

2011.3007.4

Université de Montréal

**Mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial en Argentina  
(1989-1999)**

par

María Gabriela Spuches

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures

en vue de l'obtention du grade de

Maître ès sciences (M.Sc.)

en science politique

Août 2001

©María Gabriela Spuches, 2001



JA  
39  
1154  
2002  
N. 007



Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

**Mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial en Argentina  
(1989-1999)**

présenté par

María Gabriela Spuches

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur: Jean-Philippe Thérien

Directrice de recherche: Graciela Ducatzenzeiler

Membre du jury: Yvon Grenier

Mémoire accepté le :

## RÉSUMÉ EN FRANÇAIS

Le pouvoir judiciaire, l'un de trois pouvoirs de l'État en Argentine, est responsable de veiller à ce que soit respectée la Constitution nationale. Cela signifie: assurer la vigueur de l'État de droit et des libertés individuelles, parfois même face aux abus du pouvoir politique de l'État.

Pour mener à terme cette tâche, le pouvoir judiciaire doit garder son indépendance face au pouvoir politique. Malheureusement, le pouvoir exécutif très souvent a dénaturé cette caractéristique qui lui est essentielle.

Dans ce mémoire, nous nous interrogeons sur les mécanismes utilisés par le pouvoir exécutif durant la présidence de Carlos Menem (1989-1999), dans le but de limiter l'indépendance du pouvoir judiciaire en Argentine. Cet objectif nous amène à identifier les mécanismes « politiques » et « institutionnels », qui ont eu pour effet de limiter l'indépendance du pouvoir judiciaire et qui neutralisent les garanties prévues par la Constitution nationale pour contrôler les abus du pouvoir exécutif. Ces mécanismes s'infiltrèrent dans le système politique à travers deux « canaux d'influences » : l'organisation juridictionnelle et le statut des magistrats.

La conclusion la plus significative de notre recherche est que l'indépendance du pouvoir judiciaire en Argentine est sérieusement conditionnée par le pouvoir exécutif à travers divers mécanismes, peut-être moins agressifs que ceux utilisés à l'époque des dictatures militaires, mais néanmoins illégaux. Malgré le retour de la démocratie, l'attitude autoritaire du pouvoir exécutif compromet sérieusement la consolidation démocratique en Argentine.

## **MOTS CLÉS FRANÇAIS**

- Poids et contrepoids
- Menem, Carlos
- Démocratie
- Autoritarisme
- Amérique Latine
- Contrôle politique

## ENGLISH SUMMARY

The Judicial Power, one of the three powers of the State of Argentina, is responsible for ensuring the State of right and the freedom of individuals, including the case in which the political powers of the State may not respect these rights. In order to bring this matter to a conclusion, the Judicial Power has to stay independent towards political powers.

However, the Executive Power has denaturalized this fundamental characteristic essential to its nature. In this work we ask ourselves which have been the mechanisms that were used by the Executive Power during the presidency of Carlos Menem (1989-1999) to limit the independence of the Judicial Power in Argentina.

With this goal in mind, we identify the mechanisms to restrain the independence of the Judicial Power, as “political” and “institutional”, which neutralize the guarantees foreseen by the National Constitution to avoid the abuses of the Executive Power. These mechanisms, used to constrain the independence of the judicial power, pass through the political system through two “channels of influence”: the jurisdictional organization and the statute of magistrates.

The most significant conclusion of our research is that the independence of the Judicial Power in Argentina is seriously restrained by the Executive Power through the use of different means. These means might be less serious than the ones used during the period of the military dictatorship, but they both remain equally illegitimate. Even with the return of democracy in Argentina, the authoritarian attitude of the Executive Power hinders seriously the consolidation of democracy.

**LIST OF KEY TERMS**

- Checks and balances
- Menem, Carlos
- Democracy
- Authoritarianism
- Latin America
- Political Control

## RESUMEN EN ESPAÑOL

El Poder Judicial, uno de los tres poderes del Estado en Argentina, es el responsable de velar por el respeto de la Constitución Nacional. Ello significa asegurar la vigencia del Estado de Derecho y de las libertades de los individuos, incluso frente a las violaciones que emanen de los poderes políticos del Estado. Para llevar a cabo esta tarea, es un órgano de control perfilado con independencia del poder político.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha desnaturalizado esa característica que le es esencial. En este trabajo nos cuestionamos sobre cuáles han sido los mecanismos utilizados por el Poder Ejecutivo durante la Presidencia de Carlos Menem (1989-1999) para limitar la independencia del Poder Judicial en Argentina.

Con este objetivo identificamos los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial, “políticos” e “institucionales”, que neutralizan las garantías previstas por la Constitución Nacional para impedir los abusos del Poder Ejecutivo. Estos mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial se filtran en el sistema político a través de dos “canales de influencia”: la organización jurisdiccional y el estatuto de los magistrados.

La conclusión más significativa de nuestra investigación es que la independencia del Poder Judicial en Argentina es condicionada seriamente por el Poder Ejecutivo mediante diversos mecanismos, quizás menos agresivos que aquellos utilizados en épocas de dictadura militar, pero igualmente ilegítimos. A pesar del retorno de la democracia, la actitud autoritaria del Poder Ejecutivo compromete seriamente la consolidación democrática en Argentina.

## **LISTA DE PALABRAS CLAVES**

- Pesos y contrapesos
- Menem, Carlos
- Democracia
- Autoritarismo
- América Latina
- Control político

## ÍNDICE GENERAL

Résumé en français .....	iii
Mots clés français .....	iv
English Summary .....	v
List of key terms .....	vi
Resumen en español .....	vii
Lista de palabras claves .....	viii
Índice General.....	ix
Lista de siglas y abreviaciones .....	xiii
Dedicatoria.....	xiv
Agradecimientos.....	xv

<b>INTRODUCCIÓN: independencia del Poder Judicial y control del poder político.....</b>	<b>1</b>
A. Presentación y delimitación del tema.....	3
B. La problemática .....	4
C. Conceptos preliminares.....	6
1. Estado de Derecho .....	6
2. Independencia del Poder Judicial .....	7
3. Mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial.....	12
4. Canales de influencia.....	14
D. Literatura sobre el tema .....	15
E. Estructura de la memoria.....	18

<b>PRIMER CAPÍTULO: Teoría: El Poder Ejecutivo y los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial .....</b>	<b>20</b>
A. Importancia de un Poder Judicial independiente.....	20
B. El Poder Ejecutivo y los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial .....	23
1. Mecanismos políticos de limitación de la independencia del Poder Judicial.....	24
2. Mecanismos institucionales de limitación de la independencia del Poder Judicial .....	26
C. Canales de influencia que el sistema político dispone para modificar el grado de independencia del Poder Judicial.....	27
1. Organización jurisdiccional .....	28
a) Investidura del Poder Judicial en la Constitución .....	28
b) Jurisdicciones con competencias limitadas: unidad y dualidad de jurisdicciones .....	31
c) Relaciones entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional.. .....	32
2. Estatuto de la magistratura.....	34
a) Magistraturas Burocráticas ( <i>Civil Law</i> ).....	35
b) Magistraturas Profesionales ( <i>Common Law</i> ) .....	37
D. Conclusión .....	38

<b>SEGUNDO CAPÍTULO: Argentina: Independencia del Poder Judicial .....</b>	<b>41</b>
A. Organización jurisdiccional del sistema judicial argentino .....	43
1. Investidura del Poder Judicial en la Constitución .....	44
2. Unidad de Jurisdicción .....	46
3. Relaciones entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional ....	47
B. Estatuto de la magistratura en el sistema judicial argentino .....	49
1. Selección y designación de los jueces .....	50
2. Nombramiento: Principio de inamovilidad de los jueces .....	51
3. Remuneración : Principio de irreductibilidad de sus retribuciones .....	52
4. Remoción .....	52
C. Conclusión .....	53
<b>TERCER CAPÍTULO: Argentina 1989-1999: Carlos Menem y los mecanismos utilizados para limitar la independencia del Poder Judicial .....</b>	<b>56</b>
A. Antecedentes de esta problemática en Argentina.....	56
B. Análisis político de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial durante la Presidencia de Carlos Menem.....	58
C. Mecanismos políticos utilizados para limitar la independencia del Poder Judicial .....	64
1. Búsqueda de vacantes en órganos judiciales claves.....	65
2. Selección, designación y nombramientos irregulares de jueces.....	69
3. Obstrucción al normal funcionamiento de la institución del “juicio político” a magistrados .....	73
a) Tergiversación de su finalidad.....	73

b) Intromisión en la esfera de competencia del Poder Legislativo: el Poder Ejecutivo acepta la renuncia de magistrados enjuiciados .....	77
4. Presiones políticas para orientar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Doctrina del <i>Per saltum</i> .....	81
D. Mecanismos institucionales utilizados para limitar la independencia del Poder Judicial .....	83
1. Ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia: creación de una mayoría .....	84
2. Reforma constitucional de 1994: temido debilitamiento de la independencia del Poder Judicial en la Constitución Nacional .....	89
a) ¿Atenuación del sistema presidencialista? .....	93
b) ¿Afianzamiento de la independencia del Poder Judicial? .....	95
(1) Consejo de la Magistratura .....	96
(2) Jurado de Enjuiciamiento .....	99
(3) Ministerio Público .....	101
(4) Otras reformas referidas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	105
E. CONCLUSIÓN .....	106
<b>CONCLUSIÓN FINAL.....</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>118</b>

**LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES**

art.	Artículo
C.N.	Constitución Nacional
C.S.J.N.	Corte Suprema de Justicia de la Nación
inc.	Inciso
nro.	Número
p.	Página
ss.	Siguientes

**DEDICATORIA**

*A mis padres,  
por todo lo bueno y lo bello  
que inspiraron en mí...*

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer muy especialmente a mi directora, Graciela Ducatenzeiler, por su apoyo tanto intelectual como anímico, por su valioso tiempo generosamente compartido, por sus acertados comentarios y por su estímulo invaluable y constante. Gracias por haberme acompañado serenamente en este desafío intelectual y personal otorgándome la autonomía necesaria para crecer.

Un gracias inmenso a Carlos, por su amor y su paciencia, por la calidez de su compañía, por su aliento, por su amistad invaluable, por sostenerme como sólo él sabe hacerlo. Por los sueños y los desafíos que hemos compartido y que hemos realizado juntos. Hoy aquí, uno de ellos.

Quiero agradecer además a Liette y a Jocelyne por la gentileza y la diligencia con que me auxiliaron en los trámites administrativos a lo largo de mis estudios de maestría.

A los valiosos amigos que he encontrado en Montreal y que me han acompañado durante este tiempo, cada uno a su manera, especialmente a Sandra, Marie-Claire, Audrey, Mounira, Paul y Roberto.

A mi familia y a mis amigos de siempre, por la confianza y el cariño que me brindaron a pesar de la distancia.

## **INTRODUCCIÓN: independencia del Poder Judicial y control del poder político**

El concepto de “independencia del Poder Judicial” se vincula directamente con la idea de limitación y control del poder político. El Poder Judicial es la institución política encargada, primordialmente, de ejercer dicho control sobre la actividad de los poderes políticos, velando por el cumplimiento de las normas establecidas en un Estado de Derecho. En consecuencia, su función primordial consiste en garantizar el respeto de la Constitución Nacional, ley suprema dentro de cuyos límites debe desarrollarse la actividad política del Estado. Ahora bien, su tarea es sólo posible si dicho Poder goza de cierta “independencia” de los demás poderes del Estado sobre los que recae su control. Sólo de esta manera el Poder Judicial puede cumplir su misión sin sufrir presiones e influencias que lo desvíen de su cometido. En este sentido, la independencia del Poder Judicial está profundamente enraizada en la doctrina de la separación de poderes. Aún más, el mantenimiento de la independencia del Poder Judicial es parte de la teoría de división de poderes:

“ The tri-partition of public decision-makers into the executive, the legislative, and the judiciary is based on the idea that each of these three acting parts should have a certain independence in relation to each other.” (Petren, 1980, p.95).

Efectivamente, esa dosis de independencia es esencial en la función que tiene confiada el Poder Judicial como límite a los excesos de los poderes públicos y como garantía de legalidad. Por el contrario, la situación de concentración de poder es la que se presenta en los regímenes políticos cuyos Poderes Ejecutivo y Legislativo se han unificado y en donde generalmente el Poder Judicial también es absorbido o

goza de un espacio extremadamente reducido de independencia en la toma de decisiones imparciales. Los acontecimientos que se han producido en Europa, sean en la Alemania nacional-socialista, en la Italia fascista o en la Rusia de Stalin son un ejemplo patente de la ausencia de una división de poderes, y en consecuencia, de la concentración y de la falta de limitación del poder público. América latina no sólo fue testigo sino también protagonista de este mismo abuso de poder, si bien con diferentes matices y otros personajes. Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Perú, Ecuador, entre otros. Esas dictaduras militares se caracterizaron y se asemejaron, todas ellas, por la supresión del principio de separación de poderes: el Poder Ejecutivo concentró la suma del poder público absorbiendo al Poder Legislativo y anulando prácticamente la independencia del Poder Judicial. Los efectos de estos autoritarismos fueron atroces: socavaron la soberanía popular en sus raíces más profundas y con ella, los derechos y garantías de sus habitantes. En otras palabras, desterraron por muchos años toda posibilidad de vivir en democracia y el derecho de los pueblos a gobernarse a sí mismos en la elección y el control de sus representantes. Sin control, el poder tiende a degenerar en autoritarismo.

Las últimas décadas del siglo aportaron la tranquilidad y el entusiasmo de una ola de democratización en numerosos de estos países latinoamericanos azotados por el “abuso de poder”. Sin embargo, el retorno de la democracia no significa necesariamente el destierro de un autoritarismo destructor y humillante, por el contrario, un poder sin control – Poder Ejecutivo- y órganos de control sin poder - Poder Judicial-, generan idénticas situaciones de desprecio frente a la vigencia de una democracia efectiva. Argentina, país que estudiamos, es un claro ejemplo de

uno de estos países latinoamericanos que padece la falta de control del poder político, consecuencia de un Poder Judicial débil, sometido a los dictados del poder Ejecutivo de turno.

### **A. Presentación y delimitación del tema**

La independencia del Poder Judicial en Argentina tiene su fundamento en la separación de poderes - Ejecutivo, Legislativo y Judicial-. Dicho esquema de equilibrio previsto para la interacción de los poderes públicos en la Constitución Nacional se basa en un juego de pesos y contrapesos en virtud del cual cada uno de ellos cumple funciones específicas y a su vez de control sobre los restantes poderes. Esta concepción garantiza la independencia del Poder Judicial quien prioritariamente ejerce la función de control asegurando la vigencia de los derechos y libertades de los ciudadanos y la limitación del accionar de los poderes del Estado.

Sin embargo, la limitación de la independencia del Poder Judicial en Argentina es una realidad que no podemos negar. No sólo las dictaduras militares sino también los gobiernos constitucionales han subordinado al Poder Judicial para evitar su control. En un estudio de actualidad, limitaremos nuestro trabajo a la situación del Poder Judicial en Argentina durante la década pasada. El período que estudiaremos coincide con el mandato del ex presidente Carlos Saúl Menem que se extendió

desde 1989 a 1999<sup>1</sup>. La elección de este período político resulta de la constatación de la situación de subordinación en la que el Poder Ejecutivo ha sumido al Poder Judicial en Argentina, a pesar del retorno de la democracia. Ello, mediante diversos mecanismos que hemos identificado y clasificado. Nuestra intención es la de establecer balizas que en un futuro nos adviertan la presencia de conductas opuestas a la tan anhelada consolidación democrática.

### **B. La problemática**

La democracia argentina se encuentra hoy en una etapa de transición después de cuarenta años de inestabilidad política, desde el primer golpe de estado en 1930 hasta 1983. Raúl Alfonsín es el primer presidente constitucional después de la época de la dictadura militar. Carlos Saúl Menem lo sucede en 1989 permaneciendo en el poder hasta 1999 después de haber sido reelegido en 1995 por segunda vez. Este panorama nos sitúa en el contexto político de una democracia que recomienza y que exige el retorno y el respeto del principio elemental de separación de poderes consagrado en la Constitución Nacional. Un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial en un régimen de división estricta de poderes en el cual cada uno de ellos se encuentra especializado funcionalmente y es el único autorizado a intervenir en su ámbito de competencia. El Legislativo discute y vota las leyes, el Ejecutivo las aplica; y finalmente el Poder Judicial garantiza el respeto de las mismas. La vigencia de esta dinámica depende especialmente de la función del

---

<sup>1</sup> Se trata de dos períodos consecutivos de gobierno: el primero, de 6 años, se extiende desde el 8 de julio de 1989 al 8 de julio de 1995, y el segundo, de 4 años, abarca desde el 8 de julio de 1995 al 10 de diciembre de

Poder Judicial y para ello su independencia de los poderes políticos es imprescindible. A su vez, la limitación del accionar de los poderes del Estado asegura la vigencia de los derechos y libertades de los ciudadanos. En definitiva, el Poder Judicial tiene la misión de hacer perdurar el sistema democrático.

Sin embargo, la independencia del Poder Judicial, de vital importancia para la consolidación de la democracia en Argentina, estuvo lejos de ser una realidad en la década pasada. Nuestro análisis parte de esta constatación: la independencia del Poder Judicial ha sido prácticamente suprimida por el Poder Ejecutivo durante la presidencia de Carlos Menem. Ahora bien, nuestro tema de estudio va más allá de este hecho sobre el cual existe casi un consenso en la literatura. Nuestro interrogante pretende determinar los mecanismos a través de los cuáles Carlos Menem ha conseguido dicha subordinación. Y es por ello que nos preguntamos: ¿cuáles son los mecanismos que el Poder Ejecutivo ha utilizado para limitar la independencia del Poder Judicial en un régimen de gobierno supuestamente democrático?

La respuesta a esta pregunta es de vital importancia para inferir un análisis de la calidad del proceso de transición y consolidación de la democracia en Argentina. Identificar los mecanismos que pueden ser utilizados para restringir la independencia del Poder Judicial es un recurso que podremos utilizar para advertir en el futuro el peligro latente de un autoritarismo disfrazado.

## **C. Conceptos preliminares**

A continuación haremos ciertas precisiones de conceptos específicos que utilizaremos en nuestro desarrollo: “Estado de Derecho”, “independencia del Poder Judicial” y “mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial”.

### **1. Estado de Derecho**

Este concepto nos interesa como marco especificador dentro del cual situamos nuestro trabajo sobre la independencia del Poder Judicial. Tres ideas se imponen como contenido mínimo de dicho concepto:

- 1- la idea de limitación del poder : “chaque organe du pouvoir exerce une compétence, et doit l’exercer en respectant les procédures prévues” (De Villiers, 1999, p.98) ;
- 2- la idea de la jerarquización de los actos de poder: “ ce qui permet de contrôler chaque acte en le rapportant aux actes qui lui sont supérieurs dans la hiérarchie” (De Villiers, 1999, p.98) ;
- 3- la idea de una justicia independiente: “ chacun doit pouvoir s’adresser à un juge, et à un juge indépendant, pour faire valoir ses prétentions, y compris contre l’État lui-même.” (De Villiers, 1999, p.98).

## 2. Independencia del Poder Judicial

Con respecto a este término distinguiremos primeramente entre dos expresiones: “independencia del Poder Judicial” e “independencia de la justicia”. A continuación abordaremos separadamente los conceptos de “Poder Judicial” e “independencia”.

“Independencia del Poder Judicial” e “independencia de la justicia” parecerían ser dos maneras diferentes de referirnos a un mismo tema. Sin embargo, el contenido de la expresión “independencia del Poder Judicial ” - sobre el que trabajamos- es más restringido que el de “independencia de la justicia”. Este último término hace referencia a la independencia de “todos los actores” que intervienen en el proceso global de la justicia. En este sentido, se incluyen los magistrados - nacionales e internacionales-, los abogados, los jurados y los asesores. Por el contrario, nuestra investigación se circunscribe a la “independencia del Poder Judicial” y aborda el análisis de la independencia de uno solo de aquellos actores implicados en el proceso judicial: los integrantes del “Poder Judicial ” en Argentina.

Realizada esta primera aproximación, diremos que por “Poder Judicial” nos referimos a uno de los tres órganos de gobierno del Estado, el órgano judicial -junto con el Ejecutivo y el Legislativo-. En términos generales, se entiende por “Poder Judicial” “el órgano encargado especialmente de administrar justicia” (Segovia, 1989, p.145):

“The judiciary could be defined as the organ of government not forming part of the executive or the legislative, which is not subject to personal, substantive and

collective controls, and which performs the primary function of adjudication. The function of adjudication can be exercised by direct resolution of disputes, between private parties, between state organs, or between private party and state organ.” (Shetreet y Deschênes, 1985, p. 599).

