

El poder judicial en la nueva Constitución



Por **María Laura Garrigós de Rébora**

Una reforma constitucional que establezca un nuevo perfil del poder judicial es una necesidad. Pero la dificultad de conseguir la amplitud de acuerdos requeridos para alcanzarla sugiere la que es preciso apelar a vías legislativas para remediar los principales problemas actuales. La salida de una situación en la que tienen vigencia principios “monárquicos” en el poder judicial es objeto en este artículo de un análisis inicial que explora distintas soluciones alternativas.

El título que encabeza este artículo parece dar por sentado que es necesario avanzar en una reforma constitucional que introduzca transformaciones en el poder judicial.

En ese sentido, a partir de los acontecimientos a los que hemos asistido tanto en nuestro país, como en el resto de la región, parece irrefutable que el poder judicial, que es la institución republicana con peor imagen, no satisface las necesidades de los ciudadanos que, no solo se quejan del mal servicio que logran eventualmente obtener, sino que hasta desconfían de la imparcialidad de algunas decisiones.

Ya sea que se trate de algunas causas penales con mucha repercusión mediática, cuyo progreso parece acomodarse a necesidades periodísticas y se compadece a menudo con el calendario político partidario, o bien que se pretenda accionar en una causa de exclusivo interés particular como un divorcio, un desalojo o una acción de daños y perjuicios, la falta de verosimilitud en un caso, y la lentitud de la respuesta judicial en otro, lleva al ciudadano a la convicción de que no tiene dónde dirimir sus conflictos eficazmente.

No todos los problemas tienen el mismo origen ni tampoco la misma solución. En este sentido habría que considerar que afrontar una reforma de las normas constitucionales que se ocupan del poder judicial no necesariamente remediaría todos los males.

Considero oportuno tomar nota de lo ocurrido en el Estado Plurinacional de Bolivia, que encaró una reforma importante de su poder judicial.

Ya en dos oportunidades los ciudadanos bolivianos han votado en forma directa para elegir a los magistrados de los superiores tribunales. Los seleccionados cubren el cargo por un período de seis años sin posibilidad de ser reelectos. De todos los postulantes, la Asamblea Legislativa preselecciona el grupo que se somete a los comicios populares, y de allí surgen los dieciocho jueces del Tribunal Supremo de Justicia (nueve titulares y nueve suplentes); dieciocho jueces para el Tribunal Constitucional Plurinacional (nueve titulares y nueve suplentes); diez jueces para el Tribunal Agroambiental (cinco titulares y cinco suplentes) y seis integrantes del Consejo de la Magistratura (tres titulares y tres suplentes).

En su momento, esta modificación tenía en mira democratizar el poder judicial, que había probado su ineficacia, entre otras cosas, para controlar la corrupción del sistema político, así como para superar los problemas de lentitud, de desigualdad en el acceso a la justicia, o de integración de los cargos como parte del reparto de los escaños partidarios.

Se proyectaba que el control sobre la tarea judicial de jueces y fiscales sería una medida indispensable para luchar no solo contra la demora, sino también contra la corrupción, en el sentido de que el manejo de los tiempos judiciales y la especulación con el tiempo siempre perjudica a los más vulnerables (sin perjuicio de contar con suficientes medios y recursos humanos, así como con normas procedimentales ágiles un control público de la labor de los funcionarios). Sin embargo, la experiencia no ofreció los resultados pretendidos. Según el propio vicepresidente Álvaro García Linera, no se facilitaron los trámites ni se solucionaron los graves problemas de desigualdad en el acceso a la justicia.¹

Teniendo en cuenta que entre nosotros (artículo 110 de la Constitución Nacional) los jueces permanecen en sus cargos mientras dure su buena conducta, pretender que los cargos judiciales dejen de ser vitalicios requiere una reforma constitucional. Ciertamente que esta es la característica más monárquica del poder judicial. Cuando se argumenta sobre este punto se hace hincapié en que esta condición libera a los jueces de la preocupación por agradar al poder de turno y les permite gozar de

1 Entrevista a Álvaro García Linera en la cadena RTP, Bolivia, https://youtu.be/MRFCjz_YqoE, 7 de junio de 2016.



la independencia que requiere la función. Creo que a la luz de la actual situación podríamos poner en duda esta afirmación, que por otra parte no ha tenido corroboración empírica.

