni le devolverá el lugar fundamental que el sistema democrático constitucional le asigna y que ha perdido.

A continuación se identifican algunos de los problemas más graves que afectan el funcionamiento de la Corte Suprema, las soluciones que esos problemas demandan y las responsabilidades concretas de quienes tienen el poder de llevar adelante estos cambios. Si bien estas medidas sólo se refieren a la Corte, ellas deben ser consideradas tan sólo como el punto de partida para un programa integral de reforma del sistema de justicia. Este programa debería contemplar, entre otras cuestiones, cambios profundos en el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, de la Cámara de Casación Penal y de la justicia penal federal en su conjunto. Asimismo, debería examinar la pertinencia de nuevos órganos como una Cámara de Casación en materia civil y un Tribunal Constitucional y las posibles reformas en los sistemas procesales, en el mecanismo de selección y remoción de los jueces y en el régimen de administración y gestión del Poder Judicial.

Por eso las propuestas aquí sugeridas no suponen sustanciales cambios institucionales y mucho menos un mayor presupuesto. Sólo requieren voluntad política, no sólo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también del propio Poder Judicial, y especialmente de la Corte Suprema de Justicia.

1. Acumulación de causas y empleados como resultado de una expansión en las competencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema resuelve anualmente 14.770 causas¹. Para ello cuenta con 192² funcionarios de alta jerarquía que asisten al tribunal en sus decisiones y emplea una planta total de 2.341 funcionarios y empleados administrativos entre las áreas sustantivas, de administración central y las áreas de apoyo³.

¹ Del total del 14.770 causas, 6.257 corresponden a casos fallados, 233 a interlocutorios, 8.271 a previsionales fallados y 9 a interlocutorios en expedientes previsionales. Los datos surgen de las estadísticas 2000 del Poder Judicial de la Nación. Al 31 de diciembre de 1999 había 9.285 expedientes en trámite y 8.203 previsionales en trámite. A la misma fecha de 2000, las cifras ascienden a 10.030 para los expedientes en trámite y 9.975 previsionales en trámite. Los datos no solamente muestran un aumento en el número de causas en las que entiende la Corte Suprema sino también un incremento en el número de expedientes sin resolver.

² Existen en la Corte, además de los 9 jueces, 11 secretarios del tribunal con cargo equiparable a juez de cámara, 76 secretarios letrados con rango equiparable a jueces, 25 prosecretarios letrados, 21 prosecretarios jefes y 59 prosecretarios administrativos. Fuente: Argentina: Sistema de Justicia 2001/2002, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos.

³ En las áreas sustantivas y de administración central se desempeñan 983 funcionarios y empleados; en las áreas de apoyo (que comprenden Mandamiento y Notificaciones; Unidad Pericial; Biblioteca y Jurisprudencia; y Archivo General) trabajan 1.358 funcionarios y empleados. Fuente: Argentina: Sistema de Justicia 2001/2002, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos. Actualización. El incremento en el número de funcionarios y empleados ha obligado a la Corte a expandir sus oficinas del cuarto piso del Palacio de Tribunales a otras dependencias del edificio.

Resulta evidente que el excesivo número de causas importa irrazonables demoras en su resolución.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, en cuya jurisprudencia y funcionamiento se refleja nuestro máximo tribunal, decide entre 70 y 90 casos por año.

Esta inflación de causas torna prácticamente imposibles los cambios necesarios para mejorar el funcionamiento y recuperar la credibilidad y legitimidad de la Corte. Estos cambios se refieren, por ejemplo, a la publicidad de sus audiencias, al control de su jurisprudencia, o al seguimiento de sus líneas doctrinarias.

La Corte Suprema es el último y más importante intérprete de la Constitución. Con sus decisiones, "completa" el contenido de la norma constitucional y da certeza a los ciudadanos respecto del alcance de sus derechos. Resulta entonces imposible para los ciudadanos conocer el contenido de la Constitución y el alcance de sus derechos si ello debe rastrearse en más de diez millares de fallos al año. Tampoco existe posibilidad de un seguimiento correcto de las decisiones del Tribunal para analizar la calidad de sus razonamientos y preservar la seguridad jurídica.

La distorsión en el funcionamiento de nuestra Corte se relaciona con una expansión de sus competencias y con una interpretación demasiado laxa de sus propias atribuciones. Un ejemplo de ello es el escrutinio que realiza en forma discrecional respecto de la existencia de "arbitrariedad de sentencia". Así, la Corte se arroga facultades de conocimiento en más causas de las que el constituyente previó que debería decidir, especialmente si se tiene en cuenta que su modelo, la Corte norteamericana, sólo opina en 90 causas (menos del 1% de las que decide nuestra Corte) en un país con casi 7 veces más habitantes. Esta práctica se ha profundizado en los últimos años. Un claro ejemplo de esta tendencia es la reciente ley de emergencia económica que regula una apelación extraordinaria o per saltum ante la Corte, contra cualquier medida cautelar en contra del Estado.

Es necesario devolver a la Corte el poder que debe tener. Este poder no necesariamente se recupera con el conocimiento de un número mayor de causas, sino con la restricción de su competencia a aquellas causas relevantes para el funcionamiento de la democracia constitucional. La expansión de la jurisdicción y el consiguiente aumento de causas propicia más oportunidades para el tráfico de influencias.

Existen dos modos de reducir el número de causas. En primer lugar, el Poder Legislativo podría ordenar y limitar la jurisdicción por apelación de la

Corte, sancionando una especie de procedimiento constitucional que traiga orden al actual funcionamiento del tribunal y lo preserve sólo para casos en los que esté en juego la interpretación constitucional, tal cual el procedimiento de la Corte norteamericana. En segundo término, la propia Corte podría contribuir en este sentido reinterpretando su propia doctrina de la "arbitrariedad de sentencia", que incrementa su jurisdicción en forma considerable.

2. Falta de publicidad en los procedimientos

La falta de publicidad y el secreto son el contexto propicio para la existencia o la sospecha de corrupción.

Nuestra Corte Suprema cuenta con un reglamento interno que no permite la publicidad de las audiencias que las partes tienen con ella, dando lugar a posibles tratos desiguales como consecuencia del mayor "acceso" que alguna de ellas pudiera tener a los despachos de los miembros del tribunal.

La inexistencia de una regulación que posibilite la publicidad de las audiencias impide a la opinión pública conocer el pensamiento de los ministros y la deliberación de los miembros del tribunal entre sí o con las partes. Cabe destacar una vez más, que el modelo de la Corte Suprema de los Estados Unidos cuenta con audiencias públicas de las que participan las partes y otros interesados en el pleito y todo se desarrolla bajo el ojo observador de la opinión pública y de la prensa.

Para lograr la publicidad de las audiencias ante la Corte sólo se necesita una resolución del propio tribunal. Sin embargo, esta medida se torna inaplicable cuando se deciden 9.000 causas al año, por lo que debería estar acompañada por la reforma procesal señalada en el punto 1. No obstante ello, y aun sin restringir la jurisdicción de la Corte, hoy mismo se podría contemplar la publicidad de las audiencias en ciertos casos de relevancia institucional para la ciudadanía, con sólo modificar el reglamento interno del máximo tribunal.

3. Obstáculos a la participación de la ciudadanía en la búsqueda de la justicia

En numerosos casos, las cuestiones en debate no conciernen sólo a las partes involucradas en el proceso, sino que la decisión de la Corte puede afectar el interés público.

Por ello, el debate hacia el interior del proceso que busca "hacer justicia" en el caso particular, debe ser lo más amplio y participativo posible, de

modo de aportar al juez la mayor cantidad de perspectivas y argumentos para que forme su convicción. Un proceso que restrinja la participación a las partes directamente involucradas debilita el debate interno del juicio.