La Constitución Nacional de la República Argentina consagra el federalismo como forma del Estado y en virtud de este principio distingue entre dos tipos de autoridades: el gobierno federal y los gobiernos de provincia. Tanto en el orden federal como en cada provincia las potestades gubernamentales están distribuidas en los tres poderes de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con respecto a las Provincias, en el sistema constitucional argentino, tienen la facultad de organizar sus propios gobiernos y en consecuencia, sus propios poderes de gobierno –y entre ellos el Poder Judicial de la provincia, con competencia en todas las cuestiones no delegadas al Poder Judicial de la Nación-. Por esta misma razón existen, en consecuencia, dos clases de jurisdicciones judiciales en el país, una federal y otra provincial. Cada una de ellas ejerce la competencia que tiene legalmente asignada en la Constitución Nacional. Distinguiendo así entre el “Poder Judicial de la Nación” y los Poderes Judiciales de cada una de las provincias nuestro trabajo se centra sobre el primero de ellos<sup>2</sup>. El “Poder Judicial de la Nación”<sup>3</sup> comprende los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N.), los jueces federales (de las Cámaras y Juzgados), y los jueces ordinarios de la Capital Federal (Cámaras y Juzgados), sujetos al régimen de la Constitución de la Nación. Debemos aclarar aquí que consideramos a la justicia ordinaria de la Capital Federal

---

<sup>2</sup> De manera que quedan excluidos de nuestra consideración los jueces de provincia que están sujetos al régimen que establecen las respectivas Constituciones provinciales.

<sup>3</sup> El ámbito o el alcance de la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación es limitado y de excepción (art. 116 y 117 C.N.). Los jueces federales y ordinarios de la Capital Federal son quienes se encuentran en la esfera directa de influencia del Poder Ejecutivo nacional y quienes deben pronunciarse sobre los casos de mayor trascendencia política del país.

como parte del Poder Judicial de la Nación, por cuanto sus jueces son designados y removidos en forma similar que los de la justicia federal y están incluidos en el presupuesto nacional, encontrándose en igual situación que los jueces federales respecto del Poder Ejecutivo nacional<sup>4</sup>. En efecto,

el “Poder Judicial de la Nación está compuesto por dos organizaciones separadas con una cúpula común, que es la Corte Suprema de Justicia de la Nación: una, la justicia “federal” y la otra, la justicia llamada “nacional” u “ordinaria” o “común” de la Capital Federal” (Molinelli, Palanza y Sin, 1999, p.639).

En adelante nos referiremos al “Poder Judicial de la Nación” simplemente como “Poder Judicial”.

Con respecto al concepto de “independencia” de dicho Poder Judicial, se trata de una de sus características típicas, y “ es *presupuesto de la existencia del Poder Judicial* como “Poder del Estado”.” (Dromi<sup>5</sup>, 1996, p.33). Sin independencia, la función judicial resulta normalmente absorbida por la jerarquía administrativa y burocrática, situación característica de los sistemas autoritarios y totalitarios. La independencia del Poder Judicial resulta del principio de división de poderes y de la especialización de funciones del Estado de derecho<sup>6</sup>. Sin embargo, es oportuno aclarar que dicha independencia no es absoluta pues el mismo Estado de derecho

---

<sup>4</sup> Hacemos notar que la reforma constitucional de 1994 ha variado el estatuto jurídico de la ciudad de Buenos Aires, Capital Federal, definiéndola en adelante como autónoma, con facultades propias de legislación y **jurisdicción**. Nuestros ejemplos en este trabajo incluirán la justicia ordinaria de la Capital Federal como integrante del Poder Judicial de la Nación durante el período en el cual dependen en su nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo nacional.

<sup>5</sup> José Roberto Dromi cubrió el cargo de Ministro de Obras Públicas en el gobierno de Carlos Menem. Paradójicamente a sus afirmaciones, fue uno de los negociadores del Poder Ejecutivo partidario de la política menemista de limitación de la independencia del Poder Judicial.

<sup>6</sup> En virtud de estos principios “el Estado moderno privilegia la especialización de las funciones estatales encomendándolas, prioritariamente, a órganos diferentes” (Segovia, 1989, p.153). Al órgano judicial le corresponde prioritariamente la administración de justicia.

determina la sujeción del juez a la ley (dependencia orgánico-funcional) y la Constitución Nacional fija ciertos controles institucionales sobre el Poder Judicial a cargo de los otros poderes del Estado (dependencia orgánico-institucional) (Segovia, 1989, p. 146).

Ahora bien, la “independencia del Poder Judicial” puede ser abordada desde una perspectiva amplia o restringida. Adoptamos la primera de estas interpretaciones y, en consecuencia, destacamos los dos aspectos esenciales a dicho concepto: a) la independencia individual del juez -que evoca la independencia del juez persona, en el caso concreto- y b) la independencia colectiva del Poder Judicial -relativa al órgano judicial considerado como un todo- (Shetreet y Deschênes, 1985, p.590-600). Analizaremos a continuación cada uno de estos aspectos:

**a) La independencia individual del juez** comprende tres facetas fundamentales: independencia substantiva, personal e interna del juez. La primera de ellas, *la independencia substantiva*, se refiere a la independencia del juez en el proceso de decisión judicial. Llamada también independencia funcional o decisiva (en la terminología germana y americana, respectivamente), este elemento implica la sujeción del juez sólo a la ley en el ejercicio de sus funciones, excluyendo cualquier tipo de sujeción a otra autoridad. En este sentido, el juez debe ser libre de toda influencia proveniente del Poder Ejecutivo o Legislativo y de las presiones políticas del momento. Ninian Stephen (Shetreet y Deschênes, 1985: p.594) define con claridad este aspecto de la independencia judicial: “ a judiciary which dispenses

justice according to law without regard to the policies and inclinations of government of the day<sup>7</sup>”.

La segunda faceta de la independencia individual del juez, *la independencia personal*, implica las condiciones que rodean el ejercicio de sus funciones. En este sentido nos referimos a las garantías que protegen el salario y el ejercicio de sus funciones. Dos garantías resguardan especialmente esta independencia. Por un lado, la garantía de inamovilidad de los jueces en virtud de la cual la permanencia en su cargo no depende de la libre voluntad de ningún otro órgano de poder: “vana sería la independencia de cualquier poder cuyos miembros pudieran ser nombrados y removidos por otros poderes a su antojo” (Segovia, 1989, p.158). En segundo lugar, la garantía de la intangibilidad de sus retribuciones. De manera que, todo control que pretenda ejercer el Ejecutivo modificando las condiciones de trabajo de los jueces atenta contra la independencia personal de los mismos.

La tercera faceta de la independencia individual del magistrado es su *independencia interna*. No sólo el juez puede verse presionado por influencias de los otros poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, sino también por interferencias que pueden originarse dentro del mismo Poder Judicial, y en este sentido nos referimos a la independencia interna del juez respecto de sus colegas o superiores.

---

<sup>7</sup> Debemos aclarar que para Ninian Stephen esta definición es completa, mientras que para nosotros es sólo un aspecto del concepto de independencia del Poder Judicial.

**b) La independencia colectiva del Poder Judicial**, considerado como un todo, es un aspecto que ha sido valorizado en las últimas décadas. Este punto hace referencia a la independencia administrativa del Poder Judicial, que incluye la supervisión y el control administrativo de su propio personal, la preparación de su presupuesto y el mantenimiento de las estructuras edilicias que ocupa.

De modo que, cuando nos referimos a la limitación de la independencia del Poder Judicial, aludimos a su restricción en cualquiera de los aspectos que acabamos de señalar, se trate de la independencia individual o colectiva del Poder Judicial. Ello a través de mecanismos políticos o institucionales de limitación de la independencia del Poder Judicial, conceptos que analizaremos a continuación.

### **3. Mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial**

Por “mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial” entendemos una combinación o conjunto de acciones, de prácticas, de recursos, de medios, todos ellos ilegítimos, empleados en vistas del sometimiento del Poder Judicial a la voluntad del Poder Ejecutivo. Debemos aclarar desde un primer momento que la Constitución Argentina consagra como valor constitucional la independencia del Poder Judicial y, en consecuencia, el sistema político no prevee mecanismos de limitación de dicha independencia, por el contrario, tiende a garantizarla. Sin embargo, el Poder Ejecutivo se ha valido de diversas maniobras para someter al

Poder Judicial. Esos métodos utilizados son los que clasificamos como “mecanismos políticos e institucionales” de limitación del Poder Judicial, según estén expresamente previstos en el sistema político como procedimientos válidos de acción del Poder Ejecutivo –legales- o no –ilegales-. En ambos casos, sin embargo, se trata de acciones ilegítimas.

En efecto, nuestra clasificación se basa en la correlación de dos conceptos: la legalidad y la legitimidad. El primero de ellos, la legalidad, hace referencia a lo que está consagrado por la ley; la legitimidad se refiere a lo que es conforme a la justicia, a la equidad, a la moral y a la razón. En un Estado de derecho, ambos conceptos están muy relacionados: lo que es conforme a la ley es en principio legítimo y la legalidad es portadora de una legitimidad considerable. Sin embargo, el concepto de legitimidad es mucho más amplio y permite incluso juzgar la ley, que a pesar de su conformidad al derecho puede resultar ilegítima, contraria a la justicia, a la equidad, a la razón, a la moral (Morissette, 2000, p.31). Es justamente el carácter de ilegitimidad el que caracteriza los “mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial” que pueden, por el contrario, ser abiertamente ilegales –mecanismos políticos- o asumir una apariencia legal –mecanismos institucionales-.

Por “mecanismos políticos” de limitación de la independencia del Poder Judicial entendemos, entonces, todas aquellas prácticas ilegales e ilegítimas del Poder Ejecutivo que tienden a restringir o anular la independencia del Poder Judicial en cualquiera de sus manifestaciones. Dichas prácticas apelan a diversos recursos

como la intimidación, la violencia, las amenazas, la corrupción, el tráfico de influencias, las negociaciones y las prebendas políticas, violando abiertamente la normativa legal vigente.

Por “mecanismos institucionales” de limitación de la independencia del Poder Judicial entendemos todas aquellas prácticas legales pero ilegítimas del Poder Ejecutivo que tienden a restringir o anular la independencia del Poder Judicial en cualquiera de sus manifestaciones. En este sentido, estos mecanismos apelan a procedimientos previstos específicamente dentro del sistema político como medios legales de acción del Poder Ejecutivo. Se trata principalmente del uso de procedimientos legales de manera ilegítima, es decir, atentando contra la independencia del Poder Judicial en lugar de promover su fortalecimiento. Finalmente, ambos mecanismos de control del Poder Judicial, políticos e institucionales, se filtran en el sistema político a través de “canales de influencia”.

#### **4. Canales de influencia**

Por “canales de influencia” entendemos las vías de acceso que presenta el sistema político para influenciar la independencia del Poder Judicial. Se trata de un concepto neutro pues tanto pueden utilizarse para fortalecer como para limitar la independencia del Poder Judicial. Son parte misma del sistema político y es por ello que los calificamos de institucionales. Dichos cauces institucionales de influencia son dos: la organización jurisdiccional y el estatuto de los magistrados.

#### **D. Literatura sobre el tema**

A continuación presentaremos una reseña de la literatura que existe sobre el tema que nos ocupa para poner al lector en conocimiento del avance del pensamiento en este ámbito de estudio. La limitación de la independencia del Poder Judicial, en general, y en la Argentina, en particular, no es un tema que tenga gran desarrollo literario en sí mismo. Es cierto, sin embargo, que se encuentra tangencialmente presentado en el desarrollo de otras temáticas con las cuales se vincula estrechamente: la “independencia del Poder Judicial” y la “relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial”, materias sobre las cuales la literatura es más abundante. Seguidamente presentaremos dicho material literario.

En lo que concierne a la literatura más específica, Shetreet y Deschênes (1985, p.606-610) han identificado la limitación de la independencia del Poder Judicial como una problemática de actualidad:

“ Incidents of violations take place in many countries. Violations of judicial independence have many face and colours, and may be direct or indirect, overt or covert.”

Su obra contiene, a título ilustrativo, diversos casos de limitación de la independencia del Poder Judicial en diversos países: control frágil del Poder Ejecutivo sobre el Judicial, presión presupuestaria -sea de la remuneración individual o de los recursos asignados al sistema judicial en su conjunto-, movilidad de los jueces, supresión de tribunales, presiones políticas para determinar

la preeminencia en el tratamiento de unos u otros expedientes, decisiones judiciales y procedimientos legales influenciadas por el Ejecutivo.

Con respecto al caso concreto de la República Argentina, Verbitsky (1993), en un análisis de naturaleza más bien periodística, relata los entretelones del manejo del poder por parte del Ejecutivo – durante la presidencia de Carlos Menem-, en los primeros años de mandato. Subraya la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo y las drásticas consecuencias de inseguridad jurídica que esta situación genera. Santiago (1998) ofrece una sistematización del comportamiento de la Corte Suprema de Justicia en Argentina (Corte permisiva, moderadora, hostil y activista), reflejando claramente los períodos en los cuales podemos constatar la evidente dependencia de este Alto Tribunal de las políticas del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la problemática de la “independencia del Poder Judicial” es objeto de una literatura abundante. Sea que los autores se inclinen por un mayor o menor activismo judicial, todos ellos coinciden, sin embargo, en el respeto por el principio de la independencia del Poder Judicial como indispensable para mantener vigente el principio de la democracia liberal. En este sentido existe, podríamos decir, un cierto consenso en la literatura. Así lo confirma la *Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice* (Shetreet y Deschênes, 1985, p. 462-477), adoptada en la Conférence mondiale sur l'indépendance de la justice que se realizó en Montreal (Québec, Canadá) el 10 de junio de 1983. Shetreet y Deschênes (1985, p. 393-402) analizan incluso el surgimiento de una jurisprudencia internacional sobre la materia reveladora de una cierta unanimidad de pensamiento al respecto.

Finalmente el estudio de la problemática de la relación existente entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial, es el más amplio de todos y ha generado numerosos interrogantes. Turcey (1997) analiza los vínculos entre la justicia y la política en el escenario francés, defendiendo el espacio judicial como una esfera de autonomía protegida de la influencia del Ejecutivo. Guarnieri y Pederzoli (1996, pp.15-16) afirman el aumento de la importancia política de la justicia en las democracias contemporáneas, si bien admiten que este fenómeno no se manifiesta siempre de la misma manera. La diferente forma de organizar el poder en las distintas democracias determina el lugar de la justicia entre las demás instituciones y en consecuencia, su peso político. Destacan además que la fuerza del Poder Judicial en una democracia depende de las garantías que rodean a las personas que la administran. Desde otra perspectiva, la literatura aborda el tema del rol del Poder Judicial en la sociedad: Guarnieri y Pederzoli (1996) remarcan la importancia política de la justicia y la distinción cada vez más evidente entre el rol clásico del juez destinado a tareas de ejecución -y en consecuencia no políticas- y las funciones que efectivamente cumple. Todavía respecto al rol de los integrantes del Poder Judicial, Tremblay (1999) afirma que las relaciones entre las ramas políticas y judicial han evolucionado notablemente en los últimos decenios y que la transformación de sus roles tradicionales al interior del Estado genera hoy en día numerosos cuestionamientos. Desde una postura diferente, analiza los límites del Poder Judicial - en el derecho canadiense- postulando que en virtud de la teoría de la "justiciabilidad" ciertas cuestiones no deberían ser tratadas por los tribunales. Se

trata de las llamadas cuestiones políticas y que, según Tremblay, quedarían fuera de la jurisdicción o competencia de los jueces.

El tema y el cuestionamiento que hoy nos convoca tiene en cuenta, evidentemente, estos aportes esclarecedores sobre el mecanismo delicado de equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y sobre la función de este último en las democracias, así como la importancia de su independencia. Sin embargo, nuestra perspectiva pretende mirar a trasluz estas temáticas y presentarlas desde un nuevo ángulo, advirtiendo sobre los mecanismos capaces de tergiversar la función del Poder Judicial en las democracias. Para ello hemos elegido presentar el ejemplo paradigmático de la República Argentina.

### **E. Estructura de la memoria**

Para responder a la pregunta que nos hemos planteado desarrollaremos nuestro análisis en tres partes. El primer capítulo se refiere al aspecto teórico de la cuestión en donde presentamos los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial capaces de ser empleados por el Poder Ejecutivo y los canales de influencia por los cuales estos mecanismos se filtran dentro del sistema político.

En el segundo capítulo abordaremos las garantías que rodean la independencia del Poder Judicial en Argentina. Resaltaremos el hecho de que las disposiciones constitucionales vigentes en 1989, fecha de inicio de la presidencia de Carlos Menem, garantizan suficientemente la independencia del Poder Judicial

constituyendo el “muro contra el cual habrían de estrellarse las tentativas que pretendieran manipular el Poder Judicial en beneficio de intereses políticos contingentes” (Bergalli, 1984, p.41).

Finalmente, en el tercer capítulo nos sorprenderemos al advertir que esas garantías fueron astutamente burladas por el gobierno menemista<sup>8</sup>. Corroboraremos, en efecto, que esta sólida estructura judicial prevista por las normas constitucionales argentinas no fueron impedimento suficiente para que la astucia política de Carlos Menem encontrara las brechas necesarias para avasallar contra ella, valiéndose de mecanismos diversos. Identificaremos y clasificaremos esos mecanismos que Carlos Menem ha utilizado durante su gobierno, 1989-1999, para limitar la independencia del Poder Judicial en un régimen de gobierno supuestamente democrático.

---

<sup>8</sup> Esta expresión hace referencia al gobierno de Carlos Menem.

## **PRIMER CAPÍTULO: Teoría: El Poder Ejecutivo y los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial**

### **A. Importancia de un Poder Judicial independiente**

El Poder Judicial tiene asignada una función política de principal importancia: la pacificación de la sociedad. Su rol es vital para la promoción y el mantenimiento del orden social. La convivencia en armonía de los individuos exige la presencia de un tercero imparcial frente a un conflicto, dotado de la capacidad necesaria para dirimirlo. Y es el Estado el que se ha atribuido como propia esta función de impartir justicia. Dentro del esquema de poderes públicos, es el Poder Judicial el que esencialmente tiene asignada esta misión. Los magistrados se desempeñan, pues, en el interés general de la población: su función esencial la de resolver conflictos, de todo tipo, siendo terceros desinteresados entre las partes.

Las cuestiones en las cuales la justicia interviene son diversas y ellas se acrecientan a medida que los fenómenos políticos se someten a las reglas de derecho. Es decir, a medida que la vida política se juridiza, enmarcándose dentro de los cánones que impone el Estado de Derecho, la actividad del Poder Judicial se hace extensiva a nuevas áreas:

“Nous demandons à la justice à la fois de défendre les libertés, d’apaiser les tensions raciales, de condamner la guerre et la pollution (...), de nous protéger contre les abus du pouvoir et contre nos tentations privées, d’infliger des peines, d’atténuer les différences entre les individus, de nous défendre avant que nous

naissions, de nous marier et de nous accorder le droit au divorce, et à une sépulture, ou du moins de veiller à ce que les dépenses de nos enterrements soient payées” (Hufstedler, 1971, p.901).

Estos son sólo algunos de los tantos aspectos en los que el Poder Judicial tercia en las democracias contemporáneas. El Poder Judicial interviene no sólo en cuestiones que afectan la libertad y el patrimonio de las personas individualmente consideradas sino en otros asuntos que conciernen a la población en su conjunto. Es por ello que la imparcialidad del juez es de suma importancia. Y para garantizarla, el Estado establece un cúmulo de procedimientos especiales que la magistratura debe respetar y que aseguran, en cierta medida, un proceso justo e imparcial.

Las partes involucradas en un conflicto pueden ser simples particulares o bien puede tratarse de un conflicto entre particulares y el Estado (que es considerado como otro particular) o entre dos o más Estados entre sí. Ahora bien, siendo el mismo Estado el que ha elegido al juez para el cumplimiento de su función, su legitimidad e imparcialidad se ven comprometidas para resolver un caso en el que una de las partes sea el mismo Estado. De manera que la posición del juez es inquietante cuando el Estado es una de las partes en conflicto. Si los recaudos procesales pueden eliminar en gran medida la duda respecto del carácter imparcial del juez que interviene en un conflicto entre particulares, no es el caso cuando una de las partes en conflicto es el Estado mismo. La legalidad o la legitimidad del accionar del Estado pueden estar en discusión en una controversia determinada y es por ello que la independencia del juez que va a dirimir ese conflicto es de vital importancia no sólo para una decisión justa en la especie, sino para asegurar la vigencia de las normas supremas que rigen el Estado y a las cuales la

administración misma debe estar sometida. En este mismo sentido, el Poder Judicial tiene la función de controlar la legalidad de todos los actos de los demás poderes públicos de manera de asegurar que dichos actos respetarán la Constitución Nacional. Se trata, en efecto, de la importancia de la independencia del Poder Judicial para asegurar la limitación del poder del Estado y, en contrapartida, la vigencia del Estado de Derecho.