De otro lado, este es el único cargo de funcionario público que no se coteja y cuya gestión no se valida periódicamente, como ocurre con los miembros del legislativo y del ejecutivo, porque si bien es cierto que se les acuerda permanencia “mientras dure su buena conducta”, esto no garantiza eficacia, capacidad, conocimiento ni buena gestión.

Otro aspecto interesante de la reforma del Estado Plurinacional de Bolivia, es la creación de un Tribunal Constitucional. Un órgano, independiente del Tribunal Supremo, que solo se ocupa de validar el sentido constitucional de la vida jurídica del país. Esta atribución de tareas a un órgano específico necesitaría también una reforma constitucional entre nosotros (art. 116, CN).

Cierto que aun sin necesidad de avanzar en esa reforma, mediante una ley se podría ampliar el número de miembros de nuestra corte, dotarla de especialistas en cada rama del derecho —que el tribunal no se priva de abordar por vía de “la doctrina de la arbitrariedad”, es decir ejerciendo función de casación (unificando el criterio del derecho común)—, y eventualmente, constituirla como Tribunal Constitucional, si fuera el caso, para los no tan numerosos asuntos que requieren ese tratamiento. De este modo, tal vez podríamos aspirar a evitar la delegación que hoy es un procedimiento insoslayable, dada la cantidad de asuntos a tratar y su enorme diversidad y complejidad, todo lo que hace imposible que semejante tarea recaiga en los cinco jueces de ese Tribunal.

Otro aspecto que no podemos dejar de atender es el problema que presenta, o la ventaja que significa, el control difuso de constitucionalidad. El control difuso de constitucionalidad puede ofrecer aspectos positivos frente a la arbitrariedad de los poderes. Pero esta misma atribución de los jueces puede provocar un desorden institucional, si se da el caso de

Aunque las leyes nos dicen iguales desde los albores de las repúblicas, las mujeres todavía quedamos retenidas en el techo de cristal, en esta y en casi todas las actividades. Al respecto basta revisar los datos de la Oficina de la Mujer de la CSJN, que demuestran que mientras más del 50 % de los agentes en el poder judicial son mujeres, solo un número reducido llega a ocupar los cargos más altos.



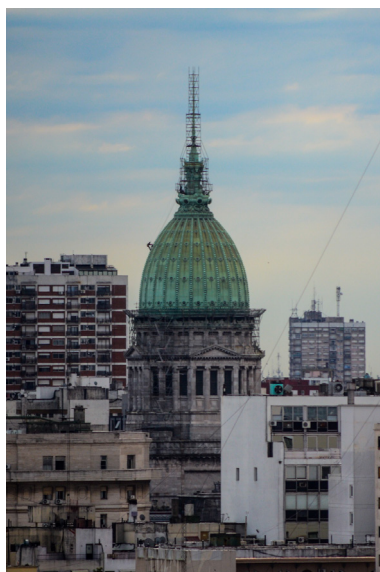
decisiones contradictorias. Finalmente la cuestión no termina de resolverse en tanto la decisión de cada órgano judicial solo abarca el conflicto entre las partes involucradas. Ya sea por la instalación de un Tribunal Constitucional (reforma constitucional mediante), ya sea por la modificación de la integración de la Corte (que puede hacerse a través de una ley), se debería atribuir al tribunal superior la facultad del control concentrado y tal vez un procedimiento suficientemente ágil para revisar el ejercicio del control difuso de forma de morigerar los efectos negativos que pudiera generar.