Existen diversos mecanismos que brindan la oportunidad a la ciudadanía para aportar su visión sobre el problema en examen y sobre su posible solución jurídica. Uno de estos mecanismos es el *amicus curiae*, que consiste en la presentación de un documento por parte de un tercero experto ajeno a las partes, que aporta al juez una perspectiva adicional. Esta ampliación de los argumentos jurídicos debatidos en el proceso es un mecanismo de participación ciudadana que vuelve la búsqueda de la justicia una actividad colectiva, no circunscripta a la decisión del juez y a los argumentos de las partes. Además, la oportunidad de agregar estos amici al expediente opera como mecanismo de control al propio tribunal que no podrá pasar por alto argumentos que le fueron acercados por actores de la comunidad, individuos u organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio en la ciudadanía.

Este mecanismo ya existe en algunos tribunales superiores locales, como el Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y nada impide que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación modifique su reglamento interno o emita una acordada para permitir su incorporación al proceso que se sigue ante sus estrados. Por supuesto, y más allá de la posibilidad que tiene el Tribunal de incorporar este instrumento, el Congreso también podría incorporarlo legislativamente al proceso dotándolo de mayor estabilidad.

4. Falta de transparencia en la designación de jueces, en especial de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En el último acuerdo del Senado ante las propuestas para Ministros de la Corte provenientes del Poder Ejecutivo, la deliberación pública acerca de los antecedentes y calidades de los nominados fue prácticamente nula. Los acuerdos se lograron entre los partidos políticos fuera del recinto, en reuniones secretas de comisión, o aun fuera del ámbito parlamentario.

De este modo, nuestro sistema institucional se aparta notoriamente de los procedimientos desarrollados a partir de la Constitución de los Estados Unidos, que la propia Corte Suprema argentina recurrentemente cita como su inspiradora. La aprobación por parte del Senado de los Estados Unidos de los magistrados nominados por el Presidente para formar parte de la Corte Suprema se lleva a

cabo luego de un debate público y de amplia participación, en el cual se da oportunidad a todos aquellos miembros de la comunidad, individuos u organizaciones, de expresar sus opiniones y hasta sus interrogantes respecto de las ideas y el comportamiento de los nominados. Este tipo de procedimientos para la designación de jueces en general y de Ministros de la Corte Suprema en particular, permite incorporar una mayor transparencia al nombramiento y generar un canal de participación de la ciudadanía que logra, en parte, sentir el procedimiento como propio y, por ende, entender la designación como más legítima. Ello no sucede si la designación se hace casi en secreto y sin participación alguna.

Otra de las fuentes de deslegitimación de la Corte Suprema es la designación de magistrados de ostensible carácter partidista y sin los antecedentes, la trayectoria pública y el prestigio necesarios para ocupar el cargo. Es menester ser consciente del enorme poder que implica la facultad presidencial de proponer candidatos para cubrir vacantes en la Corte: el ejercicio de esa facultad requiere un delicado equilibrio republicano si no se quiere manchar el funcionamiento del máximo tribunal de sospechas de parcialidad. Para asegurar el adecuado ejercicio de esta atribución, el Poder Ejecutivo podría autolimitar su discrecionalidad, sometiendo sus propuestas a la consulta previa de entidades académicas, asociaciones de abogados y jueces y organizaciones de la sociedad civil, o requiriendo de ellas sugerencias de candidatos. En el mismo sentido, y dada la parquedad de las exigencias de la Constitución para ser nominado Magistrado de la Corte, el Poder Ejecutivo podría dictar un código deontológico para la selección de candidatos, fijando estándares mínimos que aseguren una trayectoria y una conducta pública compatibles con la dignidad que el cargo exige.

Este cambio fundamental en el proceso de designación puede lograrse mediante la voluntad política y el compromiso del Presidente de la Nación de autolimitarse en la propuesta de jueces afines y la búsqueda, bajo su liderazgo, de las personas que gocen de un apoyo plural e intachable. También tiene responsabilidad el Poder Legislativo, que podría sancionar una ley que establezca la publicidad y el mecanismo de audiencia pública para el debate previo a la votación de los acuerdos en el Senado. Finalmente, el mismo Senado podría incorporar estos mecanismos al procedimiento de discusión y aprobación de pliegos mediante una resolución interna.

5. Falta de transparencia en el proceso de destitución o remoción de jueces, en especial de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Es impostergable establecer los cambios necesarios para terminar con la identificación del juicio político como un "juicio politizado" -cabe recordar que la última intervención del Senado como tribunal de acusación fue en el caso del juez Norberto Oyarbide, a cuyo proceso nos referimos más adelante-. Una simple revisión del procedimiento basta para establecer las cuestiones que permiten sembrar sospechas sobre la independencia de criterio de los senadores al momento de analizar la destitución de un magistrado.

Existe una serie de medidas que garantizarían la transparencia del juicio político. Entre ellas, la definición de un plazo determinado para la realización del juicio, que garantice el debido proceso y el derecho a defensa en juicio pero limite su duración. También es fundamental que la sesión sea pública y se difunda previamente el horario de su realización para que los ciudadanos puedan presenciar el juicio. Es fundamental que los ciudadanos, las entidades académicas y las organizaciones no gubernamentales puedan monitorear el trabajo de la comisión de juicio político sobre los distintos pedidos pendientes.

El caso del juez federal Norberto Oyarbide es un ejemplo paradigmático de esta situación. El juez Oyarbide, luego de dos años de licencia con goce de sueldo, fue absuelto de los cargos que se le imputaban. En este caso se observó un proceso de juicio político injustificablemente extenso, en el que se redujeron a uno mal desempeño por actitudes y omisiones incompatibles con el decoro y la insuspechabilidad de conducta exigibles a todo magistrado los seis cargos por los cuales era acusado -falta de ética, inconductas en su vida privada, omisión de denunciar un delito como la prostitución, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y supuestas amenazas-. La sesión se realizó el pasado 11 de setiembre, día en que los atentados en los Estados Unidos acaparaban la atención de la opinión pública y los medios de comunicación. Pese a que la votación resultó 21 a 20 favorable a la destitución, no se alcanzó el mínimo necesario de dos tercios de los miembros presentes para separarlo de su cargo.

Una vez más, por medio de una ley del Congreso o incluso de un reglamento de funcionamiento interno, este proceso podría obtener mayor claridad.

6. Falta de transparencia en la gestión y funcionamiento del Poder Judicial y, en especial, de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación

Todos los miembros del Poder Judicial, como los funcionarios que componen los demás poderes del Estado, son responsables frente a la ciudadanía. Resultan por ello incomprensibles los motivos que mediarían para que los magistrados no se encuentren sometidos a los mismos estándares básicos de conducta y rendición de cuentas que pesan para el resto de los funcionarios. En este sentido, los magistrados, y en particular los ministros de la Suprema Corte, deberían sujetarse a las reglas que emanan de la Ley de Ética Pública y, en consecuencia, presentar sus declaraciones juradas de bienes, que hasta el momento se han negado a someter a publicidad plena.

Este cambio fundamental en la práctica de la Corte Suprema representaría un gesto de transparencia y confianza para la ciudadanía y sólo requiere que la misma Corte y el Poder Judicial se atengan a las disposiciones de la Ley de Ética Pública, eliminando las trabas y cortapisas que pesan hoy en día, por disposición de la propia Corte, sobre el acceso público a las declaraciones de bienes de los magistrados.

Debería facultarse a la Comisión Nacional de Ética Pública, dependiente del Congreso de la Nación, a hacer cumplir esta regulación por ser el órgano de aplicación de la misma. Esta Comisión aún no ha sido constituida -el órgano responsable de esta omisión es el Congreso-.

7. Falta de mecanismo de control de la administración del Poder Judicial

Las tareas de administración que ejercen la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura deberían estar sometidas al control de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Para ello sólo es necesario que el Congreso modifique la Ley de Ministerio Público.