A modo de conclusión diremos que son diversas las razones que justifican la importancia de la independencia del Poder Judicial en las sociedades democráticas. No sólo se trata de la necesidad de asegurar a los particulares en conflicto la intervención de un “tercero imparcial y creíble” capaz de resolver el litigio que los confronta. Se trata, además, de asegurar a los particulares que en el caso de confrontarse con el Estado mismo, no existirá conflicto de intereses entre el Estado y el juez. Este último debe mantener su carácter de tercero desinteresado en la controversia a dirimir, a pesar de haber sido seleccionado y designado por el poder político. La independencia del Poder Judicial pone límites precisos al accionar del Estado y garantiza a los particulares el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Constitución. Someter al Estado mismo al cumplimiento de las normas supremas garantiza la vigencia del Estado de Derecho y la credibilidad del sistema político<sup>9</sup>. Sólo así la seguridad jurídica es posible y con ella, una libertad duradera, un desarrollo económico persistente y la consolidación democrática. En

---

<sup>9</sup> Si los poderes públicos están sometidos a las leyes en un Estado de Derecho, el Poder Judicial no escapa a este principio. El Poder Judicial es también un poder limitado y en este sentido, si bien su función es la defensa de los derechos fundamentales de los individuos, su tarea está regida por normas que determinan la responsabilidad judicial.

efecto, dicha seguridad jurídica depende principalmente de la existencia de un Poder Judicial independiente que la genere y la resguarde.

Por el contrario, las tensiones entre el Poder Judicial y el Poder político han existido siempre. Para que exista un proceso equitativo entre dos partes en conflicto es imprescindible que el juez no tenga ningún interés al exterior del litigio preciso y ninguna relación con alguna de las partes en cuestión. Es por ello que su independencia respecto del Poder Legislativo, que elabora las leyes, y del Poder Ejecutivo, que las ejecuta, es de vital importancia. Sólo de esta manera los magistrados podrán asegurar que las normas básicas del Estado, reinarán por sobre la voluntad del gobierno de turno: “Le rôle du juge revient alors à défendre les droits des individus, des minorités contre les abus potentiels des institutions représentatives et des majorités qui les contrôlent.” (Guarnieri y Pederzoli, 1996, p.150). Sin embargo constataremos que el Poder Ejecutivo no siempre ha respetado estos principios y que, flexibilizando el sistema a favor de sus intereses, ha hecho uso de diversos mecanismos a fin de limitar la independencia del Poder Judicial y evitar su control.

## **B. El Poder Ejecutivo y los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial**

## **1. Mecanismos políticos de limitación de la independencia del Poder Judicial**

Los “mecanismos políticos” de limitación de la independencia del Poder Judicial son prácticas ilegales e ilegítimas del Poder Ejecutivo que tienden a restringir o anular la independencia del Poder Judicial en cualquiera de sus manifestaciones. Estas maniobras apelan a recursos tales como las negociaciones políticas, la extorsión, la intimidación, la violencia, la corrupción y el tráfico de influencias, entre otras. Son mecanismos que se improvisan según las circunstancias políticas y coyunturales de los distintos regímenes políticos. En consecuencia, se modifican y se adaptan según el tiempo, el lugar, las circunstancias y la estrategia política planificada por el poder político.

Cualquiera sea el medio elegido, se trata de recursos que afrentan la ley, aunque dicha infracción no tenga prevista una sanción penal específica. En la generalidad de los casos, los mecanismos que el Poder Ejecutivo utiliza para limitar la independencia del Poder Judicial no están tipificados penalmente como delitos específicos contra la independencia del Poder Judicial. Podrían en algunos casos, atentar contra otros derechos como el de propiedad, trabajo, integridad física o moral de las personas, contra el honor, el debido proceso o la igualdad ante la ley, siendo los jueces las víctimas de estos delitos.

El Poder Judicial de numerosos países en el mundo ha sufrido el avasallamiento del poder político, y nos serviremos de estas experiencias para ilustrar el tema. En

Argentina, por ejemplo, a partir de 1930 y hasta 1983, los jueces fueron declarados en comisión en numerosas oportunidades y cesanteados directamente en otras desconociéndose así el principio de inamovilidad de los magistrados, la más importante garantía de independencia judicial. En India, el Poder Ejecutivo utilizó el mecanismo de traslados irregulares como medio de presión de jueces independientes, traslados no consentidos que constituían una especie de cesantía indirecta puesto que los jueces eran asignados a regiones en las que incluso se encontraban con barreras lingüísticas que debían superar. En 1981, en Malta, se recurrió a la clausura de tribunales como mecanismo político. En Israel, como ocurrió en el caso de Robert Soblen, el Poder Ejecutivo clausuró provisoriamente los tribunales a fin de privar de justicia a los ciudadanos en situaciones comprometedoras. La aplicación de legislación con efectos retroactivos a fin de dejar sin efecto decisiones judiciales es otro de los mecanismos que el Poder Ejecutivo en numerosos países ha utilizado instigando al Legislativo a la sanción de dichas leyes: es el caso, entre otros, de Gran Bretaña, Israel, Canadá, Grecia y Australia. Las tentativas de miembros del Poder Ejecutivo de influenciar a jueces en sus decisiones es, entre muchos otros, el caso de Canadá en 1976 y de Israel en 1981. Otro mecanismo político utilizado por el Poder Ejecutivo en el Sur de Australia consistió en la reducción de recursos al Poder Judicial, aumentando así su control sobre las cuestiones judiciales. La reducción de la remuneración de los jueces como mecanismo de presión, sea por mora en el pago, descuentos forzosos, falta de actualización monetaria en épocas inflacionarias o pago en bonos, se suma a los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial. El otorgamiento de jubilaciones graciabiles para incitar a los jueces a retirarse de sus

cargos concediendo al Poder político la posibilidad de nuevas designaciones es otra maniobra aplicada en Argentina. La remoción de jueces y ministros de las Cortes Supremas mediante amenazas, violencia, intimidación o presiones políticas y nuevas designaciones irregulares en las vacantes producidas, es otra práctica que también conoció Argentina. La intervención del Poder Judicial por parte del poder político se asemeja a las suspensiones transitorias de la actividad judicial sólo que operan dentro de un marco supuestamente más democrático de gobierno en virtud del cual argumentan la existencia de una gravedad institucional que justifica dicha actitud. La conformación de tribunales especiales o la imposición de jueces especiales para causas determinadas. El sometimiento de los jueces a los dictados del poder político de turno mediante intimidación o concesión de favores o promociones como es también el caso en Argentina. En todas estas situaciones el Poder Judicial no es ajeno a la voluntad del Poder político, es decir, nos encontramos frente al fenómeno de politización del Poder Judicial.

## **2. Mecanismos institucionales de limitación de la independencia del Poder Judicial**

Los “mecanismos institucionales” de limitación de la independencia del Poder Judicial son prácticas legales pero ilegítimas del Poder Ejecutivo que tienden a restringir o anular la independencia del Poder Judicial en cualquiera de sus manifestaciones. El poder político tergiversa el espíritu de la ley y de las instituciones jurídicas o políticas establecidas a pesar de respetar el aspecto formal

de las mismas. Es decir, el Poder Ejecutivo utiliza ilegítimamente los recursos institucionales para anular o disminuir la independencia del Poder Judicial y su incidencia en el sistema político en lugar de emplearlos, según el mandato constitucional, para reforzar la independencia del Poder Judicial. El medio institucional por excelencia previsto en un Estado de derecho para incidir en la fisonomía del sistema político es el procedimiento legislativo.

### **C. Canales de influencia que el sistema político dispone para modificar el grado de independencia del Poder Judicial**

Esos mecanismos de control de la independencia del Poder Judicial, sean políticos o institucionales, se introducen en el sistema político principalmente a través de dos “canales de influencia”: la *estructura de la organización judicial* y el *estatuto judicial*. (Guarnieri y Pederzoli, 1996, p.80). Estos cauces institucionales no se excluyen, es decir, la limitación de la independencia del Poder Judicial puede llevarse a cabo embistiendo conjuntamente en ambas direcciones, o sea, modificando la organización jurisdiccional y el estatuto de los jueces simultáneamente en desmedro de la independencia judicial. Además, tanto para modificar las reglas de juego en una u otra esfera pueden utilizarse mecanismos políticos o institucionales de restricción de la independencia del Poder Judicial. A continuación analizaremos cada uno de estos dos canales:

## **1. Organización jurisdiccional**

El primer canal de influencia a través del cual el poder político puede subyugar al Poder Judicial consiste en su organización jurisdiccional. Se trata de un elemento externo al sistema judicial pues implica las relaciones entre el sistema judicial y el sistema político al cual éste pertenece (Guarnieri y Pederzoli, 1996, p.80). La estrategia del poder político está orientada, en este sentido, a dotar al sistema judicial de una estructura que tienda a reducir el impacto potencial del Poder Judicial sobre el poder político. Existen a nuestro parecer tres maneras de lograrlo: a) reduciendo la amplitud de la investidura que el Poder Judicial posee dentro del sistema político, b) dotando al sistema judicial de una jurisdicción diferente para entender en cuestiones que impliquen el accionar del Estado (jurisdicción administrativa, normalmente más dependiente del Poder Ejecutivo) y finalmente, c) atribuyendo al Tribunal más alto de justicia un rol de control respecto del trabajo de los tribunales inferiores. Por supuesto, cada uno de estas tres vías merece un estudio más detallado:

### **a) Investidura del Poder Judicial en la Constitución**

El primer canal de influencia que el Poder Ejecutivo puede utilizar para limitar la independencia del Poder Judicial consiste en el tipo de investidura que tiene consagrado dicho Poder en la Constitución del Estado. Se trata de la mayor o menor jerarquía que se le otorga a la función judicial en un sistema político. En la medida

en que se reconoce a la autoridad judicial el carácter de tercer poder del Estado, en igualdad de condiciones que el Ejecutivo y el Legislativo, su independencia se impone necesariamente. Sin embargo, en la medida en que se impida dicho reconocimiento o se minimice su función como poder público, se limita su independencia frente a los otros departamentos públicos.

Existen tres maneras diferentes de posesionar la autoridad judicial frente al poder político en la Constitución de un Estado: como simple función judicial dependiente del poder político; como autoridad judicial con cierta independencia del Poder del Estado; o finalmente, como uno de los poderes del Estado integrante del gobierno. Respecto del primero de estos casos, es la situación típica de los Estados autoritarios y totalitarios, en donde la función judicial se organiza en forma de tribunales que no revisten la calidad de “Poder del Estado” y que dependen del poder político, en sus diversas expresiones según el caso. Incluso a pesar de estar formalmente sujetos a derecho, en la realidad de los hechos son jueces dependientes del régimen ( Dromi,1983, p.185)<sup>10</sup>.

Diferente es el caso de las democracias europeas que constituyen una segunda manera de integrar la función judicial al gobierno del Estado, constituyendo una “organización administrativa jerarquizada con independencia funcional de otros órganos del Estado, pero sin investir la jerarquía de *“poder político-institucional”*.” (Dromi, 1983, p.186)<sup>11</sup>. No nos encontramos en este caso frente a una autoridad

---

<sup>10</sup> Para consultar ejemplos de este tipo de investidura ver Dromi, 1983, p.186.

<sup>11</sup> Para profundizar sobre esta controversia entre “poder- autoridad” ver Vincent y asociados, 1996, p.78 y nota 2, p.78.

judicial que goce del carácter de poder público institucionalmente independiente.<sup>12</sup> Por el contrario, ella no sólo no integra el gobierno sino que, además, no tiene a su cargo el control de la constitucionalidad. Dicha facultad de contralor de los otros poderes del Estado, Legislativo y Ejecutivo, está a cargo de una organización especializada diferente (Dromi, 1983, p.186). La Constitución francesa es el ejemplo más contundente que podemos mencionar.<sup>13</sup>

Finalmente, cuando la función judicial es ejercida por uno de los poderes del Estado es cuando se encuentra más fortalecida frente al poder público y cuando su carácter de independiente es más acentuado. La autoridad judicial deja de ser un “poder administrativo” y pasa a ser un “poder político”. Dicha evolución se produce en el derecho norteamericano con el caso “Marbury v. Madison” (1803) y continúa con posterioridad a arraigarse por obra de la jurisprudencia. A partir de dicho caso, el Poder Judicial asume la potestad de controlar los demás departamentos del Estado (Ejecutivo y Legislativo). Es en los estados democráticos americanos donde la función judicial reviste la investidura de poder público situándose con ello como tercer Poder del Estado (Dromi<sup>14</sup>, 1983, p.187). Ya no se trata de una organización tribunalicia que tiene por finalidad la de administrar justicia constituyendo simplemente un poder administrativo que desarrolla sus funciones bajo la esfera del Poder Ejecutivo. Se trata de un poder independiente que tiene competencia exclusiva de contralor de la constitucionalidad de las leyes y que es intérprete final

---

<sup>12</sup> Para profundizar sobre el tema y consultar ejemplos ver Dromi, 1983, p.186. En una interpretación aparentemente diferente respecto del sentido de la constitución alemana, italiana y española ver Turcey, 1997, p.241.

<sup>13</sup> En el mismo sentido, Turcey, 1997, p.239-243.

<sup>14</sup> Contradictoriamente a lo que proclama, Dromi, como Ministro de Obras y Servicios públicos en el gobierno de Carlos Menem avocó por el control de la Corte Suprema de Justicia (Verbitsky, 1991, p.70).

de la Constitución. Tiene además a su cargo la potestad de dirimir los conflictos entre los poderes. El Estado de derecho es el que se beneficia en esta nueva ecuación pues cuenta con un Poder -el Judicial- cuya función específica es la de asegurar la vigencia de la Constitución misma en su carácter de tercer Poder del Estado y como integrante mismo del gobierno.

**b) Jurisdicciones con competencias limitadas: unidad y dualidad de jurisdicciones**

La fragmentación de la competencia jurisdiccional es la segunda vía mediante la cual es posible limitar institucionalmente la independencia del Poder Judicial. Se trata de uno de los canales más sutiles y más estables de limitación de la independencia del Poder Judicial y, en consecuencia, de reducción de su impacto político. La estructura jurisdiccional de los sistemas continentales europeos se caracteriza por esta fragmentación jurisdiccional. Este sistema heredado del modelo napoleónico y cuyo ejemplo más característico es el sistema francés, distingue dos órdenes de jurisdicción: la jurisdicción judicial, encargada de resolver los conflictos civiles y penales, y la jurisdicción administrativa, que decide sobre las cuestiones que implican a la administración. Ambas jurisdicciones tienen en la cúspide de su estructura un tribunal soberano diferente. Ahora bien, en el caso de la jurisdicción administrativa, el tribunal supremo que lo corona depende directamente del Poder político y sus jueces dependen de él puesto que no gozan de inamovilidad en sus cargos -y en consecuencia pueden ser removidos si el contenido de sus decisiones no agradan al poder político- ni de independencia en sus decisiones. Por el

contrario, la unidad de jurisdicción se caracteriza por la existencia de un solo orden de jurisdicción que es competente para conocer a la vez los conflictos entre los particulares y los litigios en los que interviene el Estado. Sus tribunales entienden en causas de derecho privado y de derecho penal así como en controversias de derecho público y constitucional. Es la estructura jurisdiccional a la que responden los países anglosajones y es la que mejor garantiza la independencia del Poder Judicial respecto de decisiones que comprometen la actividad del Estado.

### **c) Relaciones entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional**

La dinámica que se imponga entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional es la tercera vía mediante la cual es posible limitar la independencia del Poder Judicial. En virtud del principio de la doble jurisdicción, todos los sistemas judiciales se organizan en diferentes niveles a fin de garantizar a las partes en proceso la posibilidad, según el caso, de hacer revisar la sentencia dictada por un juez de una instancia inferior. Sin embargo, las relaciones que existen entre esos diferentes niveles de jurisdicción no es la misma de un sistema jurisdiccional a otro. Dos son los modelos que podemos identificar en este sentido: el sistema de coordinación y el sistema jerárquico (Guarnieri y Pederzoli, 1996, p.80-81). El primero de ellos corresponde al modelo de magistraturas profesionales (*Common Law*) y garantiza más eficazmente la independencia del Poder Judicial. El segundo de ellos, el sistema jerárquico, se identifica con el modelo de magistraturas burocráticas (*Civil Law*) y ofrece una dinámica más proclive a la limitación de la

independencia del Poder Judicial. Estos dos sistemas responden a una lógica diferente directamente relacionada al rol que juega el tribunal más alto de la pirámide jurisdiccional. En el sistema de coordinación (Magistraturas profesionales-*Common Law*), la Corte Suprema es una verdadera instancia de excepción cuya función es exclusivamente la de asegurar una cierta coherencia de la interpretación de la regla de derecho. En el sistema jerárquico (Magistraturas burocráticas-*Civil Law*), la Corte asegura no sólo esa misma función de unificación del derecho sino que además ejerce una función de control sobre el trabajo de los jueces inferiores<sup>15</sup>. Por esta razón el funcionamiento de ambos sistemas es diferente. El sistema de coordinación reposa en una dinámica centrífuga que favorece la autonomía de los distintos centros de decisión, sean los tribunales inferiores o las instancias de apelación, de manera que los recursos posibles ante el más alto tribunal de la jerarquía jurisdiccional son la excepción. La mayor parte de los conflictos son resueltos en las instancias inferiores y los recursos ante la Corte Suprema están sujetos a ciertas restricciones. Lo contrario ocurre en el sistema jerárquico que favorece una dinámica centrípeta en la cual la Corte Suprema es el principal centro de decisión, restando autonomía e independencia a los niveles inferiores de jurisdicción. Gran parte de fallos de las instancias inferiores llegan en apelación a la Corte Suprema que asegura así el cumplimiento de su función de control de las instancias inferiores (Guarnieri y Pederzoli, 1996, p.80-81).

En cuanto a las repercusiones de ambos sistemas, el de coordinación (Magistraturas profesionales-*Common Law*) promueve mayormente la independencia de la justicia.

---

<sup>15</sup> Sobre el rol de la Corte de Casación en Francia que responde a este sistema jerárquico ver Taisne, 1996, p.41

En efecto, dicho sistema puede acarrear una disminución de la coherencia general de las decisiones judiciales por dos razones: por un lado, favorece las diferencias entre las decisiones de unas y otras instancias debido a que la revisión de un fallo ante la Corte Suprema sólo procede en casos excepcionales; y por el otro lado, debido a que la mayor cantidad de conflictos son resueltos definitivamente en las instancias anteriores a la Corte. Por contrapartida, este mecanismo refuerza la imagen de imparcialidad del juez en la medida que la Corte no cumple necesariamente una función de revisión de las decisiones de los jueces inferiores sino en casos excepcionales.

Opuestamente, el sistema jerárquico (Magistraturas burocráticas-*Civil Law*) asegura una mayor coherencia de la jurisprudencia pero a costa de la limitación de la autonomía de las jurisdicciones inferiores. Este sistema favorece la apelación ante la Corte Suprema de una gran parte del flujo de fallos de las instancias inferiores que, en consecuencia, son normalmente revisadas por el tribunal supremo. La adopción de este sistema refleja una voluntad más proclive a la limitación de la independencia del Poder Judicial.

## **2. Estatuto de la magistratura**

El segundo canal de influencia con que cuenta el poder político para coartar el accionar independiente del Poder Judicial consiste en el estatuto de la magistratura. Se trata de un factor interno al sistema judicial puesto que implica los procesos de

selección, designación, nombramiento, remuneración, promoción y remoción de los jueces que conforman un sistema judicial determinado. El Poder Ejecutivo puede valerse justamente de estos mecanismos sea para aumentar o restringir la independencia del Poder Judicial. En este sentido, existen dos grandes modelos que gobiernan estos procesos o mecanismos institucionales: el de las magistraturas burocráticas y el de las magistraturas profesionales (Guarnieri y Pederzoli, 1996, p.155-157), cada uno de ellos perteneciente a una tradición jurídica diferente (*Civil Law* y *Common Law*). Cada uno de estos modelos está rodeado de características diferentes que otorgan al sistema judicial mayor o menor vulnerabilidad a la influencia del poder político. Analicemos a continuación estos dos modelos que están típicamente ejemplificados por el caso francés y el americano respectivamente.

#### **a) Magistraturas Burocráticas (*Civil Law*)**

Las magistraturas burocráticas corresponden al modelo de instituciones judiciales provenientes de la tradición jurídica de los países del *Civil Law*. Entre ellos Francia, España, Italia, Alemania y Portugal. Por supuesto, de un país a otro encontramos variaciones en la implementación de este modelo. Todos ellos responden al modelo napoleónico y Francia es el ejemplo típico. Este modelo se presenta en su conjunto mucho más débil que el de las magistraturas profesionales en cuanto a la independencia que ofrece a los jueces en el ejercicio de sus funciones.

La influencia del poder político se ejerce, sobre todo, a través de la estructuración de la magistratura como una *carrera judicial*. Esa carrera judicial implica la existencia de una organización jerárquica en la cual sus integrantes tienen grados y funciones diferentes. En teoría, iniciada la carrera judicial, un magistrado puede ascender en esa jerarquía en donde existen grados superiores e inferiores -posición administrativa al interior de la jerarquía- y en donde unas funciones son más prestigiosas que otras. Es lógico imaginar el deseo de los magistrados de ascender en la jerarquía y no resulta difícil identificar que es la manera con que cuenta el Poder Ejecutivo, de quien depende su designación y su promoción, para influenciar a los magistrados. La jerarquía también establece una dinámica al interior de la cual los jueces que ocupan los cargos más altos son respetados y ejercen su influencia sobre quienes tienen menor jerarquía. El proceso de *reclutamiento* de los jueces se hace mediante un concurso público organizado bajo la dirección del Ministerio de Justicia, es decir, del poder político. La *designación* de los jueces, que implica su ingreso a la carrera judicial y su consecuente *nombramiento*, se producen mediante la designación por decreto del Presidente de la República. Si bien teóricamente los magistrados gozan de la garantía de inamovilidad<sup>16</sup>, ella es sólo relativa e incluso calificada como simbólica según los especialistas del caso francés. Además, en este modelo, en el que se distinguen dos órdenes de jurisdicciones, una judicial y otra administrativa, la inamovilidad no es extensiva a todas las jurisdicciones. Si bien todos los jueces judiciales gozan de ella<sup>17</sup>, por el contrario, ni los magistrados del

---

<sup>16</sup> La garantía de inamovilidad asegura al magistrado en su cargo mientras dure su buena conducta sin que pueda ser desplazado arbitrariamente por el Poder Ejecutivo: un juez no puede recibir, sin su consentimiento, una nueva afectación, incluso si se trata de una promoción.