También podríamos considerar la necesidad de una reforma que, al estilo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, garantizara la integración de ambos sexos en el tribunal superior (art. 111). O más aún, que avanzara hacia la paridad no solo en los órganos colegiados, sino en los que son considerados unipersonales, considerándolos en su conjunto como organismo plural.

No se me escapa que este objetivo no requiere una reforma constitucional. Una ley hasta con mayoría ajustada podría lograrlo. Sin embargo, debiera ser aspiración de las mujeres avanzar en la consolidación de esa paridad. Es que aunque las leyes nos dicen iguales desde los albores de las repúblicas, las mujeres todavía quedamos retenidas en el techo de cristal, en esta y en casi todas las actividades. Al respecto basta revisar los datos de la Oficina de la Mujer de la CSJN, que demuestran que mientras

más del 50% de los agentes en el poder judicial son mujeres, solo un número reducido llega a ocupar los cargos más altos. En mi larga carrera profesional he podido verificar esta circunstancia personalmente y cuento con muchas anécdotas divertidas y no tanto sobre el tema. Si se va a encarar una reforma de la Constitución con la pretensión de democratizar el poder judicial, la paridad no puede quedar fuera de programa. Esta acción positiva sería una forma de cumplir con las obligaciones que el Estado contrajo en los respectivos tratados de Derechos Humanos.

Nada voy a decir sobre el pretendido problema de la intangibilidad de los sueldos de los jueces, frente a la obligación de pagar el impuesto a las ganancias. Sostengo que el texto



constitucional no es óbice para el pago de este impuesto, de hecho a la fecha hay magistrados que dan cumplimiento a ese pago. Es un asunto que, aunque pese a quienes pretenden otro encuadre, encuentra solución por vía legal.

Otro asunto que, a mi modo de ver, presenta el mismo problema, es la composición y condición de los miembros del Consejo de la Magistratura. Cuando a partir del Pacto de Olivos se promovió la reforma que diera origen a la Constitución de 1994, un grupo de miembros del poder judicial trabajaron con sumo interés en la conformación de varios documentos que acercaron a los constituyentes de Santa Fe, promoviendo la incorporación del Consejo de la Magistratura. Se pensaba que el sistema de concursos para designar a los jueces era mejor solución que la forma que regía. Por entonces se nombraba a aquellos que tenían algún tipo de relación con quienes tenían la posibilidad de hacer las propuestas. También se pensaba que si este organismo se iba a ocupar de la administración del poder judicial, esa función saldría definitivamente de la órbita de la corte, y así ese tribunal se concentraría en su función judicial específica. Más aún, capeaba la esperanza de que los concursos habilitaran el ingreso a la judicatura de los mejores abogados que no integraran el poder judicial.

Estas pretensiones no se cumplieron. Mediante el sistema de concursos solo el 6% de los postulantes que accedieron al cargo de juez procede del ejercicio de la profesión sin haber pasado por el poder judicial. El sistema se reproduce a sí mismo.

A partir de la primera composición del Consejo de la Magistratura, conforme la ley que así lo establecía, la presidencia la ocupaba el presidente de la CSJN. Esta doble función terminó incidiendo en una delimitación de funciones que resguardó para la Corte importantes factores de ejercicio de poder, como la fijación del monto de las remuneraciones del poder judicial, la superintendencia de todos los tribunales inferiores, la posibilidad de crear nuevos puestos administrativos, entre otras. A su turno el consejo debía afrontar el pago de los sueldos, los gastos de funcionamiento edilicio, la escuela judicial, que nunca abordó una actividad masiva, ocuparse del desarrollo de los concursos, y atender las denuncias contra los magistrados, ya sea por cuestiones disciplinarias o por aquellas que dieran lugar a juicio político.