Asimismo, y respecto de las facultades mencionadas, la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura deberían estar sujetas a regulaciones más generosas que hagan efectivo el derecho a la información pública de la ciudadanía, de modo que cualquier ciudadano esté legitimado activamente para solicitar información en poder de la Corte Suprema y el Consejo, tanto en materia de administración del Poder Judicial como de estadísticas que obren en sus respectivos poderes. La apertura informativa podría lograrse mediante una simple acordada del máximo

tribunal y una resolución del Consejo, que establezcan un procedimiento amplio de acceso a la información, o bien a través de una Ley de Acceso a la Información sancionada por el Poder Legislativo y que alcance a ambos órganos. Cabe destacar que ya existe un proyecto de ley preparado por el Poder Ejecutivo sobre esta cuestión, que aún no ha sido enviado al Congreso. Esto último hace recaer parte de esta responsabilidad en el mismo Presidente de la República.

8. Igualdad en las cargas públicas y pago de impuestos por parte de los jueces

La ciudadanía ha manifestado en las últimas semanas su rechazo a todos los privilegios y prerrogativas de que gozan los funcionarios del Estado. En este contexto se ubica la autoexclusión del Poder Judicial en su conjunto, y en particular de la Corte Suprema de Justicia, del pago del impuesto a las ganancias.

Si bien es cierto que la Constitución establece la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces, ella no puede interpretarse como una excepción al pago de impuestos que tienen los ciudadanos en general por formar parte de una comunidad política. Una vez más, es interesante recurrir a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que en el caso *O'Malley v. Woodrough* (307 U.S. 277, 1939) ha dicho que "sugerir que afecta la independencia de los jueces que asumieron sus cargos luego de que el Congreso les impusiera de las cargas comunes de los ciudadanos, al hacerlos soportar su cuota parte en el costo del mantenimiento del Gobierno, es trivializar la rica experiencia histórica en que los constituyentes basaron las salvaguardias del art. III." Y agrega: "sujetarlos a un impuesto general es meramente reconocer que los jueces también son ciudadanos, y que su particular función en el Gobierno no les genera inmunidad alguna para compartir con sus conciudadanos la carga material del Gobierno cuya Constitución y leyes se encuentran encargados de administrar".

Nuevamente, es la misma Corte quien puede, en ejercicio de sus facultades, reformular su interpretación constitucional y seguir la línea de argumentación establecida por la Corte Suprema de los Estados Unidos, cumpliendo con las retenciones debidas.

Consideraciones finales

a) Si bien estimamos que un recambio de los jueces de la Corte de acuerdo al estricto cumplimiento de las reglas establecidas por la Constitución Nacional representaría para este tribunal una oportunidad de recuperar su legitimidad, estamos convencidos de que un mero cambio de nombres o en la cantidad de los Ministros no es suficiente. Es preciso que, además, se logren los cambios referidos en las prácticas de la institución a fin de devolverle la legitimidad perdida.

b) Es preciso señalar que, así como el Gobierno tiene la responsabilidad de llevar adelante los asuntos públicos con honestidad, la ciudadanía tiene la responsabilidad ineludible de controlar la gestión y funcionamiento de los órganos del Estado. Sin embargo, para ello es necesario que se provean los mecanismos y canales legales e institucionales que permitan este control.

En estas líneas hemos señalado los problemas que afectan el funcionamiento de la Suprema Corte y se han identificado mecanismos necesarios para que la ciudadanía pueda asumir el papel que le cabe en una democracia participativa. Estas reformas son responsabilidad de los órganos mencionados y de la propia ciudadanía.

Síntesis de los problemas detectados y las soluciones propuestas

Problema identificado	Solución propuesta	Responsable
<p>1. Exagerado volumen de causas en las que interviene la Corte Suprema (actualmente el tribunal resuelve 14.770 causas por año, según los datos del Poder Judicial de la Nación⁴).</p>	<p>Acotamiento de la jurisdicción de la Corte para que resuelva un promedio 100 causas al año.</p> <p>Ello permitiría:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reducir el número de empleados⁵. b) Lograr un mejor control de sus decisiones por juristas, abogados, y la sociedad civil. c) Incrementar su prestigio por entender solo en cuestiones de relevancia institucional y constitucional. d) Acortar la duración de los procesos. e) Llevar a cabo audiencias públicas en todas las causas con el consiguiente impacto en la posibilidad de control y acceso igualitario a la consideración del tribunal. 	<p>Poder Legislativo: Debería sancionar una ley modificando la jurisdicción de la Corte.</p> <p>Corte Suprema: Debería modificar su interpretación en diversas materias que han ampliado su competencia. Un ejemplo de ello es la jurisprudencia sobre arbitrariedad de sentencias para habilitar su competencia.</p>
<p>2. Falta de publicidad en los procedimientos ante la Corte Suprema.</p>	<p>Audiencias públicas en las que las dos partes concurren a presentar sus argumentos en una causa y son interrogados por los jueces frente a los medios de prensa y ciudadano/as. Es recomendable que se logre la restricción en la jurisdicción señalada en el punto (1) a fin de que estos procedimientos sean aplicables. Sin embargo, y mientras no se logre esta modificación, se podría implementar el mecanismo de audiencias públicas para causas de gravedad institucional o de interpretación constitucional.</p>	<p>Corte Suprema: Mediante acordada podría establecer este procedimiento.</p> <p>Poder Legislativo: Podría establecer por ley un procedimiento que permita estas audiencias públicas en forma similar a como lo ha hecho la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires respecto del Superior Tribunal de la Ciudad.</p>
<p>3. Obstáculos a la participación de la ciudadanía en la búsqueda de la justicia, restringiendo la en el proceso sólo a aquellos que el tribunal considera "partes".</p>	<p>Incrementar las posibilidades de participación de la ciudadanía en los procesos para lograr un mayor debate dentro del juicio y un mejor control de la labor del Tribunal. Esto puede hacerse efectivo, por ejemplo, a través de la autorización a presentar amicus curiae a individuos o instituciones que no sean parte de la causa.</p>	<p>Corte Suprema: Mediante acordada podría establecer este procedimiento.</p> <p>Poder Legislativo: Podría establecer por ley un procedimiento que permita estos amicus curiae en forma similar a como lo ha hecho la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires respecto del Superior Tribunal de la Ciudad.</p>

⁴ De estas causas, 6.257 corresponden a casos fallados, 233 a interlocutorios, 8.271 a previsionales fallados y 9 a interlocutorios en expedientes previsionales. Al 31 de diciembre de 1999 había 9.285 expedientes en trámite y 8.203 previsionales en trámite. A la misma fecha de 2000, las cifras ascienden a 10.030 para los expedientes en trámite y 9.975 previsionales en trámite. Los datos no solamente muestran un aumento en el número de causas en las que entiende la Corte Suprema sino también un incremento en el número de expedientes sin resolver.

⁵ Existen en la Corte, además de los 9 jueces, 11 secretarios del tribunal con cargo equiparable a juez de cámara, 76 secretarios letrados con rango equiparable a jueces, 25 prosecretarios letrados, 21 prosecretarios jefes y 59 prosecretarios administrativos. Fuente: Argentina: Sistema de Justicia 2001/2002, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos. En las áreas sustantivas y de administración central se desempeñan 983 funcionarios y empleados; en las áreas de apoyo (que comprenden Mandamiento y Notificaciones; Unidad Pericial; Biblioteca y Jurisprudencia; y Archivo General) trabajan 1.358 funcionarios y empleados. Fuente: Argentina: Sistema de Justicia 2001/2002, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos. Actualización.