<sup>17</sup> Sin embargo, afirma Cadet (1992, p.166) que en el sistema francés la inamovilidad de los jueces no deja de ser relativa, con un valor más simbólico que real.

Ministerio público –que son representantes del Poder Ejecutivo ante los Tribunales- ni los miembros del Consejo de Estado -el más alto tribunal de la jurisdicción administrativa- gozan de esta garantía, lo que limita enormemente la decisión de los magistrados respecto de cuestiones que involucran la responsabilidad del poder político. Finalmente, todos estos elementos, concatenados unos con otros, determinan una particular incidencia del Poder Ejecutivo sobre la función judicial y caracterizan al magistrado fundamentalmente como un funcionario público preocupado y presionado por asuntos que conciernen su sueldo, jubilación y ascensos, dispuestos a satisfacer las directivas de sus superiores jerárquicos a fin de no obstaculizar su promoción. Por otro lado, no existe en Francia control de constitucionalidad por parte de los jueces y éstos dependen directamente del Ministerio de Justicia que incluso emite indicaciones sobre el sentido en que los jueces interpretarán y aplicarán ciertas leyes. Las garantías de independencia de los jueces quedan reducidas sólo a dos aspectos que, a su vez, tienen un peso sólo relativo: la regla de la inamovilidad y la intervención del Consejo Superior de la Magistratura que interviene en el nombramiento y promoción de los magistrados emitiendo una opinión que no tiene, sin embargo, carácter coercitivo (Barrera, 1981).

#### **b) Magistraturas Profesionales (*Common Law*)**

Las magistraturas profesionales corresponden al modelo de instituciones judiciales provenientes de los países del *Common Law*. El ejemplo más típico es el americano, en donde el sistema mismo garantiza una mayor independencia de la magistratura y

en donde el rol político de los jueces resulta en consecuencia de mayor trascendencia. La independencia del Poder Judicial está asegurada por la existencia de un núcleo de garantías que rodean la organización institucional de la magistratura y que incluyen el proceso de selección, designación, nombramiento, promoción y remoción de los jueces. En este sentido, es en el proceso de selección de los jueces en donde el poder político americano ejerce su mayor influencia puesto que con posterioridad a este momento los jueces gozan en general de fuertes garantías de independencia: la *designación* de los jueces es realizada por el Ejecutivo con acuerdo del Senado y el *nombramiento* de los mismos es vitalicio mientras dure su buena conducta. Además, no existe *carrera judicial*<sup>18</sup> en este modelo de organización institucional, de modo que no existen promociones que dependan exclusivamente del favor del Poder Ejecutivo. Finalmente, el procedimiento de *remoción* de un juez está previsto mediante un procedimiento complejo y específico y la *remuneración* está garantizada mediante el principio de la irreductibilidad.

#### **D. Conclusión**

A modo de conclusión remarcaremos primeramente la importancia de la independencia del Poder Judicial tanto en la vida de los ciudadanos como en la vida del Estado, como garantía de vigencia del Estado de derecho. En segundo lugar diremos, sin embargo, que no todos los sistemas políticos acuerdan al Poder Judicial un mismo valor y que la importancia política que se le asigna se refleja en

---

<sup>18</sup> Tal como se entiende el término respecto de las magistraturas de los países de Europa continental.

la estructura de sus instituciones. Es así como encontramos sistemas políticos que promueven un Poder Judicial independiente y otros que lo hacen sólo limitadamente. Dos son los grandes sistemas que podemos identificar: el de magistratura profesional (*Common Law*) y el de magistratura burocrática (*Civil Law*), ambos reflejo de una concepción diferente del equilibrio de poderes, de una actitud diferente frente al rol de los poderes del Estado y frente a la misión del Poder Judicial particularmente. Estas diferencias son fruto de la historia y de una tradición jurídica diferente.

De todas maneras, en uno u otro modelo de magistratura, la función judicial es en su esencia la misma: resolución de conflictos, protección de los derechos de los individuos entre sí y frente al Estado y límite al autoritarismo del poder público. Es por esta razón que resulta conflictiva la relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, éste último sujeto a decisiones de la justicia en numerosas oportunidades. Es por ello que el poder público se inclina normalmente a restringir el impacto político del Poder Judicial y para ello recurre a todos los medios posibles, utilizando diversos mecanismos de limitación del Poder Judicial que clasificamos como “mecanismos políticos” y “mecanismos institucionales”. Ambos de carácter ilegítimo, los “mecanismos políticos” son además ilegales. Los “mecanismos institucionales”, peligrosamente, mantienen una apariencia de legalidad. Dichos mecanismos se filtran en el sistema político a través de dos vías: a) la organización jurisdiccional: sea restringiendo la investidura del Poder Judicial, limitando la extensión de la competencia de los jueces, o generando una dependencia entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional; y b) el estatuto de los magistrados:

debilitando las garantías de independencia de la magistratura que rodean a los procesos de selección, designación, nombramiento, remuneración, promoción y remoción de los magistrados.

## **SEGUNDO CAPÍTULO: Argentina: Independencia del Poder Judicial**

*“El Poder Judicial penetra en el hogar de cada hombre, juzga su propiedad, su reputación, su vida, todo. ¿No es entonces importantísimo que sea perfecto y completamente independiente, sin que nadie lo influencie o lo controle a excepción de Dios o su conciencia? La Constitución es la protección que tiene el pobre contra el rico; la salvaguardia del pueblo contra las poderosas ambiciones de los intereses egoístas, el baluarte contra la anarquía y la corrupción, pero carecerá de fuerza y eficacia si no existe un Poder Judicial que la custodie y la mantenga.” Sentencia “Evans vs. Gore”, de la Corte Suprema americana.*

La Constitución Nacional Argentina consagra el principio de separación de poderes y, consecuentemente, el de independencia del Poder Judicial. Este último principio está implícitamente consagrado en el texto constitucional sancionado en 1953 como valor fundamental del sistema político argentino. La estructura constitucional resguarda satisfactoriamente la independencia individual (sustantiva, personal e interna) y colectiva de la magistratura, es decir, la independencia del Poder Judicial en sus diversas manifestaciones. Las posteriores reformas constitucionales, salvo la de 1994 que analizaremos más adelante, no han modificado ni interferido en la amplitud con que este principio ha sido insuflado en el sistema político argentino.

De modo que atendiendo al objetivo primordial de limitación de poder, el Poder Judicial tiene reservado en la Constitución Nacional una función de gobierno de

gran repercusión en la vida política del Estado y, en consecuencia, un lugar de igual jerarquía que los demás poderes públicos. Las ramas políticas de gobierno se controlan mutuamente a fin de evitar la concentración de poder en un solo órgano, estableciendo así un determinado equilibrio entre ellos. Más aún, la independencia del Poder Judicial permite garantizar esa división de poderes y el control del accionar de los gobernantes. La actividad de los órganos políticos está, así, sometida a marcos jurídicos bien definidos.

Nuestra intención en este capítulo es poner en evidencia que las garantías esenciales que promueven la independencia del Poder Judicial están presentes en la configuración del sistema judicial argentino en 1989, fecha de inicio de la presidencia de Carlos Menem. Presentaremos las características principales del sistema judicial argentino vigentes al momento de asumir Carlos Menem la presidencia de la Nación. Este análisis revelará que la independencia del Poder Judicial se encontraba satisfactoriamente garantizada por las disposiciones constitucionales vigentes.

La metodología que adoptaremos en este capítulo tiende a retomar los conceptos que ya hemos esbozado. En el capítulo precedente hemos identificado que el sistema judicial cuenta con dos tipos de “canales institucionales de influencia” a través de los cuales pueden filtrarse diversos mecanismos, sean políticos o institucionales, tendientes a modificar el grado de independencia del Poder Judicial en el sistema político. Es por ello que, favoreciendo la coherencia general de nuestra exposición, adoptaremos la misma metodología para presentar, en este caso,

las características de esos canales de influencia en el sistema político argentino y la solidez que otorgan, en su conjunto, al sistema judicial argentino. Es decir, veremos que esos “canales de influencia” a través de los cuales es posible que se filtren “mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial” están lo suficientemente protegidos contra posibles avances del poder político en Argentina. Analizaremos así las características del sistema judicial argentino desde esa doble perspectiva: la organización jurisdiccional y el estatuto de sus magistrados.

#### **A. Organización jurisdiccional del sistema judicial argentino**

Hemos señalado, en el capítulo anterior, que dentro de la organización jurisdiccional de un sistema judicial, son tres los caminos para influir sobre la incidencia del Poder Judicial en el sistema político: a través de la investidura de la función judicial, del sistema de jurisdicción al que responda, y de las relaciones establecidas entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional. Retomaremos a continuación cada uno de ellos presentando el caso argentino. Veremos que tanto la investidura de la función judicial como Poder del Estado, la unidad de jurisdicción del sistema judicial y las relaciones que deben respetarse entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional contribuyen a fortalecer la posición de independencia del Poder Judicial en el sistema político argentino. A continuación desarrollaremos cada uno de estos aspectos:

## 1. Investidura del Poder Judicial en la Constitución

El art. 108 de la C. N. es de fundamental importancia en cuanto a la instalación constitucional del Poder Judicial de la Nación y la investidura que tiene asignada: la de uno de los tres poderes del Estado, y en consecuencia, independiente de los demás. Dicho Poder Judicial consta de un sólo órgano judicial que es su cúspide: la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Sabsay y Onaindia, 1997, p.369). El Congreso de la Nación tiene la facultad de crear los demás integrantes de este poder, denominados genéricamente “tribunales inferiores”.

De este modo, la función judicial tiene la categoría de “Poder” en la Constitución Argentina y dicho poder reviste idéntica jerarquía institucional que los otros dos poderes del Estado, el Legislativo y el Ejecutivo. La separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial es clara. En virtud del art. 109 de la C.N el Poder Ejecutivo tiene expresamente prohibido asumir funciones judiciales y en este sentido, la administración de justicia no sólo es privativa del Estado sino además del Poder Judicial. Esta disposición constitucional refuerza la consagración del principio de separación de poderes y la investidura de “poder” político independiente que le cabe al Poder Judicial de la Nación, prohibiendo claramente al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales. De este modo la separación entre el Ejecutivo y el Judicial es contundente y no deja ningún lugar a dudas (Sabsay y Onaindia, 1997, p.370).

En cuanto a las características del Poder Judicial, se trata de un poder autorrestringido e independiente. Primeramente, es autorrestringido porque no puede actuar de oficio sino a pedido de parte y debe juzgar según la ley. En segundo lugar, es un poder independiente en sus decisiones (Quiroga Lavié, 2000, p.698) aunque no está fuera de control de los otros dos poderes públicos y bien podemos referirnos a una situación de “pesos y contrapesos” entre ellos. Por un lado, depende del Poder Ejecutivo para dar cumplimiento a sus decisiones que requieren de la fuerza pública y por el otro lado, es facultad del Congreso reglamentar sobre la jurisdicción federal. Finalmente, los miembros del Poder Judicial pueden ser sometidos a juicio de remoción respetando los procedimientos predeterminados.

El Poder Judicial, que participa en el gobierno de la Nación junto al Poder Ejecutivo y al Legislativo, cuenta con atribuciones públicas específicas. En este sentido le caben tres tipos de funciones que son absolutamente indelegables (Quiroga Lavié, 2000, p.697): a) desde un punto de vista institucional, el Poder Judicial controla a los poderes públicos y a los particulares en la medida en que ellos ejercen ese poder público; b) desde el punto de vista del federalismo, la Justicia federal custodia la supremacía de la Constitución incluso sobre los derechos de las provincias (art. 31 y 116 de la C.N.) declarando la inconstitucionalidad o la nulidad de las leyes o de los actos de gobierno; y c) desde un punto de vista jurisdiccional, la justicia federal interpreta y aplica normas jurídicas para dirimir controversias (art. 116 de la C.N.).

De modo que la función judicial en Argentina ha sido dotada de la estructura que mejor garantiza la independencia de los magistrados respecto del accionar de los

poderes políticos: la función judicial no forma parte de la actividad del Ejecutivo sino que es totalmente independiente y asumida por un tercer Poder del Estado, el Judicial, con funciones específicas e indelegables.

## 2. Unidad de Jurisdicción

La organización jurisdiccional de las instituciones judiciales en Argentina responde a la tradición anglosajona (*Common Law*). En virtud de este modelo existe un sólo orden de jurisdicción coronado por la Corte Suprema de Justicia que entiende en todo tipo de causas sin que exista, en principio, un orden de jurisdicción administrativa diferente para las causas que involucran al Estado. Ello favorece la imparcialidad de las decisiones judiciales cuando la acción de los poderes del Estado está en duda. No existen tribunales diferentes para juzgar las causas en las que el Estado es parte. En este sentido, el sistema judicial argentino favorece considerablemente la independencia judicial. Debemos aclarar, sin embargo, que a pesar de la estructura constitucional que así lo determina, existen en el sistema argentino tribunales administrativos creados por ley como lo son, por ejemplo, el Tribunal Fiscal de la Nación, el Tribunal de Faltas, la Dirección Nacional de Migraciones, el Banco Central, entre otros. Una interpretación estricta del art. 109 de la C.N. que prohíbe al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales nos llevaría a pensar en la inconstitucionalidad de la vía recursiva administrativa establecida por ley (Quiroga Lavié, 2000, p.700). Sin embargo, en todos los casos el procedimiento administrativo asegura la vía judicial una vez agotadas las instancias

administrativas, situación que según la interpretación dominante de la Corte Suprema de Justicia es compatible con la Constitución. Es decir, en todo procedimiento administrativo es posible alcanzar la instancia judicial, con la Corte Suprema de Justicia en su cúspide, previo agotamiento de los recursos administrativos disponibles (art. 23 de la ley 19.549), lo que mantiene el sistema de unicidad de jurisdicción y confirma la independencia del Poder Judicial para actuar en todas las cuestiones, incluso administrativas, sin excepción.

### **3. Relaciones entre los diversos niveles de la pirámide jurisdiccional**

Si bien la actividad jurisdiccional es la función propia y esencial del Poder Judicial, éste desarrolla además otro tipo de tareas: las administrativas. Estas últimas le permiten al tribunal llevar a cabo su función primordial de conocer y resolver conflictos mediante el dictado de una sentencia. Las relaciones entre los distintos niveles de la pirámide jurisdiccional son diferentes según se trate de la ejecución de las actividades jurisdiccionales o administrativas. Sólo existe jerarquía entre los magistrados de instancias inferiores y superiores respecto de las relaciones administrativas que se generan entre ellos, pero no respecto de la actividad jurisdiccional que desarrollan. Y es justamente esta peculiaridad la que garantiza la independencia de los magistrados en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Esta característica de las instituciones judiciales argentinas, y en realidad toda su estructura, responde al modelo de coordinación de los países del *Common Law* en virtud del cual los jueces que revisten mayor dignidad formal no poseen un poder de instrucción sobre los magistrados de instancias inferiores<sup>19</sup>. Todos los jueces, sin consideración de la instancia en la que desempeñan sus funciones, reciben sus facultades directamente de la ley, es decir, de una misma y única fuente. No existe en la estructura jurisdiccional “delegación de autoridad” de un juez a otro de instancia inferior. Por el contrario, esa misma ley establece en qué casos un juez deberá intervenir y en qué casos no. Y es justamente la razón por la cual los jueces, en materia jurisdiccional, son prácticamente independientes en su totalidad (Cavagna Martínez, Bielsa y Graña, 1994, p.13). El principio según el cual el superior siempre puede reconsiderar la resolución de un subordinado por vía de un recurso jerárquico -vigente en la organización de la administración pública- no funciona en materia jurisdiccional:

“ El órgano de instancia superior no está autorizado para revisar las decisiones de aquel respecto del cual es *alzada* por una regla general de dependencia jerárquica, sino que únicamente puede hacerlo cuando las disposiciones que fijan los procedimientos judiciales así lo determinan; ... de hecho, existen numerosos casos en los que las resoluciones de los jueces son irrevisables en otra instancia.” (Cavagna Martínez, Bielsa y Graña, 1994, p.73).

Ahora bien, parece contradictorio hablar del deber moral de los jueces inferiores de conformar sus decisiones a los fallos de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, este deber moral se funda en la presunción de verdad y justicia de las sentencias del

---

<sup>19</sup> Esta característica es una de las razones principales que sustentan la independencia *interna* del juez respecto de sus colegas.

Tribunal Supremo de la Nación y en la necesidad evidente de evitar recursos inútiles. Por el contrario, la misma Corte Suprema de Justicia entiende que:

“... dicho deber moral no sustrae a los jueces la facultad de apreciar con su propio criterio esas resoluciones y apartarse de ellas cuando, a su juicio, no están de acuerdo con preceptos legales claros. Ello es así, porque ningún tribunal es infalible y no faltan precedentes de que en determinadas oportunidades vuelvan sobre sus anteriores decisiones, aún en casos análogos.” (Cavagna Martínez, Bielsa y Graña, 1994, p.13).

Así se conserva el criterio según el cual sólo existe relación jerárquica entre los diferentes niveles jurisdiccionales en cuestiones administrativas y, por el contrario, se garantiza la independencia del magistrado en lo que atañe a su función de jurisdicción específica. De este modo la C.S.J.N es sólo un referente para los jueces de instancias inferiores, si bien de gran peso, pero no debe ejercer sobre ellas un control del contenido o la orientación de las decisiones judiciales.

### **B. Estatuto de la magistratura en el sistema judicial argentino**

El estatuto de los magistrados en el sistema judicial argentino constituye el segundo canal de influencia a través del cual es posible filtrar mecanismos que atenten contra la independencia del Poder Judicial. Dicho estatuto ha adoptado los lineamientos del sistema de la magistratura profesional (*Common Law*), sistema que hemos anticipado como aquél que mejor garantiza la independencia del Poder Judicial. Ahora bien, a continuación describiremos dicho estatuto al tiempo en que Carlos Menem asume el poder, en 1989. Debemos tener en cuenta que en 1994, mediante una reforma constitucional, el estatuto de los jueces se modifica

considerablemente. Sin embargo, durante el gobierno menemista el nuevo estatuto introducido para los magistrados con la reforma constitucional de 1994 no opera sino tardíamente, a partir de 1988, casi finalizando su mandato y al tiempo en que la subordinación del Poder Judicial estaba ya concretada. A continuación presentaremos los principales aspectos que conforman dicho estatuto y que operaron plenamente durante el período de gobierno de Carlos Menem y contra el cual éste avasalló: los procedimientos de selección, designación, nombramiento, remuneración y remoción de los magistrados.

### **1. Selección y designación de los jueces**

El Poder Ejecutivo cumple un rol de gran importancia en el procedimiento de selección y designación de magistrados. Los integrantes del Poder Judicial no son directamente elegidos por el pueblo, como es el caso de los integrantes de los otros dos poderes del Estado. La Constitución establece “una justicia con representación indirecta cuya legitimación democrática proviene de los órganos que participan en el proceso de selección y designación.” (Oteiza, 1994, p.7). Tanto en el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia como en el caso de los magistrados de instancias inferiores, es el Poder Ejecutivo el que tiene la potestad de realizar dicha selección. En efecto, se trata de un elemento discrecional a disposición del poder político, aunque dicho factor se ve contrarrestado por el sistema de designación en el que participa la voluntad del Poder Legislativo. Los ministros de la Corte Suprema como los jueces de los demás tribunales inferiores son designados por el

Presidente previo acuerdo del Senado de la Nación según lo establece el antiguo art. 86 inc. 5 de la C.N.<sup>20</sup>, antes de la reforma de 1994.

## **2. Nombramiento: Principio de inamovilidad de los jueces**

El antiguo art. 96 de la C.N.<sup>21</sup> consagra el principio de inamovilidad de los jueces, condición elemental para asegurar la independencia del Poder Judicial<sup>22</sup>. No sólo es asignada a los jueces de la Corte Suprema de Justicia sino a todos los jueces de la Nación. En virtud de esta garantía los jueces son nombrados en su cargo a vida, mientras dure su buena conducta (Sabsay y Onaindia, 1997, p.371). Es decir, tienen asegurado su cargo en esas condiciones y no pueden ser removidos salvo en caso de “mal desempeño” y mediante un procedimiento especial, el de juicio político, previstos en el antiguo art. 51 de la C.N. Dicha inamovilidad garantiza la independencia de los magistrados frente a presiones del Poder Ejecutivo que en consecuencia no puede alterar su nombramiento salvo causales legítimas que deben ser probadas mediante procedimientos preestablecidos. De este modo se tiende efectivamente a garantizar la independencia del magistrado frente a presiones externas, especialmente provenientes del Poder Ejecutivo. El poder político no puede desplazar unilateralmente al magistrado del cargo para el cual inicialmente ha sido designado. Por el contrario, es necesaria una justa causa y la puesta en funcionamiento del procedimiento de juicio político previsto a tal efecto. El Poder

---

<sup>20</sup> Ambos procedimientos, el de selección como el de designación, fueron modificados con la reforma de 1994. El alcance de dicha modificación es explicado más adelante.