Entretanto, y pese a la existencia del Consejo, la corte llevó adelante un plan de informatización del poder judicial, imponiendo un sistema



que ha ofrecido innumerables inconvenientes a los operadores, sin dotar a las respectivas dependencias de personal idóneo para afrontar estas cuestiones.

En concreto, desde su creación, este organismo no se ha insertado institucionalmente para rendir los frutos que se esperaban y salvo el hecho de que algunos jueces no habrían podido nunca llegar a sus cargos actuales, de no haber sido gracias a los concursos, no ha logrado justificar las consecuencias no buscadas.

Esta es la razón por la que muchos interesados en el buen funcionamiento del poder judicial proponen la disolución de este órgano y que algunas de sus funciones —como la selección de candidatos a juez a través de concursos de antecedentes y oposición— sea tomada por otros organismos estatales, como podrían ser las universidades nacionales. Esta última solución sí requeriría una reforma constitucional. Pero si no fuera el caso de prescindir de este instituto, sino solo

Mediante el sistema de concursos solo el 6% de los postulantes que accedieron al cargo de juez proceden del ejercicio de la profesión sin haber pasado por el poder judicial. El sistema se reproduce a sí mismo.

modificar sus funciones o formas de actuación, a mi modo de ver una ley podría solucionar algunos problemas, tales como la forma de selección de sus miembros. Entiendo que debería primar el criterio del voto en minoría del fallo Rizzo de 2013, y de tal forma se podría elegir a sus integrantes mediante voto popular. En el mismo sentido, tampoco estimo razonable la decisión judicial de que todos sus miembros deban ser abogados; si estamos hablando de un organismo de administración, no son justamente los abogados los especializados en esa experticia sino, en todo caso, los licenciados en Administración. En rigor, la diversidad de las funciones que tendría que asumir no puede ser cubierta por una sola profesión.

Finalmente, creo que es prudente atender al hecho de que encarar una reforma constitucional, dado el grado de consenso requerido para ello, importa arribar a concordancias con dos tercios del arco político, es decir de los miembros del Congreso de la Nación (art. 30, CN), para fijar los puntos que serían objeto de la reforma. Luego de ello la integración de la convención constituyente también requiere poder contar con las mayorías necesarias y finalmente confiar en que los constituyentes respeten y sepan interpretar el mandato conferido. Frente a ello, tengo



para mí que si hay otra vía de solucionar los problemas, debe ser explorada y agotada antes de encarar ese difícil camino.

En ese sentido, y atendiendo a los problemas que identifiqué al inicio de esta nota, aquellos que los ciudadanos consideran los problemas del poder judicial, habría que decir que hay otras vías que, aun cuando la reforma se llevara cabo, también habría que ponerlas en marcha.

Así tampoco puedo dejar de aludir a la declaración del vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Álvaro García Linera, cuando propone ejercer control sobre la labor judicial y postula la necesaria publicidad para que ese control sea posible. Es inevitable unir esta postura con lo que recientemente significó un importante conflicto en el seno de la Corte Suprema. Me refiero a cuando sus miembros no estuvieron de acuerdo con la forma en que el recientemente designado presidente ejercía su función, le quitaron la facultad de fijar el orden de circulación de los expedientes y le obligaron a publicitar la agenda del tribunal, indicando de este modo qué asuntos se iban a tratar.

El uso del tiempo irreglado, que no respeta los plazos procesales, así como la selección del orden de tratamiento, es decir el orden del trabajo, ha sido y sigue siendo, el mayor ejercicio de poder de los jueces. Si sus agendas fueran públicas, por ejemplo vía internet, se podría conocer si todos los expedientes reciben el mismo tipo de dedicación, si se respeta alguna prioridad razonable o es simplemente de acuerdo a la voluntad o conveniencia del juez u otras cuestiones.

En fin, aun cuando mejoráramos el sistema a través de una reforma constitucional que reconozco necesaria, si no hay control del trabajo de los funcionarios judiciales, no tendremos el poder judicial que nos merecemos.