<p>4. Falta de transparencia en la designación de jueces, en especial de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Audiencia pública para el debate previo a la aprobación de los pliegos propuestos por el Presidente al Senado y participación de la sociedad civil en la audiencia. La ciudadanía en general podría presentar opiniones y/o preguntas a los nominados que deberán ser respondidas por ellos públicamente en el Congreso.</p>	<p>Senado: Puede incorporar este mecanismo por resolución en el proceso de debate previo a la aprobación de los pliegos.</p> <p>Presidente de la Nación: Debe autolimitarse en la designación de candidatos afines a su partido o carentes de antecedentes.</p>
<p>5. Falta de transparencia en el proceso de destitución o remoción de jueces, en especial de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p>	<p>Establecer reglas claras para regir este proceso.</p>	<p>Poder Legislativo: Podría sancionar una ley o incluso de un reglamento de funcionamiento interno que estableciera claridad en torno a este proceso.</p> <p>Presidente de la Nación: Podría enviar un proyecto de ley al Congreso con el mismo contenido.</p>
<p>6. Falta de transparencia en la gestión y funcionamiento del Poder Judicial, en especial de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación</p>	<p>Los jueces, particularmente los Ministros de la Corte Suprema, deben someterse a los mismos estándares básicos de conducta y rendición de cuenta que los demás funcionarios del Estado. En este sentido, deberían sujetarse a las reglas que emanan de la Ley de Ética Pública y, en consecuencia, presentar sus declaraciones juradas de bienes que hasta el momento se han negado a someter a plena publicidad.</p>	<p>Corte Suprema: Sólo debería emitir una acordada por la que se obliga a sí misma y a todo el Poder Judicial, a presentar y hacer públicas sus declaraciones de bienes.</p> <p>Poder Legislativo: Debería constituir, conformar y facultar a la Comisión Nacional de Ética Pública, dependiente del Congreso de la Nación, a hacer cumplir esta regulación por ser el órgano de aplicación de la misma. Esta Comisión no ha sido aun constituida por lo que se responsabilizaría al Congreso por tal omisión.</p>
<p>7. Falta de mecanismo de control de la administración del Poder Judicial.</p>	<p>Las tareas de administración de la Corte Suprema y del Consejo de la Magistratura deberían estar sometidas al control de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas Asimismo, y respecto de las facultades mencionadas, la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura deberían estar sujetas al derecho a la información pública en cabeza de la ciudadanía, de modo que cualquier ciudadano esté legitimado activamente para solicitar información en poder de estos órganos, tanto en materia de administración del Poder Judicial como de estadísticas.</p>	<p>Poder Legislativo: Debe modificar la Ley de Ministerio Público otorgándole la facultad de control a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.</p> <p>Corte Suprema y Consejo de la Magistratura: La apertura informativa podría lograrse mediante una simple acordada de la Corte Suprema y resolución del Consejo de la Magistratura que establezcan un procedimiento amplio de acceso a la información obrante en su poder</p> <p>Poder Legislativo: Esta responsabilidad puede recaer también, en el Poder Legislativo. Este podría sancionar una Ley de Acceso a la Información que alcance a la Corte</p>

8. Igualdad en las contribuciones y permiso a los jueces para no pagar impuestos

Los jueces en general, y los miembros de la Corte Suprema en particular, deben estar alcanzados por la obligación ciudadana de pagar el impuesto a las ganancias a fin de solventar los gastos del Estado.

y al Consejo de la Magistratura. Cabe destacar que ya existe un proyecto de ley preparado por el Poder Ejecutivo en este sentido pero que aun no ha sido enviado al Congreso, lo que hace recaer parte de esta responsabilidad en el mismo Presidente de la República.

Corte Suprema:

En ejercicio de sus facultades, la Corte Suprema puede retomar una interpretación constitucional en la línea de la interpretación de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que sostiene que la intangibilidad del salario de los jueces no implica un permiso para no pagar impuestos y compartir, con el resto de los ciudadanos la carga de contribuir a los gastos del estado.

Puede también emitir una acordada estableciendo esta interpretación y ordenando a los jueces a declarar sus ganancias y pagar los impuestos correspondientes.

UNA CORTE PARA LA DEMOCRACIA II

Remoción y Designación de Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

I. Introducción

El 22 de enero de 2002, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores, hicimos público un documento en el que manifestamos "que un eventual cambio en la composición de la Corte Suprema no es suficiente. Nuestro Tribunal no sólo se encuentra desacreditado por el comportamiento de sus miembros, sino que ha sido dañado por prácticas impropias que han socavado su prestigio y legitimidad. Un recambio en los nombres o cantidad de sus integrantes no asegura la modificación de estas prácticas ni le devolverá el lugar fundamental que el sistema democrático constitucional le asigna y que ha perdido". En este sentido, allí se identificaron "algunos de los problemas más graves que afectan el funcionamiento de la Corte Suprema, las soluciones que esos problemas demandan y las responsabilidades concretas de quienes tienen el poder de llevar adelante estos cambios."

Luego de que el documento tomara estado público, se mantuvieron reuniones con el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, el Dr. Jorge R. Vanossi, y su Jefe de Gabinete, el Dr. Juan Antonio Travieso. En esos encuentros, convocados por los mencionados funcionarios, se presentaron las propuestas detalladas en el documento, que fueron recibidas con beneplácito y con el compromiso de considerarlas para ser incluidas en la agenda de trabajo del Poder Ejecutivo en lo que se refiriera a su propia esfera de competencia.

Las organizaciones que suscribimos el documento entendemos como un paso positivo el envío del proyecto de ley sobre acceso a la información, que incluye al Poder Judicial, que el Ministro remitió a la Presidencia. Sin embargo, hacemos pública nuestra preocupación por no observarse aún que dicha cartera haya incorporando otras cuestiones esenciales reflejadas en el documento. Se percibe cierta disposición del Ministerio de Justicia para priorizar las reformas que se refieren al mejoramiento del sistema de justicia en el aspecto funcional de los tribunales, en lugar de los cambios estructurales e institucionales profundos que se sugieren en "Una Corte para la

Democracia". Compartimos el diagnóstico de que el Poder Judicial necesita mejorar su funcionamiento y organización. Sin embargo, estamos seguros de que los problemas que afectan la legitimidad de la judicatura, así como la dimensión de las demandas sociales dirigidas al sistema de justicia, requieren transformaciones sustanciales que exceden ampliamente la cuestión del horario de trabajo de los tribunales o la existencia de una feria judicial demasiado extendida.

Las medidas propuestas en el documento "Una Corte para la Democracia" procuran recuperar la legitimidad del sistema de justicia, y de la Corte Suprema en particular, a través de acciones que apuntan a mejorar el sistema de designación y remoción de los magistrados, lograr mayor transparencia en su gestión, limitar sus competencias en pos de una mayor eficacia y previsibilidad de sus decisiones, propiciar la participación de la ciudadanía en el proceso y alcanzar una mayor equidad en el trato de las partes a través de la publicidad de las audiencias, entre otras cuestiones.

En tal sentido observamos con preocupación la pretensión oficial de hacer cesar en sus funciones a magistrados y funcionarios del Ministerio Público por la vía de una jubilación forzosa. Entendemos que el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso es inconstitucional pues viola el principio de legalidad al conferirle al mero trámite jubilatorio un efecto que no tenía al momento en que fue realizado, y afecta gravemente la garantía de inamovilidad. Los jueces, fiscales y defensores sólo cesan en sus cargos cuando resultan removidos a través del procedimiento previsto por la Constitución Nacional, o en caso de renuncia voluntaria y expresa.

En estos días se ha conocido otra iniciativa del Gobierno que apunta en una dirección similar a las propuestas vertidas en el documento original. Nos referimos al proyecto de gravar con el impuesto a las ganancias a los magistrados hasta hoy exentos en virtud de una interpretación errónea de la denominada "intangibilidad de las remuneraciones". Sin embargo, es preciso aclarar que la iniciativa oficial se refiere sólo a los magistrados que sean designados como tales a partir del presente, mientras que nuestra propuesta hacía extensivo este gravamen también a aquéllos que se encuentran hoy en ejercicio de

sus funciones¹. En este sentido, ratificamos que "si bien es cierto que la Constitución establece la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces, ella no puede interpretarse como una excepción al pago de impuestos que tienen los ciudadanos en general por formar parte de una comunidad política².