<sup>21</sup> Actual art. 100 de la C.N.

Ejecutivo no puede desplazar ni trasladar por simple decreto a ningún magistrado del cargo que ostenta. Necesita para ello un nuevo acuerdo del Senado y la voluntad del magistrado.

### **3. Remuneración : Principio de irreductibilidad de sus retribuciones**

Esta garantía de gran trascendencia para el resguardo de la independencia de los magistrados también está contemplada en la Constitución Nacional, en el antiguo art. 96 de la C.N.<sup>23</sup> Junto con la garantía de inamovilidad, la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces constituyen las dos garantías principales de resguardo de la independencia del Poder Judicial. Los magistrados reciben por mandato constitucional una compensación por su trabajo cuya intangibilidad está garantizada de modo que no podrá ser disminuida de manera alguna. Ello evita que los magistrados se vean de cualquier modo preocupados por su avenir económico o presionados a través de este medio por el poder político. El alcance de la intangibilidad de las remuneraciones es absoluto, carácter que asume marcada importancia en épocas de alta inflación que no son ajenas a la historia argentina.

### **4. Remoción**

---

<sup>22</sup> Esta garantía fue parcialmente restringida con la reforma de 1994.

El antiguo art. 51 de la C.N. establece el juicio político como único procedimiento de remoción para los ministros de la Corte Suprema de Justicia y demás jueces, sistema que elimina toda forma de destitución arbitraria de un magistrado por el poder político<sup>24</sup>. Dicho procedimiento prevé la acusación del magistrado por la Cámara de Diputados ante el Senado a fin de obtener la remoción administrativa del cargo que ocupa. La misma Constitución Nacional determina las causales que pueden motivar dicho juicio político y que escapan a la discreción del poder político: mal desempeño de sus funciones, crímenes comunes o delitos en el ejercicio de sus funciones.

### **C. Conclusión**

“Afianzar la justicia” es una de las premisas esenciales de la Constitución Argentina. Para ello se erigió un Poder Judicial independiente, dotado de las garantías suficientes para mantenerse en dicha situación de autonomía. Las precauciones constitucionales se imparten en dos direcciones: la organización jurisdiccional y el estatuto de los magistrados.

Respecto a la organización jurisdiccional en el sistema político argentino, la investidura de la función judicial como “Poder del Estado” es una garantía de capital importancia. Ella posiciona al Poder Judicial en igualdad de condiciones respecto de las otras dos ramas de gobierno y esa situación favorece su

---

<sup>23</sup> Este aspecto no fue modificado por la reforma de 1994.

<sup>24</sup> Este sistema fue modificado por la reforma constitucional de 1994.

independencia. Incluso el Poder Ejecutivo tiene expresamente prohibido el ejercicio de funciones judiciales, lo cual no es sino una aplicación del principio de división de poderes y la reafirmación de la independencia del Poder Judicial. A ello se suma la existencia de una única jurisdicción para todo tipo de conflictos, incluso para aquellas cuestiones constitucionales o administrativas que comprometen el accionar mismo del Estado. Ningún tipo de causa escapa, en consecuencia, a la jurisdicción judicial eliminando el riesgo de eventuales directivas que quisiera impartir el Poder Ejecutivo como pautas para una decisión judicial favorable a sus intereses. La independencia del juez no sólo está protegida contra los avances del Poder Ejecutivo sino también respecto de presiones al interior del mismo sistema judicial: dentro de la dinámica interna de la pirámide jurisdiccional, los jueces gozan de independencia respecto de los demás magistrados, lo que les asegura que su sentencia no será revisada por otro colega sino en los casos determinados específicamente por la ley. Así el magistrado se inserta en un sistema que protege su independencia de criterio.

Respecto al estatuto de los magistrados en el sistema político argentino, las garantías de independencia del Poder Judicial se ven lideradas por los principios de inamovilidad en el cargo e intangibilidad de las remuneraciones, las dos garantías indispensables para el mantenimiento de la independencia judicial en cualquier sistema político. Los restantes aspectos de dicho estatuto -selección, designación y remoción- responden al modelo de las magistraturas profesionales: se resguarda así de una manera más efectiva la independencia judicial que si se hubiese optado por el sistema de magistraturas burocráticas. Más aún, a estas garantías constitucionales

se suman en el sistema judicial argentino ciertas incompatibilidades para el ejercicio de actividades de los magistrados, tanto en el sector público como privado, salvo la docencia y la investigación: ello fortifica la independencia del juez y, en consecuencia, la imparcialidad de juicio en las decisiones judiciales (Sabsay y Onaindia, 1997, p.372).

Todos los recaudos que hemos señalado anteriormente tienen un mismo presupuesto subyacente: “proteger a los magistrados de posibles presiones de los integrantes de los otros poderes” (Oteiza, 1994, p.7). En una visión global, los principios y la normativa constitucional argentina vigente al momento de asumir Carlos Menem la Presidencia del país aseguraban suficientemente la independencia de espíritu de los jueces. En efecto, no existen procedimientos que aseguren plenamente la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, existen algunos que lo hacen de mejor manera que otros. Entre estos dispositivos, los adoptados por la Constitución Argentina, a imagen del sistema norteamericano, contribuyen a fortalecer la posición del Poder Judicial en la balanza de poderes públicos y tienden a asegurar su independencia en beneficio de los ciudadanos y de la democracia. Éste es el sistema judicial que debía respetar y promover el gobierno menemista. Paradójicamente, como veremos a continuación, es el área que reveló el punto más débil del ex presidente Carlos Menem: “su sensación de que las instituciones deben ser adaptables a las circunstancias y no al revés.” (Sopeña, 1999).

**TERCER CAPÍTULO: Argentina 1989-1999: Carlos Menem y los mecanismos utilizados para limitar la independencia del Poder Judicial**

*“Como Presidente de la Nación busqué a los hombres que en la Corte Suprema fueran un contralor imparcial e insospechado de las demasías de los otros poderes del Estado, y que viniendo de la oposición dieran a sus conciudadanos la mayor seguridad de la amplia protección de sus derechos, y la garantía de una total y absoluta independencia del Alto Tribunal”. Bartolomé Mitre -palabras con que puso en funciones a los primeros integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1863-.*

**A. Antecedentes de esta problemática en Argentina**

La problemática de la limitación de la independencia del Poder Judicial en Argentina es de vieja data. Los tres poderes del Estado creados con la jura de la Constitución en 1953 no se organizaron conjuntamente. El proceso de institucionalización del Poder Judicial duró prácticamente 10 años. En efecto, la primera integración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N) se produjo recién en 1963, a lo que se suma que sus miembros se caracterizaban por su trayectoria política anterior. Sin embargo, entre 1860 y 1930, la institución gozó de marcada estabilidad institucional acorde a la estabilidad política del país en general (Oteiza, 1994, p.38).

Por el contrario, el período que continuará en la vida política argentina, desde 1930 hasta 1983, estuvo marcado por la alternancia de gobiernos civiles y militares y el Poder Judicial no fue ajeno a estos vaivenes. Una nueva etapa en la administración de la justicia comienza cuando la Corte Suprema legitima el golpe de estado de 1930 y luego el de 1943, condenándose con esta actitud a depender en adelante del poder político al que literalmente estimulaba a quebrantar el orden constitucional. Dicha actitud de debilidad y, paradójicamente, una abierta oposición política al nuevo gobierno de Perón a partir de 1946 le costó su propia integridad cuando el gobierno justicialista, argumentando la actitud de la Corte Suprema en 1943, inició juicio político a sus miembros<sup>25</sup>, destituyéndolos y nombrando en su reemplazo a ministros proclives al peronismo. Además, mediante la reforma constitucional de 1949 se realizó una purga de jueces inferiores nombrando en su reemplazo a jueces que respondían a la orientación del gobierno. En 1955, el gobierno de facto que asume cesantó a los miembros de la Corte una vez más y puso “en comisión” a los demás magistrados, surgiendo así jueces netamente de facto, sin acuerdo del Senado. Con Frondizi, en 1958, el Poder Legislativo otorgó un acuerdo senatorial en bloque a los magistrados judiciales que carecían de él -jueces de facto-, salvo algunas excepciones. En 1960 se amplió el número de jueces de la Corte de cinco a siete. Illia (1963-1966) intentó ampliar la C.S.J.N. nuevamente, pero sin éxito. Con la “revolución argentina” se vivió una nueva cesantía de todos los ministros de la C.S.J.N. El peronismo en 1973 intentó el recambio de los integrantes de Poder Judicial ofreciendo beneficios jubilatorios privilegiados. La C.S.J.N. fue nuevamente derrocada por el “proceso de reorganización nacional” (1976-1983). En

---

<sup>25</sup> El Congreso estaba constituido por amplia mayoría peronista.

1983, finalmente, retornó la democracia en Argentina con el gobierno de Raúl Alfonsín y se integró un nuevo Poder Judicial, sin mayor atención a su peso político. Carlos Menem, que asume el segundo gobierno constitucional después del retorno de la democracia a Argentina, heredó así la esencia misma del mecanismo institucional ideado por la Constitución: un Poder Judicial que se modifique lentamente, con el transcurso de los años, sin relación alguna con los cambios políticos que se produzcan en los otros dos poderes del Estado.

Como podemos advertir, la actitud del Poder Ejecutivo de subordinar al Poder Judicial está presente a lo largo de la historia argentina a partir de 1930. Incluso antes aún, pues el Poder Judicial no se perfila naturalmente como un poder equiparado a los otros dos en importancia e independencia. Los mecanismos utilizados por el Poder Ejecutivo en los diferentes períodos políticos del país para privar al Poder Judicial de su función política de control son variados y diferentes según las épocas y las circunstancias.

## **B. Análisis político de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial durante la Presidencia de Carlos Menem**

*“Las dos presidencias de Carlos Menem durante el periodo constitucional más largo de la historia argentina arrastraron al Poder Judicial a un desprestigio extendido y profundo.... década en que el prestigio de la justicia argentina descendió en la consideración pública como jamás había ocurrido antes.” Rafael Bielsa.*

Los mecanismos institucionales y políticos de control del Poder Judicial utilizados por Carlos Menem como titular del Poder Ejecutivo son parte de una estrategia política cuyo objetivo fue la creación de un poder sin control. La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial adquiere entonces, inevitablemente, matices conflictivos. Constataremos que la situación de oposición entre ambos poderes desenlaza una estrategia del Poder Ejecutivo que no mide las consecuencias nefastas de una actitud autoritaria dispuesta a valerse de cualquier mecanismo posible para sojuzgar al Poder Judicial. A continuación analizaremos los diferentes aspectos de dicho enfrentamiento: sus actores, su objeto, los intereses en juego, las consecuencias y los recursos de cada uno de los oponentes para hacer valer su voluntad frente a su adversario.

Se trata de un conflicto en el que se enfrentan dos actores: el Poder Ejecutivo, en calidad de sujeto controlador, y el Poder Judicial, como sujeto controlado. Podemos decir que se trata de una relación social que se presenta bajo la forma de una consecución de acontecimientos que resultan del rechazo del Poder Judicial a ser sometido al control del Poder Ejecutivo y de la insistencia de éste por imponer dicho control sobre aquél (Bélanger y Lemieux, 1996). En teoría, se trata de dos actores en pie de igualdad, de idéntica jerarquía constitucional y de igual peso político. En la práctica, sin embargo, hemos visto que existe una gran desigualdad entre uno y otro poder. El objeto de dicho conflicto es el contenido de las decisiones judiciales, especialmente aquellas que emanan de su más Alto Tribunal, la Corte

Suprema de Justicia de la Nación<sup>26</sup>. Ahora bien, dicha relación conflictiva se genera como consecuencia de una invasión del Poder Ejecutivo en la esfera de funciones del Poder Judicial y, en consecuencia, de una alteración del equilibrio y de la misión que la Constitución Nacional asigna a cada uno de estos poderes. Es decir, ambos actores tienen intereses que son incompatibles, situación que genera el conflicto (Bélanger y Lemieux, 1996). Por un lado, el Poder Ejecutivo pretende lograr un poder absoluto manteniendo, sin embargo, una apariencia de poder limitado. Por otro lado, el Poder Judicial pretende, legítimamente, ejercer la función de control y garantía que la Constitución Nacional le asigna, a fin de asegurar la vigencia del sistema democrático mismo. Estos intereses opuestos ponen en juego importantes consecuencias, no sólo para los actores en pugna directa, sino además para la sociedad en su conjunto que es en definitiva la que recibe el impacto del resultado de dicho conflicto. Tanto para el Poder Ejecutivo como para el Poder Judicial el resultado de la contienda acarrea sensiblemente las mismas consecuencias: a) si el Poder Ejecutivo logra influir en el contenido de las decisiones del Poder Judicial no sólo refuerza su poder y evita así oposiciones a su política sino que legitima a su vez su propio accionar; b) si, por el contrario, el Poder Judicial logra mantener su independencia, cumple el rol de contralor de los actos del Poder Ejecutivo que tiene asignado específicamente asegurando, al mismo tiempo, la separación de poderes, la vigencia de la Constitución Nacional y del sistema democrático de gobierno. En lo que respecta a la sociedad -tercera interesada en este conflicto-, resulta claramente desfavorecida en caso de resolverse

---

<sup>26</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación es la cabeza del Poder Judicial como poder del Estado y, en consecuencia, el tribunal de mayor peso político por su jerarquía y funciones. Dominar la C.S.J.N. es dominar

este conflicto a favor del Poder Ejecutivo puesto que dicha situación le acarrea tres nefastas consecuencias: parcialidad de la justicia, impunidad en el sistema y menoscabo en la vigencia del sistema democrático de gobierno, consecuencias éstas de la concentración del poder en un sólo órgano de gobierno.

Así planteado el conflicto de poderes, cada uno de ellos cuenta con determinados recursos a fin de imponer su control sobre su contrincante. Hemos dicho anteriormente que el Poder Judicial es el más débil de los tres poderes del Estado y lo es justamente en la medida en que sus recursos para mantenerse independiente del Poder Ejecutivo son mucho más escasos que los de su oponente. El Poder Ejecutivo cuenta con importantes recursos en términos de influencia y en términos de control. Su *influencia* se basa: a) en el hecho de su legitimidad popular –elegido directamente por el pueblo, no así los jueces-, b) en su carácter de poder fuerte frente a los demás órganos de gobierno: carácter hiperpresidencialista del régimen argentino, c) en la habilidad política y liderazgo del ex presidente Carlos Menem, d) en la presencia de ciertos condicionamientos de la organización judicial que no favorecen la independencia del Poder Judicial<sup>27</sup>, e) en el rol que tiene asignado el juez en el sistema político argentino como simple ejecutor técnico de la ley, reacio a intervenir en “cuestiones políticas”, f) en los antecedentes históricos y sociales<sup>28</sup> que intensificaron la situación de subordinación del Poder Judicial en Argentina y

---

prácticamente el Poder Judicial en su conjunto puesto que a ella le cabe la interpretación final de la Constitución Nacional.

<sup>27</sup> Esos condicionamientos son: 1- la selección, el reclutamiento y la promoción de los magistrados están a cargo del Poder Ejecutivo, situación que en un sistema caracterizado por un marcado hiperpresidencialismo, reduce al Poder Judicial a una situación de notable vulnerabilidad; 2- el discurso judicial argentino está dominado por una concepción formal-legalista; 3- la clase judicial argentina está constituida por elementos que provienen de clases medias residuales y emergentes imbuídas de una mentalidad oligárquica (Bergalli, 1984, p.59 y ss.).

<sup>28</sup> Que hemos presentado como antecedentes de esta problemática.

g) en la situación de sometimiento en la que se encuentra la clase judicial argentina, especialmente la C.S.J.N.<sup>29</sup> En cuanto a los recursos del Poder Ejecutivo en términos de *control* frente al Poder Judicial: a) el ex presidente Carlos Menem contó mayormente durante su primer mandato con mayoría política en el Senado dispuesta a apoyar su política de control del Poder Judicial<sup>30</sup>; b) disponía de información política que no estaba al alcance del Poder Judicial, objeto muchas veces de investigación por parte de éste último; c) disfrutaba de un poder suficiente para modificar ciertas reglas de juego<sup>31</sup>; d) gozaba de habilidades personales de control; y e) disponía de las fuerzas de ejecución de las sentencias dictadas por el Poder Judicial. Por el contrario, el Poder Judicial no cuenta ni con la facultad de determinar su propio presupuesto<sup>32</sup>, ni con fuerzas propias para ejecutar sus sentencias, ni con la facultad de seleccionar los magistrados que la integran<sup>33</sup>, ni la facultad de definir la estructura básica de su organización<sup>34</sup>, ni cuenta con la potestad de proponer proyectos de ley a fin de modificar eventualmente las reglas de juego en el conflicto<sup>35</sup>, ni tampoco determina las normas de procedimiento que aplicará en el trámite de los juicios<sup>36</sup> (Cavagna Martínez, Bielsa y Graña, 1994).

---

<sup>29</sup> Ejemplo patente de esta situación resulta la jurisprudencia de la C.S.J.N. durante la última dictadura militar que sostiene la "irrevisibilidad" de las detenciones dispuestas por el Poder Ejecutivo durante el estado de sitio frustrando categóricamente el derecho del "hábeas corpus" y negando justicia frente a la flagrante violación de derechos humanos. Esos mismos jueces, por el contrario, frente a la inminente caída del régimen militar se apresuraron a intervenir en las investigaciones penales que hasta entonces habían evitado, buscando una futura convalidación en el cargo y revelando una actitud política-oportunista inaceptable.

<sup>30</sup> Mecanismo de control que el ex presidente Carlos Menem aprovechó especialmente en los primeros años de gobierno durante los cuales avasalló contra el Poder Judicial subordinándolo a tal punto que en adelante no opuso mayor resistencia a su política y a los intereses de su gobierno.

<sup>31</sup> Mediante decretos, en algunos casos, y en otros, mediante leyes avaladas por un Senado de mayoría partidaria.

<sup>32</sup> Que corresponde al Poder Ejecutivo que propone el presupuesto general de la Nación, y al Poder Legislativo que lo sanciona.

<sup>33</sup> Mecanismo en el que si interviene el Poder Ejecutivo.

<sup>34</sup> Facultad que corresponde al Congreso, mediante el procedimiento ordinario de formación y sanción de leyes. También el Poder Ejecutivo puede enviar proyectos de ley al respecto.

<sup>35</sup> Facultad que sí tiene el Poder Ejecutivo.

<sup>36</sup> Corresponde al Congreso dictar no sólo las normas de fondo sino también de forma, es decir, los procedimientos a aplicarse para los trámites judiciales.

Ahora bien, frente a este panorama de recursos disponibles, el ex presidente Carlos Menem genera una estrategia que le permite, al menor costo posible en términos de legitimidad, controlar al Poder Judicial. Ello significa, por sobre todo, conservar la apariencia de legalidad y de legitimidad de sus actos. Sin embargo, su conducta está orientada a modificar ilegítimamente un estado de hecho y de derecho previsto expresamente por la Constitución y que consiste en garantizar la independencia del Poder Judicial. En este sentido, la primera estrategia que adopta es la de mantener las negociaciones en la esfera de su propio gobierno conduciendo a los integrantes del Poder Judicial al terreno que le es más favorable, el de las negociaciones y el del manejo de los resortes e influencias que están bajo su órbita. El objetivo es desestabilizar al Poder Judicial. En efecto, los primeros mecanismos utilizados fueron de carácter político<sup>37</sup>. Ahora bien, esta estrategia generó inevitablemente una gran desjerarquización y desvalorización global de la justicia produciendo un inusitado debate social. Como consecuencia de dicha polémica, el campo de enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se desplaza al terreno de las comunicaciones y de la sociedad misma. Modificadas en consecuencia las reglas de juego que impone dicho ámbito de discusión, los mecanismos políticos resultaron menos adecuados y acarrearán necesariamente un gran costo político. De modo que el desarrollo de los acontecimientos provocó un ajuste estratégico que derivó en la adopción de nuevos mecanismos, ahora institucionales, de limitación de la independencia del Poder Judicial. Dichos mecanismos fueron hábilmente

---

<sup>37</sup>No existen, sin embargo, períodos estancos en los cuales el Poder Ejecutivo haya utilizado mecanismos políticos a exclusión de los institucionales, o viceversa. Ambos tipos de mecanismos cohabitan como

escogidos por el Poder Ejecutivo que, conservando el manejo de la situación, trasladó astutamente la controversia, esta vez, al ámbito del Poder Legislativo en donde cuenta con apoyo a su proyecto de copamiento del Poder Judicial legitimando, al mismo tiempo, su accionar frente a la polémica social desatada. A continuación presentaremos estos mecanismos políticos e institucionales utilizados por Carlos Menem durante su Presidencia.

### **C. Mecanismos políticos utilizados para limitar la independencia del Poder Judicial**

Los mecanismos políticos se impusieron como la primera opción y como la más conveniente debido a la inmediatez de sus resultados que no dependen del funcionamiento de la maquinaria legal para efectivizarse. Carlos Menem, a través de sus colaboradores<sup>38</sup>, no dudó en utilizarlos. Estos mecanismos, que se caracterizan no sólo por su ilegitimidad sino también por su ilegalidad, son: la búsqueda de vacantes en órganos judiciales claves; la selección, designación y nombramientos irregulares de jueces; la obstrucción al normal funcionamiento de la institución del “juicio político” y, finalmente, la utilización de presiones políticas para orientar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia. A continuación desarrollaremos cada uno de estos mecanismos.

---

mecanismos de control predominando unos u otros según se desarrollan los acontecimientos que los generan como estrategia más conveniente del Poder Ejecutivo para someter al Poder Judicial.

<sup>38</sup> Entre sus colaboradores principales: José Roberto Dromi, R.E.Granillo Ocampo, Eduardo Bauzá, Carlos Corach, Julio Oyhanarte, César Arias, L.C. Arslanian, entre otros.

## 1. Búsqueda de vacantes en órganos judiciales claves

*“El sistema está pensado para que cada presidente reciba una Corte Suprema que no designó y sólo se renueva a través de las modificaciones naturales que produce el paso del tiempo. Por primera vez en más de medio siglo, un gobierno constitucional (el del ex presidente Carlos Menem) se encuentra en la situación de aceptar o no lo que es la esencia del sistema. Al parecer, prefiere no aceptarlo y correr el riesgo de afectar la estabilidad y la independencia del Poder Judicial.” (Verbitsky, 1993, p.35, citando al diario La Nación)*

La búsqueda de vacantes en órganos judiciales claves es uno de los mecanismos políticos empleados por el ex presidente Carlos Menem. Mediante esta maniobra pretendía asegurarse la colaboración de magistrados en puestos claves a fin de obtener una solución favorable a las cuestiones más delicadas para el gobierno que llegaran a ser tratadas en esos ámbitos. Dos eran las cuestiones políticas que más preocupaban al nuevo gobierno. Por un lado, el desenlace de los juicios iniciados a los militares durante el gobierno de Alfonsín a los que Menem pretendía poner fin. Por otro lado, las leyes de emergencia administrativa y reforma del Estado impulsadas desde el nuevo gobierno menemista y la necesidad de evitar un pronunciamiento de inconstitucionalidad al respecto. El Poder Judicial era protagonista principal en estas cuestiones y Menem tenía una actitud de obstrucción. Efectivamente, una de las prioridades del gobierno de Menem, inmediatamente llegado al poder, fue domesticar la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los resortes que crearan resistencia a las directivas y a la política del Poder

Ejecutivo. Así planteado el panorama en los primeros meses de gobierno, los mecanismos políticos de presión al Poder Judicial no se hicieron esperar. El Poder Ejecutivo se abalanzó contra la Corte Suprema, contra la Cámara Federal de San Martín y contra el Procurador General de la Nación.

Con respecto a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Carlos Menem no estaba dispuesto a exponerse a los contratiempos que Roosevelt tuvo que enfrentar con el New Deal frente a una Corte Suprema adversa. Así fue como el Poder Ejecutivo presionó a los miembros de la Corte que le estorbaban para que abandonaran su puesto. Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación eran cinco al tiempo de asumir Carlos Menem como Presidente de la Nación: Enrique Petracchi, Augusto Belluscio, Carlos Santiago Fayt, José Severo Caballero, y Jorge Antonio Bacqué. Enrique Pretacchi no causó mayores problemas para el nuevo gobierno puesto que rápidamente se alió al Poder Ejecutivo intentando generar otros adeptos al interior de la Corte e incluso colaborando en la búsqueda de vacantes al interior de la misma. En contrapartida, Jorge Bacqué fue el ministro que más independencia mantuvo respecto del Poder Ejecutivo. Los restantes miembros no sólo fueron extorsionados sino además amenazados de juicio político. Fayt, que se negó a dimitir, recibió como ofrecimiento la embajada argentina en Colombia. Caballero, que se mostró reticente, tuvo como ofrecimiento la designación como embajador ante los organismos de Ginebra que trataban el desarme. Belluscio, que también se negó a renunciar, fue amenazado de juicio político frente a episodios que lo

comprometieron moralmente y legalmente<sup>39</sup> pero que fueron aprovechados por el Poder Ejecutivo más bien como excusa para la obtención de una ansiada vacante en la Corte, que como un acto de verdadera justicia y defensa del interés público (Verbitsky, 1991).

Por otro lado, la Cámara Federal de San Martín constituía otra instancia del Poder Judicial de la Nación a subordinar por el Ejecutivo para quien significaba una amenaza con respecto al desenlace de los juicios a militares en trámite ante dicho Tribunal. La Cámara Federal que había fijado fecha para la indagatoria del general Santiago Omar Riveros, comprometido por tormentos y homicidios durante la dictadura militar, fue también presionada por el Poder Ejecutivo que le ordenó directamente la postergación de dicha audiencia. Ante la negativa de la Cámara de ceder a su demanda, amenazaron a sus miembros de juicio político. Tampoco cedió la Cámara a esta extorsión pero finalmente tuvo que cambiar la fecha de dicha indagatoria pues el Ministro de Defensa y Estado Mayor del Ejército gestionó un certificado médico para Riveros burlando la orden de la Cámara que citó a Riveros a declarar (Verbitsky, 1991).

La Procuración General de la Nación, integrante de la Corte hasta la reforma constitucional de 1994, era la tercera instancia a domesticar. El Poder Ejecutivo se proponía poner un hombre de su confianza como Procurador General de la Nación, a fin de subordinarlo y con él, a toda la institución. Dicho objetivo llevó al Poder

---

<sup>39</sup> Se vio vinculado a la abogada Mirta Schwartzman que se suicidó en Francia, haciendo pública la relación que mantenía con Belluscio, con quien compartía una habitación en París. La comisión de juicio político de la

Ejecutivo a ofrecer a Andrés D'Alessio, a cambio de su puesto, la elección de un nuevo cargo en la Cámara que él quisiera integrar<sup>40</sup>. Finalmente mediante presiones políticas el gobierno obtuvo su renuncia. En su lugar, el nuevo candidato y sus sucesores<sup>41</sup>, según las conveniencias políticas lo requerían, fueron designados por decreto del Ejecutivo sin acuerdo del Senado<sup>42</sup> (Verbitsky, 1991). Además, en consecuencia, el Ministerio Público pasó súbitamente a depender del Ejecutivo. Los fiscales sufrieron análogas presiones, amenazas de remoción y traslados arbitrarios.

En conclusión, el Poder Ejecutivo no tuvo reparos en recurrir a diversos “mecanismos políticos” tales como el “tráfico de influencias”, las intimidaciones y las prebendas políticas. A su vez, la tímida y dubitativa resistencia que opusieron los integrantes del Poder Judicial, especialmente los de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los del Ministerio Público de la Nación, puso en evidencia la vulnerabilidad del Poder Judicial a la voluntad del Poder Ejecutivo. La desjerarquización del Poder Judicial significaba en sí misma un resultado nada despreciable para Carlos Menem: el Poder Ejecutivo había herido gravemente su prestigio y había desestabilizado su posición de poder análogo. Sin embargo, no había logrado aún homogeneizar definitivamente la Corte Suprema con sus propios deseos y lejos estaba la idea de abandonar la partida. Ante la imposibilidad de

---

Cámara de diputados recomendó acusar a Belluscio por haber continuado en sociedad profesional con Schwartzman después de su designación como miembro de la Corte (Verbitsky, 1991, p.72).

<sup>40</sup> Este caso representa a su vez un claro ejemplo de las designaciones y nombramientos irregulares de jueces por parte del Poder Ejecutivo, simplemente mediante decretos, sin acuerdo del Senado, mecanismo político de limitación de la independencia del Poder Judicial que analizaremos en el siguiente título.

<sup>41</sup> Roger (1989), Montesano (1991), Fappiano (1992), Agüero (1994), Becerra (1997).

<sup>42</sup> El Procurador General de la Nación era nombrado con acuerdo del Senado. Sin embargo, durante la Presidencia de Menem dicho acuerdo fue obviado. Esta práctica se adhería a la interpretación de algunos especialistas que consideraban inconstitucional el acuerdo del Senado para estos casos, argumentando que los

inducir, inmediatamente, las vacantes deseadas en la Corte, la opción que quedaba era la de diluir los votos de sus actuales miembros aumentando el número de integrantes de la Corte Suprema. Así se crearía sin lugar a dudas, una mayoría obediente a las directivas del Poder Ejecutivo, mecanismo institucional utilizado por Menem que analizaremos más adelante, en la sección correspondiente.

## **2. Selección, designación y nombramientos irregulares de jueces**

La selección, designación y nombramientos irregulares de magistrados consiste en el mecanismo político que abusa de la discrecionalidad que el sistema político le otorga al presidente de la Nación para la selección de jueces y en la complicidad que éste logra de los integrantes del Poder Legislativo. Antes de la reforma constitucional de 1994 la Constitución establecía que tanto los jueces inferiores como los de la Corte Suprema eran seleccionados por el Poder Ejecutivo y posteriormente designados y nombrados por él mismo previo acuerdo del Senado de la Nación. Este mecanismo de selección, designación y nombramiento de magistrados rigió prácticamente durante todo el período de gobierno de Carlos Menem, a pesar de la reforma constitucional de 1994 que lo modifica. Ella establece un nuevo procedimiento en el que intervienen dos nuevos órganos -el Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento-, con la finalidad de evitar la influencia política excesiva del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los

---

únicos funcionarios sometidos a tal requisito son los expresamente previstos en la Constitución y que el

magistrados. Sin embargo, esos órganos recién fueron instalados un año antes (17 de noviembre de 1998) de la culminación del mandato presidencial de Carlos Menem (10 de diciembre de 1999), quizás intencionalmente, de modo que el procedimiento establecido en la reforma de 1994 no cuenta mayormente como procedimiento propio del período que analizamos. Es el sistema anterior a la reforma de 1994, en el que la voluntad del Poder Ejecutivo gravita con mayor fuerza, el que se mantuvo vigente durante la Presidencia de Carlos Menem.

Dicho procedimiento de designaciones judiciales en el que participa la voluntad del Presidente de la Nación y el acuerdo del Senado pretende la designación de un magistrado mediante el consenso de los dos poderes políticos del Estado. Sin embargo, dicha precaución resultó bastante ineficaz en la finalidad de nombrar jueces probos e independientes durante el período menemista. En primer lugar, el nombramiento de magistrados es consecuencia, en muchos casos, de negociaciones entre los partidos políticos del oficialismo y de la oposición. No es de extrañar, en consecuencia, que el Poder Judicial termine siendo extremadamente vulnerable al poder político, pues es el resultado de negociaciones partidarias. Es así como, y aunque resulte sorprendente, Carlos Menem ya contaba con jueces dóciles a su política incluso antes de llegar a la Presidencia. Adolfo Gass, presidente del bloque radical durante el gobierno de Raúl Alfonsín, declaró:

“ Si yo hubiera obrado bien no estaría avergonzado. Ni tampoco habrían tantos pedidos de juicio político a jueces. Lo digo con dolor: firmé pliegos a cambio de que aprobaran algunas leyes. Más de una vez tuvimos que negociar, y lo digo con

todas las letras: ne-go-ciar jueces o diplomáticos por leyes. Y lo hacíamos a conciencia. A conciencia sucia. Creíamos que era más importante para la salud de la República aprobar ciertas leyes que equivocarnos con algunos pliegos. No teníamos fuerza para enfrentar a la oposición. Pero tampoco nos dimos cuenta que pusimos en riesgo la integridad física, la vida y los patrimonios” (Verbitsky, 1993, p. 124).

A partir de 1989, con el gobierno menemista, esta práctica de nombramientos irregulares de jueces adictos a un partido político empeoró aún más: ya ni siquiera eran necesarias las negociaciones. En primer lugar, porque Menem dominaba la comisión de Acuerdos del Senado cuya tarea es la de analizar las candidaturas propuestas antes que éstas pasen para ser tratadas en el recinto de la Cámara, influenciando de manera determinante la aceptación del candidato propuesto. En segundo lugar, porque Carlos Menem contaba con mayoría partidaria en el Senado dispuesta a avalar la elección de un candidato cualquiera con gran disciplina partidaria. En consecuencia, imponía su voluntad sin mayores complicaciones. Las sesiones de acuerdo eran además totalmente secretas, situación que favorecía las manipulaciones y la elección discrecional de los candidatos por parte del Ejecutivo: “...el gobierno (*de Menem*) empleó su mayoría para colocar un alto porcentaje de amigos políticos, en muchos casos carentes de idoneidad, en las posiciones críticas del Poder Judicial” (Verbitsky, 1993, p. 127). Así fueron designados como jueces personajes insólitos durante la Presidencia de Carlos Menem. En 1990, el coronel Guillermo Minicucci, torturador durante la época militar. En 1990, Luis Armando Balaguer, designado como Juez Federal de Bahía Blanca, procesado por defraudación y acusado, después de asumir el cargo de magistrado, de inestabilidad emocional, de golpear a sus empleados, de intervenir en causas en las que no tenía competencia, de falta de pago de sus tarjetas de crédito, de llevarse un auto de una

concesionaria sin pagarlo, y de usar un patrullero policial para un día de campo, entre otras cosas (Verbitsky, 1993, p. 129 y 130; Antelo, 1993, p.78 y 79). Aún peor, el resonado caso de María Romilda Servini de Cubría, que pasó por simple decreto del Ejecutivo de la justicia ordinaria penal –donde ya había tenido problemas con sus empleados- a ocupar uno de los juzgados federales en lo criminal de la ciudad de Buenos Aires. Desde allí manejó para tranquilidad del Ejecutivo, permanentemente informado de los trámites procesales en curso, el escándalo<sup>43</sup> en el que se encontraban comprometidos parientes muy cercanos de Menem, vinculados con el tráfico de estupefacientes y lavado de dinero (Antelo, 1993, p.83). Asimismo ocurrió con la selección, designación y nombramiento de los nuevos magistrados designados en la Corte Suprema de Justicia, como consecuencia de su ampliación<sup>44</sup>, candidatos cuyos antecedentes no justificaban su elección para integrar el más prestigioso Tribunal de la Nación.

Éstos son algunos ejemplos que ponen de manifiesto el abuso y la irregularidad en el modo de selección, designación y nombramiento de jueces por parte del Ejecutivo: “En brevísimas y recoletas sesiones del Senado, se convierten en magistrados a los personajes más exóticos y menos capacitados.” (Antelo, 1993, p.78).

---

<sup>43</sup> Conocido como el YOMAGATE.

<sup>44</sup> Mecanismo institucional de limitación de la independencia del Poder Judicial.

### **3. Obstrucción al normal funcionamiento de la institución del “juicio político” a magistrados**

#### **a) Tergiversación de su finalidad**

La tergiversación del espíritu de la institución del juicio político es el mecanismo de limitación de la independencia del Poder Judicial utilizado por el Poder Ejecutivo y que consiste en el empleo discrecional de dicho procedimiento como medio de presión de jueces independientes y como medio de encubrimiento e impunidad de jueces dependientes del Poder Ejecutivo. La finalidad misma de la institución es desnaturalizada puesto que en lugar de favorecer la excelencia de la magistratura promueve su incompetencia y su indecoro. La Constitución Nacional garantiza la inamovilidad de los jueces para asegurar su independencia de criterio, y en consecuencia, establece el pesado mecanismo del juicio político para separarlos de sus cargos. Otros funcionarios públicos son simplemente removidos por decreto mientras que la remoción de los jueces está rodeada de ciertas garantías a fin de evitar que su destitución responda a un malestar del poder político por la conducta independiente de un integrante del Poder Judicial. Dicho mecanismo institucional previsto constitucionalmente para apartar a un magistrado de su cargo es el juicio político. De este modo un juez no podrá ser removido de su puesto sino en el caso en que se verifique la presencia de alguna de las causales que autorizan su alejamiento del cargo sin que su independencia frente a la voluntad del Poder Ejecutivo pueda acarrearle dicha consecuencia. El Poder Ejecutivo tiene cerrada,

así, la puerta de la discrecionalidad que lo llevaría, eventualmente, a separar de su cargo a un juez independiente cuando sus decisiones incomoden al gobierno.

Por el contrario, la finalidad del juicio político de asegurar la independencia de la magistratura y la permanencia en el cargo de jueces probos, ha sido doblemente tergiversada por el Poder Ejecutivo menemista que lo ha transformado en un instrumento de sojuzgamiento del Poder Judicial. Por un lado, el juicio político ha sido transformado en una herramienta para amenazar a los jueces independientes, y por otro lado, ha sido utilizado como pantalla de protección para los jueces dependientes del Poder Ejecutivo y en apuros. La implementación de este mecanismo político de control del Poder Judicial, en sus dos modalidades, se llevó a cabo mediante el control de la “Comisión de Juicio Político” de la Cámara de Diputados.

En este sentido, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 correspondía a la Cámara de Diputados la tarea acusadora de un juez ante el Senado<sup>45</sup>. Pero las remociones, antes de ser tratadas en el recinto de la Cámara de Diputados, eran tratadas por la “Comisión de Juicio Político” de dicha Cámara. De manera que dominar las decisiones de la “Comisión de Juicio Político” de la Cámara de Diputados implica una doble perspectiva para el Ejecutivo: por un lado, contar con la posibilidad de amenazar de juicio político a jueces que incomoden al gobierno, y

---

<sup>45</sup> Este procedimiento fue el que rigió prácticamente durante todo el período que analizamos puesto que a pesar de que la reforma constitucional de 1994 acordó al Jurado de Enjuiciamiento la tarea acusadora de un magistrado ante el Senado, dicho órgano fue recién instalado en noviembre de 1998, casi ya finalizado el período de gobierno de Carlos Menem. En consecuencia, durante el gobierno menemista la Cámara de Diputados tuvo total protagonismo en el procedimiento de remoción de magistrados.

por el otro lado, proteger a jueces cuestionados mediante la desestimación, el retardo, la caducidad o la absolución del juez acusado, según la voluntad del Ejecutivo. Dominar dicha Comisión significaba para el Poder Ejecutivo formar una mayoría política en su interior. En este sentido, el número de los miembros de dicha Comisión fue incrementado dos veces en el gobierno de Carlos Menem hasta eliminar la mayoría radical y quedar a disposición de sus necesidades. Así podría decidir discrecionalmente sobre los juicios políticos que debían prosperar y sobre aquellos que debían ser rechazados o dilatados y finalmente olvidados, según las conveniencias políticas del momento.

La importancia estratégica del control de las decisiones de esta “Comisión de Juicio Político” radica en el hecho de que sus decisiones son prácticamente definitivas para la Cámara de Diputados. Ello es tan cierto que la Cámara de Diputados decidió en igual sentido que la Comisión de Juicio Político en todos los despachos que ella suscribió desde 1989 y hasta el 30 de diciembre de 1998 (Molinelli, Palanza y Sin, 1999, p. 643), durante prácticamente todo el período de gobierno menemista.

Ahora bien, analizando la actividad de dicha “Comisión de Juicio Político” durante el gobierno de Carlos Menem extraemos conclusiones que revelan la utilización de este método como mecanismo político de limitación de la independencia del Poder Judicial. Entre 1989 y marzo de 1998, la Comisión de Juicio Político resolvió 205 despachos, desestimando 184 de ellos y acusando sólo a los 21 restantes<sup>46</sup>. Del

---

<sup>46</sup> En adelante todas las cifras fueron tomadas de Molinelli, Palanza y Sin, 1999. El cálculo de porcentajes me pertenece.

análisis de estas cifras inferimos, en primer lugar, una excesiva utilización de este dispositivo legal del juicio político durante el período menemista si tenemos en cuenta que, a modo de referencia, en Estados Unidos se produjeron sólo tres destituciones entre 1986 y 1989, “después de cincuenta años sin juicios políticos a jueces federales” (Molinelli, Palanza y Sin, 1999, p. 643, nota 15). En segundo lugar, esta exorbitante cantidad de despachos de juicios políticos revela la mediocre selección, designación y nombramiento de magistrados<sup>47</sup> que pasan a integrar el Poder Judicial desjerarquizándolo.

Los 184 despachos desestimados por la comisión de Juicio Político conforman el 90% de sus resoluciones mientras que las acusaciones constituyen sólo el 10% restante, situación que representa una cierta anomalía si tenemos en cuenta que 50 de ellos son expedientes cuyo trámite caducó y fueron archivados sin llegar a una decisión de la Cámara<sup>48</sup>, lo que representa un considerable 27% de procedimientos olvidados. Uno de los casos más fragantes de aplicación de este mecanismo político de limitación de la independencia del Poder Judicial fue el de la jueza María Romilda Servini de Cubría, protegida del Ejecutivo y encargada de manejar, uno de los casos de corrupción que comprometió seriamente al Ejecutivo<sup>49</sup> y a sus allegados: el trámite de su juicio político, con sobradas pruebas de dependencia del Poder Ejecutivo, duró dos años, entre 1991 y 1993, y finalmente fue archivado.