II. Profundización de la propuesta contenida en "Una corte para la democracia"

En momentos de profunda crisis institucional como los que afectan hoy al país, la Constitución y los procedimientos legales derivados de ella corren serio riesgo de ser subestimados, soslayados, eludidos o socavados. Sólo en el marco del más estricto acatamiento de sus mandatos se puede encontrar una salida a esta situación, que permita reconstruir nuestras instituciones más básicas sin caer en la incoherencia de hacerlo desobedeciendo la ley.

En este contexto, la **Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**, el **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, la **Fundación Poder Ciudadano**, la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)**, el **Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)** y la **Unión de Usuarios y Consumidores**, proponemos profundizar algunas cuestiones centrales planteadas en "Una Corte para la Democracia", con el fin de contribuir con iniciativas de cambio específicas, priorizando las demandas más urgentes que se refieren a los procedimientos de remoción y designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia³. Algunas de estas recomendaciones han surgido de encuentros con legisladores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de profesionales y organismos internacionales, mantenidos a partir de la presentación pública del primer documento.

Por lo expuesto se presentan aquí en detalle tres propuestas concretas que tienen como responsables políticos al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo de la Nación.

A) PROPUESTAS REFERIDAS AL PROCESO DE DESTITUCIÓN DE JUECES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

1. *Modificaciones al Reglamento de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados*

El Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados de la Nación que se encuentra vigente hoy, puede ser mejorado a través de unas pocas modificaciones dirigidas a implementar el "principio de formalidad" que entendemos debe regir el trabajo de la Cámara acusadora.

Este principio se justifica en la necesidad de, por un lado, asegurar el derecho de defensa del acusado de modo que no penda sobre él o ella una acusación por tiempo indeterminado y que se le aseguren las garantías propias de un proceso como el de referencia. Por otro lado, consideramos que este principio de formalidad busca también evitar que una institución fundamental como la Corte Suprema de Justicia de la Nación se encuentre bajo sospecha o sometida a las presiones propias de tener "pendiente" el tratamiento de un juicio político por un tiempo mayor al que la Cámara considere razonable y que conste en el Reglamento.

Estas sugerencias de modificación al Reglamento no se refieren estrictamente al tratamiento de juicio político en curso a los miembros de la Corte Suprema, sino que aspiran a aprovechar el interés de la ciudadanía en este aspecto institucional para establecer reformas que sean útiles también para el futuro:

a) **Plazo para la tramitación de denuncias**

Las denuncias presentadas ante la Cámara de Diputados por las que se solicita el juicio político de un juez de la Corte Suprema deberían tener un plazo máximo para su tratamiento por la Comisión. Luego de transcurrido este plazo sin que medie tratamiento de la denuncia, la Cámara de Diputados en pleno debería analizar las razones del retraso. Ante el segundo vencimiento, la Cámara podría imponer sanciones a los integrantes de la Comisión, disponiendo por ejemplo, la remoción de éstos de la Comisión de Juicio Político.

¹ El proyecto legislativo tiene como fecha de ingreso a la Cámara de Diputados el 6 de febrero de 2002 y se identifica como 92-PE-01. En su art.2 establece: "La carga impositiva sobre retribuciones funcionales se aplicará a los magistrados y funcionarios judiciales y del Ministerio Público, designados a partir de la vigencia de esta ley" (el destacado nos pertenece).

² Una vez más, es interesante recurrir a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que en el caso *O'Malley v. Woodrough* (307 U.S. 277, 1939) ha dicho que "sugerir" que afecta la independencia de los jueces que asumieron sus cargos luego de que el Congreso les impusiera de las cargas comunes de los ciudadanos, al hacerlos soportar su cuota parte en el costo del mantenimiento del Gobierno, es trivializar la rica experiencia histórica en que los constituyentes basaron las salvaguardias del Artículo III". Y agrega: "sujetarlos a un impuesto general es meramente reconocer que los jueces también son ciudadanos, y que su particular función en el Gobierno no les genera inmunidad alguna para compartir con sus conciudadanos la carga material del Gobierno cuya Constitución y leyes se encuentran encargados de administrar".

³ Si bien las propuestas han sido elaboradas teniendo en cuenta el proceso de juicio político a los miembros de la Corte Suprema y el debate público sobre la eventual designación de futuros integrantes del máximo tribunal de justicia, lo cierto es que éstas resultan plenamente aplicables al Procurador General de la Nación y al Defensor General de la Nación, ambos titulares del Ministerio Público, órgano extrapoder, a partir de la reforma constitucional de 1994, de suma relevancia para el funcionamiento del sistema de justicia, el control de la legalidad y la garantía de defensa pública. En este sentido, los dictámenes del Procurador General son esenciales en el proceso de decisión de la Corte y en la formación de una jurisprudencia constitucional. El caso del Defensor General, Dr. Romero, es paradigmático ya que en su proceso de designación no se tuvieron en cuenta las objeciones de la sociedad civil, ni sus antecedentes contrarios a los derechos humanos; su proceso de juicio político, a pesar de las reiteradas denuncias, no logró avanzar.

Antes de que venza el plazo máximo determinado por la Comisión (el que debería estar publicado en la página de Internet del Congreso), el denunciante o cualquiera de los diputados integrantes de la Comisión de Juicio Político, podrían reimpulsar la denuncia. Ante el vencimiento, a pedido de cualquiera de los diputados integrantes de la Comisión, se podría tratar el retraso ante la Cámara de Diputados en pleno. Si se estimara que existen razones que justifiquen una prórroga de dicho plazo, éste podrá extenderse por única vez, por un plazo preestablecido por el Reglamento y mediante decisión fundada. En caso de vencimiento de este segundo plazo, la Cámara de Diputados podría resolver aplicar sanciones a los diputados que integran la Comisión, disponiendo por ejemplo, que éstos sean removidos y se designen nuevos integrantes.

b) Publicidad de fecha y hora de la sesión en que se reunirá la Comisión para tratar la/s denuncias/s

La ignorancia respecto de cuándo suceden las sesiones impide a la ciudadanía y a los medios de comunicación presenciarlas o conocer su contenido. La Comisión debería anunciar con al menos dos días de antelación, a través del Boletín Oficial, la fecha, hora y lugar de la sesión.

c) Versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión

Todas las sesiones de la Comisión sin excepción deberían contar con versión taquigráfica completa de lo allí debatido. Estas versiones taquigráficas deberían ser publicadas en la página de Internet de la Cámara de Diputados. Todos los miembros de la Comisión deberían recibir copia de la totalidad -y no de su extracto- de la documentación agregada sin necesidad de que medie su requerimiento (en este sentido sería necesario modificar el art. 8.5 del Reglamento vigente).

2. Modificaciones al Reglamento de Juicio Político de la Cámara de Senadores

El procedimiento actual previsto por el Reglamento del Senado de la Nación para llevar a cabo el juicio político a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no contempla amplia publicidad y transparencia. De esta manera, le resta la legitimidad que necesita para que no exista la más mínima duda de que se han dado todas las garantías al acusado y a la Cámara acusadora para arribar a un veredicto indiscutible.