---

<sup>47</sup> Muchas veces mediante el mecanismo político de selección, designación y nombramiento irregular de jueces.

<sup>48</sup> Algunos expedientes iniciados en los últimos años del período contemplado y que se encontraban pendientes de resolución en la Cámara de Diputados están incluidos en este cálculo (Molinelli, Palanza y Sin, 1999, p. 675).

<sup>49</sup> Conocido como el YOMAGATE.

A su vez, 26<sup>50</sup> de los 205 despachos de la comisión fueron contra miembros de la Corte Suprema de Justicia, lo que significa un elevado 12% de pedidos de juicios políticos contra magistrados que, para su nombramiento, requieren las mayores precauciones y garantías de idoneidad. Estas cifras hacen pensar no sólo un manejo político en el nombramiento de los ministros de este Alto Tribunal, sino también en un acentuado ataque a su independencia mediante este mecanismo político de control del Poder Judicial que consiste en la desnaturalización de la finalidad del juicio político.

#### **b) Intromisión en la esfera de competencia del Poder**

##### **Legislativo: el Poder Ejecutivo acepta la renuncia de magistrados enjuiciados**

La aceptación por parte del Poder Ejecutivo de la renuncia de jueces imputados es otro de los mecanismos políticos utilizados por el Ejecutivo para soportar a sus jueces colaboradores y limitar la independencia del Poder Judicial, obstaculizando el normal funcionamiento de las instituciones.

El juicio político es un proceso de carácter político cuyo objeto es juzgar sobre la conveniencia de la permanencia en el cargo público de un magistrado. Para ello, justamente, el magistrado debe estar en ejercicio de su cargo al momento del inicio del juicio político en su contra. Ahora bien, si el magistrado enjuiciado renuncia a

---

<sup>50</sup> Cantidad mínima y cierta de expedientes, si bien pueden haber otros no considerados (Molinelli, Palanza y

su cargo una vez activado el juicio político, el procedimiento queda sin objeto –la destitución del cargo- y el Congreso debe abandonar el procedimiento. Pero dicha renuncia del juez debe ser presentada y aceptada por el Presidente de la Nación. Mientras no exista un juicio político, la aceptación de dicha renuncia es totalmente legal y legítima por parte del Poder Ejecutivo. Pero tratándose de un magistrado cuestionado la situación es muy diferente. Por un lado, el Poder Legislativo ya ha ejercido su competencia en el asunto mediante el inicio del juicio político contra el magistrado cuestionado. De manera que la aceptación de la renuncia que hace en estos casos el Poder Ejecutivo significa una llana intromisión en la esfera de competencia del Poder Legislativo impidiéndole el ejercicio de su función sancionadora<sup>51</sup>. A ello se suma la aplicación de una pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. En consecuencia, en el supuesto de imputación y posterior renuncia del cuestionado, aceptada por el Poder Ejecutivo, el procedimiento queda sin objeto sin poder continuarlo a los fines de la imposición de la accesoria.

Se trata de una práctica consuetudinaria lamentable mediante la cual un magistrado puede burlar impunemente un juicio de remoción iniciado en su contra. Esta salida fácil le permite evitar la humillación pública de una remoción coercitiva y la imposición de una sanción accesoria de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos –condena prevista como accesoria al juicio político-. Lo que rescatamos de este punto es la actitud del Poder Ejecutivo de obstrucción al normal

---

Sin, 1999, p. 675).

funcionamiento de las instituciones que, aceptando la renuncia del funcionario enjuiciado cuando el Congreso ya ha ejercido su jurisdicción, se entromete abiertamente en la esfera de competencia de otro poder del Estado. La independencia del Poder Judicial se ve gravemente comprometida con esta práctica por cuanto el Poder Ejecutivo puede fácilmente encubrir así a un juez que responda a sus designios liberándolo del escarnio público que implica ser apartado de un cargo público de manera coercitiva e inhabilitado para el ejercicio posterior de otra función pública. La aceptación de la renuncia del imputado que estiló Carlos Menem como práctica consuetudinaria vacía de contenido la función del Congreso y permite al sospechado asumir, eventualmente, un nuevo cargo público sin ningún miramiento. Esta práctica del Poder Ejecutivo no sólo obstruye el normal funcionamiento del juicio político sino que además ataca el sentido jurídico e institucional de esta institución que consiste en apartar del poder a quien hace de él un uso indebido (Hidalgo, 1997, p.100) y en evitar que en el futuro esa misma persona perjudique nuevamente los intereses del Estado accediendo a un nuevo cargo público.

En cuanto a estadísticas se refiere respecto de la utilización de este mecanismo por parte del Poder Ejecutivo para liberar del enjuiciamiento a jueces imputados, un 29% de magistrados recurrieron a esta salida avalada por Carlos Menem: de los 21 despachos que, como lo mencionamos más arriba, la “Comisión de Juicio Político” recomienda acusar a la Cámara de Diputados durante la gestión manemista, ésta

---

<sup>51</sup> Describimos el procedimiento de juicio político anterior a la reforma de 1994 puesto que es el sistema aplicable hasta el 17 de noviembre de 1994, fecha en que se instalan los nuevos órganos judiciales que

resolvió conformemente en 17 casos<sup>52</sup>, de los cuales sólo 10 casos llegaron a juicio político: en cinco expedientes el juicio político no comenzó por renuncia anterior del magistrado aceptada por el Poder Ejecutivo (29%) quedando los dos restantes casos pendientes a la fecha de la estadística que presentamos. Tres de esos cinco magistrados enjuiciados y liberados del juicio político mediante la aceptación que Carlos Menem hace de su renuncia son ejemplos contundentes y ponen de manifiesto la grave desidia del Poder Ejecutivo por fortalecer el Poder Judicial. El caso del juez Miguel Zitto Soria (en 1990), juez federal de Mercedes, acusado por ejemplo, de repartir entre sus familiares autos secuestrados en el juzgado federal de Mercedes, de depositar en su cuenta o en la de su mujer el sueldo de sus empleados, de imputar a cuenta del tribunal el combustible que utilizaba. El juez M. Tamburrino Seguí (en 1993/1995), Juez Comercial, cuyo informe de juicio político contenía catorce imputaciones que implicaban, entre otras, designaciones y regulaciones de honorarios excesivos a favor de personas allegadas, exceso en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y perjuicio al erario público, “probable autor de delitos de encubrimiento, exacciones ilegales, cohecho, prevaricato, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público” (Hidalgo, 1997, p-148). El caso del juez Remigio González Moreno (en 1990), juez de instrucción, acusado por secuestro extorsivo y “fabricación” de causas delictivas de grandes sumas de dinero<sup>53</sup>.

---

participarán en dicho procedimiento como consecuencia de la reforma constitucional de 1994.

<sup>52</sup>De los 4 despachos restantes, un expediente se hallaba pendiente a la fecha de la estadística que consideramos, otro fue desestimado por la Cámara que decidió no acusar por no alcanzarse la mayoría requerida, otro procedimiento caducó, y el cuarto terminó por renuncia del juez.

<sup>53</sup> Los otros dos casos son los de los jueces E.Peruggini, juez de la Cámara de Trabajo y C.Wowe, juez civil, cuyos informes no hemos podido consultar.

#### 4. Presiones políticas para orientar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Doctrina del *Per saltum*

Con una Corte Suprema de Justicia alevosamente genuflexa<sup>54</sup> frente al Poder Ejecutivo, no cuesta mucho imaginar que la jurisprudencia sostenida sólo unos años antes se modificara, sin mayores miramientos, en conveniencia de los intereses políticos del gobierno. Esta situación se advierte al constatar que la doctrina del *per saltum*, rechazada por la Corte Suprema durante la Presidencia de Alfonsín en casos que implicaban violación de derechos humanos, haya sido aplicada unos años después durante el gobierno de Carlos Menem al caso de la privatización de Aerolíneas Argentinas en la que el Poder Ejecutivo estaba seriamente interesado. El *per saltum* es el instituto que le permite a la Corte Suprema avocarse en forma directa en causas radicadas en tribunales inferiores, antes de la sentencia de la Cámara de Apelaciones, cuando la gravedad institucional lo justifica. Raúl Alfonsín había enviado al Congreso, durante los últimos años de su mandato, un proyecto de ley que aumentaba el número de ministros de la Corte de cinco a siete y que instituía el *per saltum*<sup>55</sup>. Inútil remarcar que las publicaciones jurídicas se oponían a este proyecto, asimismo como los integrantes de la Corte Suprema poniendo de manifiesto que en tales casos las decisiones del Alto Tribunal podrían estar influenciadas por las necesidades políticas del momento. Finalmente, el proyecto se

---

<sup>54</sup> La C.S.J.N. fue principalmente sometida a la voluntad del Poder Ejecutivo mediante la ampliación del número de sus miembros, mecanismo institucional de limitación de la independencia del Poder Judicial que desarrollamos en el siguiente título.

desactivó. En 1988, un pronunciamiento de la Corte Suprema definió el tema del *per saltum* en el caso de la masacre de Margarita: sólo uno –Petracchi- de los cinco ministros de la C.S.J.N. -Caballero, Fayt, Bacqué y Belluscio- votó por apoderarse del expediente. Entre ellos, Bacqué dijo que el principio del debido proceso era fundamental en un Estado de Derecho y que la necesidad de resolver graves problemas no justificaba su desconocimiento: la jurisdicción de la Corte no puede ser ampliada ni por una ley del Congreso ni por la jurisprudencia. La Corte rechazó así categóricamente el *per saltum*. En febrero de 1989 otro caso volvió a plantear el *per saltum*, en una causa por la apropiación de una niña hija de desaparecidos. La Corte volvió a rechazarlo, no existía gravedad institucional.

Sin embargo, en 1990, bajo la Presidencia de Menem, el diputado nacional Moisés Eduardo Fontenla interpuso un recurso de amparo para que se suspendiera la licitación de Aerolíneas Argentinas, planteando una serie de irregularidades en la configuración de la futura empresa que se privatizaba. Dicha causa se radicó en el juzgado del juez Oscar Garzón Funes, conocido por su inclinación a contrariar los deseos del poder político. Desde el Poder Ejecutivo, el ministro Dromi, a cargo de la cartera de Obras y Servicios Públicos de la Nación, se presentó ante el Alto Tribunal pidiendo su avocación, invocando suma gravedad institucional y conflicto de poderes y consiguiendo que la Corte, milagrosamente, se la acordara, puesto que hasta este momento, se había expedido sistemáticamente en contra de la admisión del recurso del *per saltum*. La sentencia de primera instancia afectaba el curso

---

<sup>55</sup> Especialmente interesaba al gobierno de Alfonsín instituir el *per saltum* a fin de manejar los juicios a militares.

previsto de la privatización de la empresa estatal y, más aún, podía tener repercusiones drásticas en todo el proceso privatizador iniciado y diagramado desde el gobierno. Así se inició la causa “Dromi” y el juez del amparo tuvo que remitir a la Corte el expediente en el que ya había dictado sentencia. La Corte Suprema, una vez avocado el expediente, decidió suspender los efectos de aquella sentencia dictada en la causa por el juez federal interviniente en primera instancia<sup>56</sup>, y posteriormente la dejó sin efecto, aduciendo que por su trascendencia, existía gravedad institucional que justificaba el *per saltum*. Sin entrar en el análisis jurídico de la validez de los fundamentos que expusieron los miembros de la Corte Suprema de Justicia haciendo lugar al *per saltum* en este caso<sup>57</sup>, podemos afirmar que la aplicación del *per saltum* constituyó, en este contexto, otro de los “mecanismos políticos” de limitación de la independencia del Poder Judicial y de subordinación a los intereses políticos del gobierno. El Poder Ejecutivo logró avocar dicho caso a la Corte mediante el voto favorable de la mayoría que él mismo había introducido en dicho órgano con la ampliación del número de sus miembros cuando no existía norma alguna que autorice este instituto ni jurisprudencia anterior que lo haya consagrado pretorianamente.

#### **D. Mecanismos institucionales utilizados para limitar la independencia del Poder Judicial**

---

<sup>56</sup> “Fontenla, Moisés Eduardo, v. Estado Nacional, sobre amparo”.

<sup>57</sup> Para consultar dichos fundamentos ver Carlos Fayt, 1994, p.95 y ss.

Los “mecanismos institucionales” de cercenamiento de la independencia del Poder Judicial consisten en la utilización ilegítima de recursos legales a fin de restringir o anular la independencia del Poder Judicial en cualquiera de sus manifestaciones. Básicamente se trata de atentar contra el espíritu de las normas legales a pesar de respetar, desde un punto de vista formal, el texto mismo de la ley y el procedimiento legal previsto. Es el caso de los dos mecanismos que analizaremos a continuación: 1- ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia y 2- reforma constitucional de 1994. Ambos mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial son mecanismos institucionales por cuanto el medio principal a través del cual se implementan es, en principio, legal. Analicemos con mayor profundidad cada uno de ellos.

### **1. Ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia: creación de una mayoría**

*“Si hubiera que elegir el día más negativo que vivieron las instituciones republicanas en los últimos diez años sería difícil no traer a la memoria la infausta jornada del 5 de abril de 1990. Ese día el presidente Carlos Menem consiguió que el Congreso reformara por ley la estructura de la Corte Suprema de Justicia, elevando de cinco a nueve el número de sus miembros. El jefe de Estado coronaba, así, una torva maniobra destinada a convertir al máximo tribunal de la República en un instrumento dócil a los requerimientos y reclamos del poder político.” Bartolomé de Vedia, La Nación, 10 de diciembre de 1999.*

La creación de una Corte Suprema adicta al Poder Ejecutivo es el mecanismo de soyuzgamiento de la independencia del Poder Judicial más contundente, de mayor relevancia, de más drásticos efectos y el que ha provocado la mayor indignación en la sociedad argentina. Este mecanismo se efectivizó mediante un procedimiento legal aunque afrentando flagrantemente el espíritu que anima la norma jurídica que fue objeto de abuso por parte del Poder Ejecutivo. La Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1860, no determina el número de miembros que deben componer la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En 1862, la ley 27 en su artículo 6 establece que el número de ministros de la Corte Suprema sería de cinco y un fiscal. Dicha disposición no fue modificada hasta 1960, fecha en la que la ley 15.271 elevó el número de ministros del Alto Tribunal a siete. Pero en 1966, el número de jueces volvió a cinco. En 1964, durante la Presidencia de Illia, y en 1987, en la Presidencia de Alfonsín, se intentó aumentar el número de miembros de la Corte Suprema (a once y a siete, respectivamente) sin que dichos proyectos llegaran a sancionarse. Finalmente, en 1990, en la Presidencia de Carlos Menem, el artículo 1 de la ley 23.774 lo elevó al número actual de nueve (Cavagna, Bielsa y Graña, 1994, p.87). El problema no radica esencialmente en el número de miembros que integren la Corte sino en la voluntad de copamiento del Alto Tribunal mediante esta maniobra. Con esta modificación legal, el ex presidente Carlos Menem transformó substancialmente la integración de dicho órgano y modeló una C.S.J.N. a la medida de sus intereses.

Como ya lo mencionamos, existían dos temas principales y urgentes que preocupaban al gobierno y para la definición de los cuales era menester evitar,

desde todo punto de vista, una Corte Suprema adversa a la política gubernamental. Esos temas eran el de los militares y el de las nuevas medidas económicas de gobierno. El primero de ellos es el que preocupa inmediatamente a Carlos Menem al momento de asumir la Presidencia. La inducción de vacantes en la Corte (mecanismo político antes analizado) no había producido los resultados inmediatos esperados. Ante la imposibilidad de reemplazar los actuales miembros de la Corte por nuevos magistrados dóciles al Ejecutivo, la alternativa que quedaba era la de diluirlos generando una mayoría partidaria al interior de dicho tribunal. Y para ello, el Poder Ejecutivo contaba con la posibilidad de “utilizar” este dispositivo legal que le permitiría aumentar el número de ministros de la Corte Suprema, si bien para crear una mayoría y no precisamente por otra razón que justificara su modificación. Así genera este mecanismo institucional de cercenamiento de la independencia del Poder Judicial, revelando un total desinterés por los reparos de legitimidad que su empleo significaba.

Las negociaciones políticas, las especulaciones, el engaño, el tráfico de influencias e incluso la violencia y la intimidación sirvieron a tal fin. Los radicales en el Congreso se negaban a prestar sus votos legislativos para la ampliación de la Corte puesto que el objetivo de copamiento del Tribunal por el poder político era evidente y las excusas esperadas. Menem argumentó, en un primer momento, que eran razones funcionales las que lo motivaban a aumentar el número de miembros de la Corte. Sin embargo, finalmente, admitió las razones políticas de dicha decisión, como también lo había hecho en su momento Roosevelt. Unos meses después, en diciembre de 1989, Menem contaba con una cómoda mayoría en el Senado, lo que

permitió que la ampliación de la Corte fuera sancionada en dos semanas. Sin embargo, la negativa radical a apoyar el proyecto en diputados hizo que Menem debiera esperar hasta abril, fecha en la que los legisladores electos le dan también mayoría en diputados (Verbitsky, 1991). Finalmente, el proyecto de ampliación de la Corte es sancionado, en una tumultuosa<sup>58</sup> sesión, y luego promulgado velozmente:

“El 5 de abril la Cámara de Diputados sancionó la ampliación. El 11, la vieja Corte aceptó el indulto a procesados, en un gesto de condescendencia hacia el gobierno que la había vejado. El 17, Menem promulgó la ley<sup>59</sup>; el 18, envió los pliegos de los nuevos jueces, que el Senado aprobó el 19, en una sesión de apenas siete minutos a la que no asistieron los radicales, aduciendo que el apresuramiento oficial les impedía evaluar si reunían las condiciones jurídicas, académicas, personales y de independencia requeridas. Menem declaró que nadie había preguntado a los nuevos ministros, que asumieron el 26 de abril, a qué partido pertenecían. No era necesario.” (Verbitsky, 1991, p.88).

De los cinco miembros que conformaban la C.S.J.N. que Menem recibió a su llegada al gobierno, dos de ellos renunciaron en oposición a los manejos de los que era objeto la Corte Suprema: Caballero renunció en oposición el 3 de octubre de 1989 y Bacqué demisionó el 18 de abril de 1990, en protesta a la ley de ampliación sancionada. De modo que más allá del aumento por ley del número de miembros en la Corte Suprema, su acción se vio facilitada por estas retiradas. De modo que con dos vacantes libres de la Corte recibida y con cinco puestos a cubrir por la nueva ley, Menem designó seis de los nueve miembros de la C.S.J.N., imponiendo una clara mayoría menemista. Y ello sin contar que uno de los tres miembros restantes de la Corte recibida, Petracchi, rápidamente se alineó al bando del Poder Ejecutivo.

---

<sup>58</sup> Escandalosos pormenores de esta sesión del Congreso que muestran incluso la violencia y el fraude como métodos políticos, son relatados por Verbitski, 1993, p.447 a 51.

<sup>59</sup> Ley 23.774 del 11 de abril de 1990.

Los nuevos integrantes de la Corte fueron elegidos por el Ejecutivo tan discrecionalmente como fueron las negociaciones para lograr la ampliación de la Corte. Por el contrario, la ampliación del número de miembros de la Corte, desde el punto de vista legal, no presenta ningún reparo constitucional. Lo cierto es que el número de jueces que integren la Corte es inocuo, pero por el contrario, es gravemente peligroso cuando con este mecanismo lo que se pretende es crear una mayoría política en un órgano que debe, por sobre todo, ser independiente del poder político.

Las consecuencias de una Corte Suprema del color político del gobierno menemista se plasmaron, tal cual los anhelos del Poder Ejecutivo, en una actitud permisiva del Alto Tribunal respecto de la conducta del poder político y en un ejercicio tenue de su función de control. Durante toda la Presidencia de Carlos Menem “la Corte Suprema tendió mayoritariamente a convalidar las decisiones de los poderes de gobierno, tanto en cuanto a los procedimientos utilizados como en cuanto al contenido de fondo de las medidas adoptadas” (Santiago, 1998, p.273). Numerosos son los casos que reflejan esta tendencia del Alto Tribunal: casos “Peralta”, “Cocchia”, Rossi Cibils”, “Dromi”, “Ruiz Palacios”, “Arenera El Libertador”, “Ekmekdjian”, “Rodríguez”, “YPF”, “Aeropuertos”, “Senadores de Chaco y Corrientes”, “Polino” y “Romero Feris”<sup>60</sup>, entre otros. Ello se instrumentó a través de la aplicación de doctrinas constitucionales amplias, evasivas o convalidantes

---

<sup>60</sup> El contenido de cada uno de estos fallos, que por razones de extensión no podemos analizar presentemente, puede ser consultado en la obra de Santiago, 1998, p.257-375.

-interpretación dinámica de la Constitución, situación de emergencia, flexibilidad del principio de división de poderes, carácter relativo de los derechos, análisis limitado de la razonabilidad, falta de legitimación, entre otras- y de un predominio del control formal sobre el sustancial (Santiago, 1998).