Para lograr esa publicidad y amplitud de debate en el proceso se proponen las siguientes incorporaciones:

a) El principio que debe regir el proceso de juicio político es el de publicidad. Cualquier excepción a este principio general deberá fundarse en la necesidad de preservar los intereses de la justicia en el caso particular (fórmula utilizada en el art. 8, inc. 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

b) La producción de pruebas, así como el juicio completo, debe ser presenciado por los senadores, no pudiendo delegar esta función en sus empleados o asesores.

c) Todas las sesiones del Senado vinculadas al proceso deberían ser grabadas en video-tape y taquigrafiadas. El período de prueba y la votación con su consecuente ronda de expresión de fundamentos debería ser televisada por el canal oficial.

d) El trámite en el Senado debería tener un plazo tope para su duración. Al inicio del proceso se determinará la fecha máxima en la que éste deberá concluir.

e) Las asociaciones legalmente reconocidas podrán realizar presentaciones durante el proceso ante el Senado similares a los denominados *amicus curiae*, con consideraciones legales atinentes al proceso e incluso ofrecer prueba sobre los cargos y/o sobre los hechos que los fundamentaron.

f) Al momento de la votación para el veredicto, y luego de una primera ronda en la que los senadores deberán decir si encuentran al acusado culpable de los cargos presentados por la acusación, se debería llevar a cabo una segunda ronda para que los senadores que así lo deseen puedan manifestar los fundamentos de su propio voto.

g) Los senadores deberían pronunciarse claramente sobre todos y cada uno de los cargos formulados por la Cámara acusadora, sin posibilidad de alterarlos.

A fin de lograr estas incorporaciones al proceso de juicio político, el Senado debería modificar el Reglamento hoy vigente.

B) PROPUESTAS REFERIDAS AL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE JUECES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Las organizaciones que participamos en la elaboración de este documento entendemos que la profunda crisis de legitimidad de la justicia en general, y de la Corte Suprema en particular, no se debe exclusivamente a quienes la integran. La deslegitimación ha sido producto, sin duda, del proceso de designación de jueces -sobre todo de ministros del máximo tribunal- caracterizado por la falta de transparencia y de participación ciudadana.

Por ello, y más allá del contexto actual, la modificación del procedimiento de designación de jueces/zas de la Corte Suprema es una tarea pendiente.

La propuesta elaborada permite incorporar una mayor transparencia al nombramiento y generar un canal de participación de la ciudadanía que logra, en parte, asumir el procedimiento como propio y, por ende, entender más legítima la designación.

1. Autolimitación del Presidente de la Nación en el proceso de designación de candidatos/as a Jueza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El Presidente de la Nación tiene la competencia constitucional de designar a los/as jueces/zas de la Corte Suprema, con la aprobación del Senado. Esta facultad, ejercida en forma absolutamente discrecional y sin mediar criterios o límite alguno a su ejercicio, ha llevado a que el Poder Ejecutivo designe candidatos para integrar la Corte Suprema que no han logrado pasar los más elementales escrutinios de la comunidad jurídica o de la ciudadanía. A esto se suma un procedimiento deficiente en el Senado para la aprobación de los pliegos, que redundan en la casi total carencia de las garantías mínimas para lograr la incorporación de los mejores candidatos/as al más alto tribunal de la Nación.

Sin necesidad de reformar el mandato constitucional que le otorga al Presidente de la Nación el poder de designar a las personas para integrar la Corte Suprema, nada impide que éste se autolimite, por ejemplo a través de un decreto, estableciendo y haciendo públicos los criterios y procedimientos a utilizar para efectuar su decisión. Estos criterios y procedimientos deberían incorporar las lecciones del pasado con relación a la falta de consenso social o prestigio jurídico de los/as propuestos/as y su consiguiente impacto negativo en la legitimidad de la Corte Suprema y del Poder Judicial en su conjunto.

Esta autolimitación debería lograrse, por un lado, a través de la publicidad de los criterios de selección de candidatos/as, por otra parte, mediante un estudio sobre los eventuales conflictos de interés y sobre la situación impositiva de el/la candidato/a. Por último, a partir de un procedimiento participativo de consulta no vinculante sobre los antecedentes de los postulantes, previo al envío de los pliegos al Senado.

a) Criterios públicos utilizados para la designación de jueces/zas

El Presidente de la Nación debería autoimponerse por decreto dos tipos de criterios que sean tenidos en cuenta para la decisión de quiénes serán designados/as.

1. Criterios vinculados con la composición de la Corte en su conjunto específicamente orientados a lograr:

- Equilibrio en materia de género;
- Una representación balanceada de las procedencias regionales del país;
- Equilibrio en la especialización jurídica.

2. Criterios referidos a los candidatos:

• *Idoneidad técnico jurídica:* Además de tender a elevar el nivel de la Corte Suprema, una de las formas más eficaces de lograr una mayor responsabilidad del juez se relaciona con su prestigio frente a la comunidad jurídica y el cuidado de su trayectoria frente a ésta. La designación en el pasado de jueces con historias judiciales -o trayectoria en la función pública, en la profesión o en la academia- débiles, ha permitido que éstos no le otorguen la relevancia apropiada al impacto que sus decisiones podrían tener sobre el escrutinio de sus pares de diversos ámbitos de la comunidad jurídica. Candidatos que no cuenten con una trayectoria pública que deseen preservar, son probablemente más irresponsables al momento de tomar decisiones.

• *Idoneidad moral:* si bien el significado del criterio de idoneidad moral puede ser materia opinable, éste debería operar como límite a la designación del/a candidato/a a fin de obligar al Presidente de la Nación a hacer explícita su idea sobre lo que debe entenderse por "idóneo moralmente". Frente a un concepto tan amplio y subjetivo, la publicidad del criterio es la única garantía de autocontrol.

• *Independencia de criterio:* Si bien creemos que los jueces/zas en general, y los ministros de la Corte Suprema en particular, son funcionarios que toman decisiones de fuerte contenido político sin poder circunscribirse a consideraciones meramente técnicas, es necesario que los/as candidatos/as puedan asegurar independencia de criterio al evaluar las causas que se le sometan a consideración, esto es, independencia respecto de la influencia del poder gubernamental de turno y de los grupos de interés.

• *Compromiso con valores democráticos y con los derechos humanos:* dado el rol fundamental que tiene el Poder Judicial, y de la Corte Suprema de Justicia en particular, en la protección del contenido constitucional y de los derechos humanos, es inadmisibles la candidatura de personas que no logren superar este escrutinio.

b) Declaración Jurada de Independencia

Se debería solicitar a el/la candidato/a una declaración jurada conteniendo sus contrapartes laborales o profesionales pasadas, ex clientes o contratistas, así como también las sociedades comerciales y estudios de abogados en los que participó, de modo

tal que la Oficina Anticorrupción pueda evaluar posibles incompatibilidades legales o morales y/o conflictos de intereses⁴.

La finalidad de esta declaración no es impedir el acceso como miembro del tribunal a aquellas personas que tengan un potencial conflicto de interés, lo cual sería ilusorio si se considera que los mejores candidatos son tales por sus exitosas carreras profesionales. El objetivo buscado es determinar si, una vez designado como juez/a, tendrá un criterio independiente para tomar decisiones; al mismo tiempo, la declaración torna más probable la identificación de conflictos de interés en los casos concretos en los que deba pronunciarse.

De esta manera, la opinión pública, y el Senado en el momento de su evaluación, podrán formarse un criterio completo y acabado sobre la futura imparcialidad e independencia del magistrado.

c) Situación impositiva de el/la candidata/a

A su vez, la DGI debería informar sobre la situación impositiva y patrimonial de los/as candidatos/as. El presidente no debería designar a ninguna persona cuya situación impositiva no sea regular.

d) Proceso de Consulta Ciudadana

El Presidente de la Nación debería, previo a formular su designación, someterla a un Proceso de Consulta Ciudadana, a fin de otorgarle una mayor legitimidad.

Este proceso podría iniciarse con la propuesta de una terna de candidatos/as para cada cargo vacante.

La terna se haría pública por el plazo de 30 días corridos, anunciándose el inicio de este término en dos diarios de circulación masiva y en el Boletín Oficial.

Los antecedentes académicos, laborales, profesionales y personales de cada candidato/a se darían a conocer a través de Internet, en la Página del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, al momento de publicarse la terna.

Dentro de este plazo de 30 días:

a) Se podrían recibir observaciones (objeciones o apoyos) a las candidaturas por parte de personas físicas e instituciones;

b) Las candidaturas deberían someterse a una ronda de consultas mediante un proceso en el que

participen diferentes sectores de la sociedad civil organizada (docentes universitarios, ONGs, empleados del Poder Judicial, medios de comunicación, periodistas, etc.). Las reuniones con cada sector deberían ser públicas, registradas taquigráficamente, difundidas en Internet y grabadas en video-tape para su difusión posterior.

Luego del mencionado proceso no vinculante, el Presidente debería elegir al candidato y elevar su pliego al Senado. Las observaciones recibidas en el proceso y las versiones taquigráficas de las reuniones de consulta deberán enviarse al Senado junto con los pliegos de cada candidato.

2. Modificaciones al proceso de aprobación de los pliegos por el Senado

El procedimiento actual de aprobación de pliegos propuestos por el Presidente de la Nación en el Senado carece de la transparencia necesaria para darle a su decisión la fuerza moral y política que necesita para dotar al magistrado de la legitimidad requerida para el ejercicio de su cargo. Además, ese procedimiento impide en forma casi absoluta, no sólo la participación de los propios senadores en cuanto a poder interrogar al candidato/a sobre cuestiones de suma importancia para la aprobación de su pliego, sino también la participación de la ciudadanía. Esta última, en la situación actual, no sólo se ve imposibilitada de observar los debates que llevan a la aprobación de los pliegos -hoy sólo es pública la sesión en la que se procede a la votación-, sino que tampoco puede participar manifestando sus objeciones a esa posible aprobación. Es por ello que se proponen las siguientes incorporaciones al proceso establecido actualmente:

a) Audiencia pública: Antes de la eventual aprobación de los pliegos por el Senado, debería convocarse a una Audiencia Pública en la cual todas aquellas entidades e individuos que así lo deseen puedan exponer sus objeciones sobre la candidatura, previa inscripción en un registro de oradores. No se requeriría la presencia del candidato/a en la audiencia, de la que debería existir versión taquigráfica pública.

b) Coloquio público: Luego de la audiencia referida en el punto anterior, el candidato/a debería ser invitado a responder las preguntas que cada senador/a pueda formularle en una sesión especial y pública.

⁴ Esta declaración jurada emula la "Declaración de imparcialidad e independencia" que todo candidato a árbitro internacional debe presentar al momento de ser propuesto como tal. Esta regla ha sido incorporada por todos los sistemas de resolución de conflictos comerciales tales como el del Centro Internacional de Diferendos relativos a Inversiones (CIADI), el de la Internacional Chamber of Commerce (ICC), o la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo del Derecho Mercantil (UNCITRAL).

En este coloquio, las preguntas podrán referirse tanto a sus antecedentes profesionales como a cuestiones de fondo. Ninguna opinión vertida en este último sentido se debería considerar como prejujuicio, ya que su conocimiento sólo persigue la finalidad de que el pueblo sepa cuál es la posición de su futuro/a juez/a de la Corte Suprema respecto de temas de fondo sobre los que sin duda deberá opinar en sus sentencias. Por otra parte, si el/la candidata/a no fuera un/a académico/a (quienes habitualmente expresan sus posiciones por medio de sus obras), éste es el único procedimiento que permitiría

conocer, en forma transparente, aspectos de su pensamiento a los que no se tiene acceso por no existir material publicado de su autoría. Este coloquio debería ser televisado por el canal oficial y grabarse en video-tape para su posterior difusión. También debería existir versión taquigráfica completa.

Es el propio Senado de la Nación el responsable de tomar la decisión de que estos elementos sean incorporados al actual reglamento del Cuerpo para la aprobación de los pliegos enviados por el Presidente de la Nación.

A modo de síntesis

Problema	Propuesta	Responsable
<p>Falta de transparencia y formalidad en el procedimiento actual previsto por el Reglamento de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados.</p>	<p>Modificaciones al Reglamento de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Plazo máximo de tratamiento de la denuncia; b) Publicidad de la fecha y hora de la sesión en que se reunirá la Comisión para tratar la/s denuncias/s; c) Versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión. 	<p>Cámara de Diputados: Modificar el Reglamento actual de Juicio Político.</p>
<p>Falta de publicidad y participación de la ciudadanía en el procedimiento actual previsto por el Reglamento del Senado de la Nación para llevar a cabo el Juicio Político a los/as Magistrados/as de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.</p>	<p>Modificaciones al Reglamento de Juicio Político del Senado de la Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Incorporar como principio rector el de la publicidad. Sólo contemplar excepciones fundadas en la necesidad de preservar los intereses de la justicia. b) Permitir que las asociaciones legalmente reconocidas realicen presentaciones ante el Senado, similares a los denominados <i>amicus curiae</i>. c) Posibilitar que, al momento de la votación, los senadores que así lo deseen puedan manifestar los fundamentos de su propio voto. d) Grabar todas las sesiones del Senado vinculadas al proceso. Transmitir, por el canal oficial de televisión, el período de prueba y la votación con su consecuente ronda de expresión de fundamentos. e) Establecer al inicio del proceso un plazo tope para su duración. 	<p>Senado de la Nación: Modificar el Reglamento actual de Juicio Político.</p>

La facultad del Presidente de la Nación de proponer candidatos a jueces/zas de la Corte Suprema para su consideración y aprobación por parte del Senado, es ejercida hoy en forma absolutamente discrecional y sin mediar criterios o límites algunos a su ejercicio. Esta situación ha llevado a que el Poder Ejecutivo proponga candidatos/as para integrar la Corte Suprema que no pasaron los más elementales escrutinios de la comunidad jurídica o de la ciudadanía. Ello, sumado a un deficiente procedimiento en el Senado para la aprobación de los pliegos, redundo en la casi total carencia de las mínimas garantías tendientes a lograr la incorporación de los mejores candidatos al más alto tribunal de la Nación.

Autolimitación del Presidente de la Nación en el proceso de designación de candidatos a Juez/a de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

a) Criterios públicos a utilizar para la presentación de candidatos/as.

El Presidente de la Nación debería autoimponerse por decreto dos tipos de criterios que serán tenidos en cuenta para la presentación de candidatos:

1. Criterios vinculados con la composición de la Corte en su conjunto:

- Equilibrio en materia de género;
- Representación balanceada de las procedencias regionales de nuestro país;
- Equilibrio en especialización jurídica.

2. Criterios referidos a los candidatos:

- Idoneidad jurídica;
- Idoneidad moral;
- Independencia de criterio;
- Compromiso con los valores de la democracia y de los derechos humanos.

b) Declaración Jurada de Independencia

El/la candidata/a debería presentar al Senado una declaración jurada conteniendo sus contrapartes laborales o profesionales pasadas, ex clientes o contratistas, así como también las sociedades comerciales y estudios de abogados en los que participó.

La OA debería, en base a información proporcionada por el/la candidato/a, evaluar posibles incompatibilidades legales o morales y/o conflictos de intereses.

c) Informe sobre la situación impositiva.

La DGI debería analizar sus declaraciones juradas y elevar un informe.

d) Proceso de Consulta Ciudadana sobre las ternas propuestas

- Se podrán recibir observaciones sobre los candidatos;
- Se deberían organizar reuniones de consulta con distintos sectores.

Luego de este proceso no vinculante, el Presidente deberá elegir al candidato y elevar su pliego al Senado.

Poder Ejecutivo:

Dictar un decreto estableciendo los criterios que guían la selección de los candidatos, el estudio sobre incompatibilidades, la situación impositiva y el proceso de consulta ciudadana.

El procedimiento actual de aprobación de pliegos propuestos por el Presidente de la Nación en el Senado carece de la transparencia necesaria para darle a su decisión la fuerza moral y política que necesita para dotar al magistrado/a de la legitimidad requerida para el ejercicio de su cargo. Además, ese procedimiento impide en forma casi absoluta, no sólo la participación de los propios senadores en cuanto a poder interrogar al/la candidata/o sobre cuestiones de suma importancia para la aprobación de su pliego, sino también la participación de la ciudadanía. Esta última, en la situación actual, no sólo se ve imposibilitada de observar los debates que llevan a la aprobación de los pliegos propuestos por los Senadores, sino que tampoco puede participar manifestando sus objeciones a esa posible aprobación.

Modificaciones al Proceso de Aprobación de los Pliegos por el Senado

a) Audiencia Pública: previamente a la eventual aprobación de los pliegos por el Senado, se debería convocar a una Audiencia Pública en la cual todas aquellas entidades e individuos que así lo deseen puedan exponer sus objeciones sobre la candidatura. No sería requerida la presencia del candidato en la Audiencia, de la que debería existir versión taquigráfica pública.

b) Coloquio público: luego de la audiencia pública, el/la candidata/o debería ser invitado/a a responder las preguntas que cada senador podrá formularle en una sesión especial y pública.

Senado de la Nación:

Modificar el Reglamento de Aprobación de Pliegos incorporando la Audiencia Pública y el Coloquio.

IX REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO*(Santiago, enero de 2004)*

En Santiago, al 5 de enero del año 2004, reunido el Consejo Directivo en la sede del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, en adelante CEJA o el Centro, y con presencia de su presidente Douglass Cassel y los consejeros Callizo, Nagel, Thomson, Hudson-Phillips, Arellano y Lloyd Ellis, con la presencia del director ejecutivo y del secretario del Consejo y en virtud del artículo 13 del Estatuto y 18 y 19 del Reglamento, resuelve lo que indica:

- 1.** Felicitar y dar la acogida a los nuevos consejeros directivos designados en el marco del 33° Período Ordinario de Sesiones de la pasada Asamblea General de la OEA, y saludar con satisfacción la renovación del mandato del consejero Cassel en esa misma instancia.
- 2.** Ratificar las Resoluciones propuestas a partir de la VIII Reunión del Consejo y reiterar al Secretario Ejecutivo su debida comunicación a los órganos competentes de la OEA.
- 3.** Aprobar el Informe Anual de actividades presentado y felicitar al Director Ejecutivo y su equipo por el sostenido incremento de actividades que CEJA sigue realizando en las áreas de estudio, cooperación y difusión de instrumentos que mejoren el desarrollo de políticas en los sistemas de Justicia de la Región. En este sentido se exhorta por los consejeros la importancia de seguir fortaleciendo la relación de CEJA con los Ministerios de Justicia y autoridades homólogas del hemisferio a nivel bilateral y en el marco de los foros multilaterales que tengan lugar como es el caso de la próxima REMJA.
- 4.** Aprobar el Plan del Trabajo presentado por el director ejecutivo y manifestar su complacencia con la proyección de nuevas áreas de estudio en el ámbito de la Justicia Civil y Economía así como en el inicio de nuevas acciones a través de la administración de fondos extranjeros para la ejecución de proyectos de cooperación. Asimismo el Consejo entrega su conformidad con la exposición de los proyectos relativos al Reporte sobre el Estado de los Sistemas de Justicia en las Américas, el Proyecto sobre Estadísticas e Indicadores Judiciales, Accesibilidad a la Información Judicial e Índice de Justicia en las Américas. Respecto a esta última presentación, el consejero Thomson presenta una moción, secundada por el resto de los miembros del Consejo Directivo, con miras a revisar las dimensiones involucradas en los índices propuestos así como la metodología aplicable para su ejecución parcial, de la cual se rendirá cuenta en la próxima sesión de este Consejo.
- 5.** Sancionar el Informe Financiero presentado por el director ejecutivo, congratulando la oportuna planificación, eficaz captación y eficiente ejecución presupuestaria de la Dirección Ejecutiva de CEJA. Por su parte, el consejero Arellano solicita que en las sucesivas muestras y contabilidades que se hagan respecto a los aportes del Centro se desagreguen de manera particular aquellas partidas ligadas a la entrega de contribuciones voluntarias de los países, como es el caso de Chile y Brasil, y a la obtención de recursos por la venta de productos y servicios propios del Centro. El Consejo acuerda renovar, en todos los niveles pertinentes, la necesidad de que los Estados Miembros de la OEA concurren con aportes al financiamiento de las actividades de CEJA.
- 6.** Ratificar los Convenios de Cooperación suscritos por CEJA, a través del director ejecutivo, con el Instituto de la Judicatura de Bolivia, la Defensoría General de la Nación de la República Argentina y el Poder Judicial de Belize. En cuanto a la postulación de Haité Solidarité Internationale como Miembro Asociado del Centro, el Consejo encomienda a la Secretaría Ejecutiva recabar mayores antecedentes, de acuerdo los requisitos que para ello contempla el Reglamento, que complementen dicha solicitud, la que podrá ser reconsiderada por los consejeros por los medios que el Presidente considere más eficientes a fin de dar un pronunciamiento oportuno al respecto.
- 7.** Elegir como presidente de este Consejo al Dr. Federico Callizo Nicora y como vicepresidente al consejero George Thomson y agradecer la conducción y aporte entregados por el consejero Cassel durante el periodo en el cual se desempeñó en dichos cargos.
- 8.** Encomendar al presidente, con la asistencia del director ejecutivo y secretario, la proposición de una fecha para la realización de la próxima reunión del Consejo, la que deberá ser difundida y acordada por los miembros antes de la próxima REMJA, que se llevará a cabo a finales de abril próximo en Washington DC, así como una propuesta de participación de CEJA en el mencionado foro.

RESOLUCIONES X REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO

*Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Washington DC, 29 de Abril de 2004*

En Washington DC, al 29 de abril de 2004, reunido el Consejo Directivo del centro de Estudios de Justicia de las Américas, en adelante CEJA, con ocasión de la V REMJA, y con presencia del presidente señor Federico Callizo, los consejeros Sres. George Thomson, Douglass Cassel, Lloyd Ellis y Jaime Arellano, resuelve, en virtud del artículo 13 del Estatuto y 18 y 19 de su reglamento, lo siguiente:

- 1.** Aprobar los informes de actividades y financiero presentados por el director ejecutivo.
 - 2.** Dar por ratificados los acuerdos de cooperación suscritos con la AIDF (Asociación Interamericana de Defensorías Públicas) y la Judicatura de Belize durante el pasado trimestre (enero a marzo de 2004).
 - 3.** Postergar la decisión sobre la aprobación de la solicitud de asociación por parte de la Asociación de Empresarios Panameños hasta tener mayor información e intercambio con dicha institución.
 - 4.** Aprobar el desarrollo del Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet, considerando que el Consejo conocerá los resultados del proyecto antes de su publicación por parte de CEJA.
 - 5.** Convocar una reunión con miras a crear un Grupo Asesor estratégico compuesto por personas claves de diferentes Estados Miembro, seleccionados por el Consejo Directivo, con el propósito de asesorar a CEJA en la promoción de las reformas a los sistemas de justicia en las Américas.
 - 6.** Felicitar a la directora de programas por su trabajo desempeñado en CEJA, dada su partida.
 - 7.** Realizar la XI reunión del Consejo Directivo a principios del mes de diciembre, preferentemente los días 9 y 10 de dicho mes, preferentemente en Santiago, Chile, dejándose constancia del ofrecimiento del consejero Lloyd Ellis de realizar una futura reunión del Consejo en Kingston, Jamaica.
-