## **2. Reforma constitucional de 1994: temido debilitamiento de la independencia del Poder Judicial en la Constitución Nacional**

Una de las principales razones que se objetó desde la Presidencia de Carlos Menem para justificar públicamente la necesidad de la reforma constitucional consistió en el afianzamiento de la independencia del Poder Judicial frente a la situación de grave deterioro que atravesaba<sup>61</sup>. Por el contrario, más que un noble objetivo político se trataba de una verdadera excusa. Con este argumento, el Poder Ejecutivo justifica ante la sociedad la puesta en marcha de toda una maquinaria institucional, como lo es la de reforma constitucional pretendiendo dar una solución a un problema de interés social cuando en realidad disimulaba intereses personales<sup>62</sup>. Lejos estaban sus intenciones de consolidar plenamente la independencia del Poder Judicial. En efecto, las negociaciones y las características que rodearon la reforma constitucional

---

<sup>61</sup> Diremos al pasar, que es el mismo gobierno menemista el que profundizó esta situación de desjerarquización del Poder Judicial mediante los ataques que contra ella infligió valiéndose de los mecanismos políticos e institucionales de limitación de la independencia del Poder Judicial que hemos analizado precedentemente.

<sup>62</sup> Entre ellos, principalmente la reelección presidencial, que le permitiría a Menem participar de los siguientes comicios presidenciales que después de un periodo de gobierno de 6 años (desde el 8 de julio de 1989 al 8 de julio de 1995), le otorgan una segunda presidencia de 4 años (desde el 8 de julio de 1995 al 10 de diciembre de 1999), constituyendo el período de gobierno constitucional más largo de la historia argentina. En el mismo sentido, Vanossi, 1994, p.61.

nos permiten afirmar que estamos en presencia de un “mecanismo institucional” de limitación de la independencia del Poder Judicial.

La reforma constitucional de 1994 se produce en virtud de la Ley 24.309<sup>63</sup>, ley ésta de dudosa constitucionalidad desde un doble punto de vista: por su trámite legislativo irregular y por el condicionamiento que el poder político le impone a la Convención Constituyente<sup>64</sup> para votar respecto del contenido de la reforma. Estos dos elementos nos permiten afirmar que se trata de un mecanismo de limitación de la independencia del Poder Judicial, por cuanto a pesar de la apariencia legal de la reforma, su ilegitimidad es notoria. Con respecto al primer aspecto, su trámite legislativo, el asunto llegó incluso a la C.S.J.N. en el caso “Polino” en donde la decisión de la Corte, sin embargo, favoreció los intereses del gobierno<sup>65</sup>. El voto mayoritario de sus miembros –subordinados a la voluntad del Ejecutivo- ni siquiera consideró el fondo del planteo realizado por el diputado Héctor Polino. Sólo Belluscio y Fayt – los dos únicos miembros que habían sobrevivido al copamiento menemista- en disidencia al voto de la mayoría declararon la irregularidad en el trámite legislativo en el cual diputados y senadores no aprobaron un mismo e igual proyecto<sup>66</sup>, violándose el trámite parlamentario establecido en la Constitución (Salvadores de Arzuaga, 1999, p.147). Los intereses del gobierno, que necesitaban

---

<sup>63</sup> Ley 24.309, sancionada por el Congreso el 29 de diciembre de 1993 y promulgada el mismo día por el Poder Ejecutivo por decreto 2700/93.

<sup>64</sup> Órgano ad-hoc o especial encargado de efectuar la reforma constitucional dentro de los límites que le establece la declaración de necesidad de reforma constitucional que dicta el Congreso, en este caso ley 24.309.

<sup>65</sup> Aquí comprobamos el aval de una Corte Suprema adicta al Ejecutivo incapaz de ejercer un control efectivo de legalidad que limite los excesos del Poder político, exponiendo a la sociedad a una situación de total indefensión frente al Estado.

<sup>66</sup> Respecto del lapso preciso de mandato de los senadores. Los diputados establecieron en el proyecto un lapso de 4 años para el mandato de senadores sin que dicha cláusula fuera aprobada en el Senado y sin que el proyecto fuese devuelto a la Cámara de origen como lo prevee el trámite constitucional. Senadores y diputados

de la reforma constitucional para efectivizarse, eran incluso capaces de generar y consentir estas conductas antidemocráticas.

El segundo cuestionamiento de inconstitucionalidad que padece esta ley resulta de las restricciones que impone a las facultades de la Convención Constituyente. En este sentido, dicha ley es la legalización de un pacto político entre el Presidente de la Nación, Carlos Menem<sup>67</sup> y el Presidente del Comité Nacional de Unión Cívica Radical<sup>68</sup>, Raúl Alfonsín, conocido como “Pacto de Olivos”. Dicho acuerdo se firma el 14 de noviembre de 1993 y tiene como finalidad la de examinar temas relativos a la reforma de la Constitución Nacional. En dicha reunión, Menem y Alfonsín coinciden en impulsar un proyecto de reforma conjunto cuyo contenido se concreta el 13 de diciembre de 1993 con la suscripción del “Núcleo de Coincidencias Básicas”, en el cual se consensuaron no sólo los temas que deberían ser habilitados por el Congreso Nacional<sup>69</sup> para el debate en la Convención Constituyente, sino además el contenido de dicha reforma. Es decir, la ley 24.309 no sólo prescribe la necesidad de reformar parcialmente la Constitución –como lo establece el art.30 de la C.N.- sino que además, a continuación de las disposiciones cuya revisión autoriza, incluye el “Núcleo de Coincidencias Básicas” que determina “la *finalidad*, el *sentido* y el *alcance* de dicha reforma parcial” (art. 2) (Bielsa y Graña, 1996, p.391). Aún más, el art. 5 de dicha ley establece a continuación que los temas indicados en el “Núcleo de Coincidencias Básicas” deberán ser votados

---

aprobaron, entonces, proyectos diferentes respecto a este punto, lo que vicia el trámite legislativo requerido para la reforma constitucional.

<sup>67</sup> También Presidente Titular del Partido Justicialista.

<sup>68</sup> Mayor partido de la oposición.

conjuntamente por la Convención Constituyente de tal manera que una votación afirmativa implicaría la incorporación a la Constitución del “paquete completo de reformas” previstas en el Pacto de Olivos. Por el contrario, una votación negativa significaría el rechazo completo de todo el paquete de reformas y la subsistencia del texto constitucional anterior, lo que frente a la declaración de la necesidad de una reforma constitucional resulta un sinsentido, más allá de los graves cuestionamientos de constitucionalidad de este artículo. Incluso para evitar toda duda respecto de las facultades restringidas de la Convención Constituyente, el art. 6 sanciona con una nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que eventualmente ella realizara apartándose de la competencia que la ley le establecía. En el caso “Polino” que anteriormente mencionamos, el ministro Fayt –que votó en disidencia de la mayoría menemista de la Corte Suprema- declara que *prima facie* resultan de dudosa constitucionalidad los artículos 5 y 6 de la ley 24.309.

A pesar de estas irregularidades, la Convención reformadora adoptó el contenido del “Núcleo de Coincidencias Básicas” en la reforma constitucional de 1994, sin variaciones de importancia<sup>70</sup>. El Poder Ejecutivo concretó así sus ambiciones e “impuso” prácticamente una reforma constitucional y su contenido. En lo que se refiere al Poder Judicial, la reforma constitucional constituye un “mecanismo institucional” de limitación de su independencia.

---

<sup>69</sup> El Congreso Nacional, en virtud del acuerdo entre Menem y Alfonsín llegaría así al *quórum* especial que la Constitución requiere para declarar la necesidad de reforma constitucional.

<sup>70</sup> A pesar de los límites inusualmente estrechos impuestos al debate, los convencionales presentaron veintitrés proyectos de reforma referidos al tema del Consejo de la Magistratura. Se pueden consultar en Bielsa y Graña, 1996, p.395 y ss.

Para fundamentar esta última afirmación, analizaremos a continuación algunos puntos esenciales del contenido de dicha reforma constitucional. Las modificaciones introducidas hacen peligrar en gran medida la fortaleza de la independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo en lugar de afianzarla. El gobierno de Carlos Menem proclamó la atenuación del sistema presidencialista y el afianzamiento de la independencia del Poder Judicial como dos objetivos prioritarios de la reforma que colaborarían a fortalecer al Poder Judicial y que justificaban la reforma. Sin embargo, comprobaremos que las modificaciones introducidas no tienden a hacer efectivos esos dos objetivos propuestos. La excesiva generalidad de las normas introducidas con la reforma de 1994, especialmente en lo que respecta a las prescripciones relativas al Poder Judicial, “deja lugar a demasiadas interpretaciones posibles..., ninguna de ellas definitivamente no ajustada a derecho, o errónea” (Bielsa y Graña, 1996, p.442) y sin embargo capaces de limitar la independencia del Poder Judicial. Ello revela claramente que la reforma de 1994 fue un “mecanismo institucional” utilizado por Carlos Menem para introducir un sistema capaz de limitar eventualmente la independencia del Poder Judicial dejando a disposición del poder político un recurso extremadamente peligroso, especialmente en manos de un Poder Ejecutivo con tendencias hegemónicas.

**a) ¿Atenuación del sistema presidencialista?**

En lo que respecta al primer objetivo postulado por Carlos Menem para impulsar la reforma, la atenuación del sistema presidencialista, el efecto logrado fue exactamente el contrario:

“... estamos profundamente convencidos de que si bien en el texto de la Reforma hay algunas limitaciones (*al sistema presidencialista*), una lectura crítica y detenida de él nos lleva a la conclusión contraria.” (Pérez Guilhou, 1995, p.127)<sup>71</sup>.

Aunque de sumo interés, los elementos que nos llevan a esta conclusión exceden los límites de nuestro trabajo<sup>72</sup>. Sin embargo, rescatamos como relevante el hecho que un acrecentamiento de las facultades del Poder Ejecutivo influye necesariamente en desmedro de un equilibrio entre los poderes del Estado y, en consecuencia, en desmedro de la independencia del Poder Judicial. Si tenemos en cuenta la realidad política del país en los últimos diez años de gobierno de Carlos Menem, la reforma de la Constitución ha generado dos grandes perdedores en la estructura del poder estatal: el Congreso y el Poder Judicial (Salvadores de Arzuaga, 1999, p.249), siendo el Poder Ejecutivo el que ha sido consolidado con las modificaciones introducidas en la Constitución Nacional. Consideramos esta maniobra como un “mecanismo institucional” utilizado por Menem para concentrar el poder del Ejecutivo en desmedro de la división de poderes y con consecuencias directas respecto de la dominación del Poder Judicial.

---

<sup>71</sup> En el mismo sentido opina Salvadores de Arzuaga, 1999, p.249.

<sup>72</sup> Para profundizar el tema consultar Perez Guilhou, 1995, p.115 a 141. En el mismo sentido opina Vanossi, 1994.

**b) ¿Afianzamiento de la independencia del Poder Judicial?**

En lo que respecta al objetivo de fortalecer la independencia del Poder Judicial, la reforma de 1994 ha dejado ambiguamente dibujados los nuevos espacios de independencia concebidos a favor del Poder Judicial. En cuanto se refiere concretamente a las reformas introducidas en este ámbito, produjo la constitucionalización de tres órganos: el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y el Ministerio Público. En efecto, la introducción de estas tres instituciones significa, a primera vista, un avance en la búsqueda del fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, la nueva normativa constitucional que los consagra genera serios cuestionamientos por cuanto es susceptible de generar el efecto contrario al objetivo buscado. Ello es así debido esencialmente a la laxitud de las normas constitucionales introducidas en la reforma de 1994 que han dejado librado su resultado final a factores que apelan en gran medida a la voluntad política. Es justamente por ello que afirmamos que la reforma constitucional, si bien bajo la apariencia de una reforma que vigoriza la división de poderes, resulta en definitiva un mecanismo institucional de control del Poder Judicial utilizado por el Poder Ejecutivo que ha dejado librada a coyunturas políticas la definición de instituciones que, en principio, deberían intensificar la independencia del Poder Judicial. A continuación analizaremos cada uno de los tres órganos introducidos por la reforma de 1994 en el ámbito del Poder Judicial, poniendo en evidencia los elementos que revelan que dichas instituciones fueron

previstas, bajo una noble apariencia, para limitar eventualmente la independencia del Poder Judicial.<sup>73</sup>

(1) Consejo de la Magistratura

Esta institución fue introducida en la intención de despolitizar la selección de los jueces, procedimiento en el que el Poder Ejecutivo ejercía enorme gravitación, especialmente cuando contaba con un Senado -que debía prestar su acuerdo a la candidatura- mayoritariamente partidario. Por el contrario, dos razones principales hacen de la incorporación de este nuevo órgano (art. 114 de la C.N.) un mecanismo proclive a limitar la independencia del Poder Judicial<sup>74</sup>. El tema de la integración del Consejo de la Magistratura es de superlativa importancia puesto que de este punto depende su éxito o su fracaso, su carácter de autonomía o dependencia. De este aspecto depende primordialmente su capacidad de garantizar la independencia del Poder Judicial y el equilibrio de poderes estatales acarreado implicancias políticas e institucionales que no podemos ignorar. Sin embargo, la norma constitucional deja a la legislación ordinaria la integración periódica del Consejo imponiendo un equilibrio de fuerzas indefinido (art.114 de la C.N.)<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> El análisis normativo que presentamos es de naturaleza teórica pues sólo el correr de los años nos permitirá una crítica pragmática de las bondades o desaciertos del diseño de estas nuevas instituciones. A ello se suma que estos órganos, creados en 1994, recién fueron regulados en 1998.

<sup>74</sup> Sin entrar en el tema del acierto o no de introducir esta institución originaria de sistemas constitucionales europeos ajenos a nuestra tradición de Poder Judicial.

<sup>75</sup> “El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.” (art.114 de la C.N.)

La modalidad de “cláusulas constitucionales abiertas” adoptada por la reforma de 1994 en su regulación deja la integración del Consejo de la Magistratura y muchos aspectos de importancia -emplazamiento institucional, mecanismo de selección de sus miembros y tipo de inmunidades- librados a la reglamentación del Congreso:

“Esta infeliz modalidad de “cláusulas constitucionales abiertas” concluirá por frustrar la “despolitización” que se buscaba en la designación de los jueces. Adviértase que la modalidad adoptada siempre tendrá latente la tendencia a reformar la ley reglamentaria conforme las tensiones políticas alterando la integración del Consejo, los mecanismos de elección de sus miembros y las inmunidades que garanticen su independencia, manteniendo a la institución inestable”(Salvarores de Arzuaga, 1999, p. 233)<sup>76</sup>.

Esta modalidad lleva consigo el riesgo de que el Poder Ejecutivo, con mayoría partidaria en las Cámaras, pueda politizar fácilmente el Consejo de la Magistratura que se pretende garante de la independencia del Poder Judicial.

Por otro lado, la implementación del Consejo de la Magistratura ha significado un vaciamiento de facultades de la C.S.J.N. Si analizamos las facultades que ha recibido el Consejo de la Magistratura vemos que se tratan de facultades que hasta el momento eran ejercidas por los tres poderes del Estado. Sin embargo, en este traslado de facultades, el Poder Judicial es el más sufriente: al Poder Ejecutivo se le ha sustraído la facultad exclusiva y discrecional de selección de los magistrados; el Poder Legislativo perdió la función acusadora (Diputados) y sancionadora (Senadores) de los jueces; pero el Poder Judicial perdió las facultades disciplinarias sobre sus magistrados (inc.4), la administración de sus recursos y la ejecución de su

---

presupuesto (inc.3), lo cual atenta directamente contra lo que hemos definido anteriormente como la independencia colectiva del Poder Judicial. A ello se suma que el inc.5 autoriza al Consejo de la Magistratura a suspender a los jueces en ejercicio -miembros de uno de los tres poderes del Estado- y del inc.6 se desprende que el Poder Judicial – C.S.J.N. y Cámaras de Apelaciones- han perdido la potestad reglamentaria. Estas atribuciones que perdió la Corte Suprema a favor del Consejo representan un cercenamiento de sus facultades, la mutilación de la independencia del Poder Judicial (Haro, p.297). El alcance de las facultades que se le han otorgado al Consejo de la Magistratura implican un peligro latente en cuanto a la promoción de la independencia del Poder Judicial.

Podemos decir, concluyendo, que con la introducción del Consejo de la Magistratura el aspecto que mayormente beneficia la independencia del Poder Judicial es la facultad que pierde el Poder Ejecutivo de designar discrecionalmente los magistrados. Este nuevo sistema de selección y designación de magistrados permite amortiguar la gravitación político-partidista del sistema anterior. Sin embargo, incluso en la consagración de este punto la normativa constitucional es tímida, por cuanto la norma, si bien establece que las ternas que elevará el Consejo serán vinculantes para el Ejecutivo con el objeto de la designación del magistrado, no evita la posibilidad de que el Poder Ejecutivo rechace la terna totalmente ni que detenga o no produzca el decreto de designación correspondiente. No fue prevista

---

<sup>76</sup> En el mismo sentido, Ventura (1998, p.202) advierte sobre la frustración del objetivo de afianzar la independencia del Poder Judicial como consecuencia de la normativa adoptada por la reforma. Igualmente, Quiroga Lavié (1996, p.657) opina que el sistema adoptado “flexibiliza la institución”.

ninguna sanción para el Poder Ejecutivo ni emplazamiento jurídico posible en tales casos (Spota,1995, p.144):

“Entiendo que el Consejo es un adecuado mecanismo para acortar la discrecionalidad presidencial en la elección y nombramiento de jueces, pero en los demás aspectos no se pudo haber imaginado nada peor para dotar a los políticos de instrumentos capaces de destruir la ya escasa independencia que carcome a nuestro Poder Judicial.” (Ventura, 1998, p.240).

## (2) Jurado de Enjuiciamiento

Respecto al instituto del Jurado de Enjuiciamiento (art. 115 de la C.N.), la finalidad de su consagración constitucional es la de despolitizar el proceso de remoción de los magistrados, lo cual acordaría con el principio de independencia del Poder Judicial. Sin embargo, debemos destacar dos aspectos de su normativa constitucional que atentan contra la independencia del Poder Judicial. Por un lado, se impone la misma crítica que con respecto a la normativa que regula el Consejo de la Magistratura, en el sentido que la norma omite prever cuestiones de gran trascendencia si se pretende crear una institución adecuada a la finalidad que tiene asignada. En este sentido, la norma nada dice respecto del número de sus integrantes, de su modo de elección ni de las garantías para su ejercicio (si son o no inamovibles). Establece que será la ley del Congreso la que regulará respecto de su integración y funcionamiento:

“El silencio de la carta magna abre así la posibilidad de que el partido con presencia predominante en el Congreso pueda modificar la ley reglamentaria cuando lo desee, para adecuarla a las particulares necesidades de los hombres que están vinculados con esa corriente política.” (Ventura, 1998, p.252).

Así, por ejemplo, dicha ley podrá inclinarse por la periodicidad de la función o por la inamovilidad vitalicia de sus integrantes, cuestión de mayor importancia que influirá en la independencia que dicho órgano tendrá para llevar a cabo su tarea libre de la influencia y de la voluntad del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la normativa constitucional no otorga al Jurado de Enjuiciamiento la facultad de imponer la sanción de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. Mientras el Congreso tenía dicha facultad antes de la reforma de 1994, el Jurado de Enjuiciamiento la ha perdido. A ello se suma que el Poder Ejecutivo, aceptando la renuncia de jueces enjuiciados<sup>77</sup>, los libera impunemente de toda responsabilidad en el ejercicio del cargo público. La oportunidad de la reforma de 1994 era inmejorable para dar una solución a esta problemática. Sin embargo, no se introdujo ninguna norma que impida al Poder Ejecutivo aceptar una renuncia en tales circunstancias lo cual hubiera sido absolutamente pertinente en miras a fortalecer la independencia judicial:

“...ante la ausencia de una norma que prohíba al Poder Ejecutivo aceptar la renuncia y la práctica constitucional argentina, si el Poder Ejecutivo acepta la dimisión del magistrado, el Jurado podrá legítimamente interpretar que debe dar por concluído el trámite de remoción, al no permitirle la Constitución imponer la sanción de inhabilitación” (Ventura, 1998, p.254).

Esta situación puede generar la inaceptable situación de un juez sumiso y protegido por el Poder Ejecutivo que por su intermedio se verá librado de la responsabilidad de asumir y defender sus actos frente a un juicio político en su contra. El Poder Ejecutivo aceptará su renuncia en tal situación sin que dicho enjuiciamiento le

impida aceptar un nuevo cargo público. De modo que la reforma viene en cierta manera a consentir esta práctica que atenta directamente con los principios republicanos, con la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial. Se trata a todas luces de un despropósito de la norma constitucional que atenta contra la independencia del Poder Judicial.

### (3) Ministerio Público

Respecto a la institución del Ministerio Público introducida por la reforma de 1994<sup>78</sup>, la normativa constitucional es nuevamente susceptible del mismo reproche que hemos realizado con respecto a lo que dispone sobre el Consejo de la Magistratura. Las omisiones de dicha normativa respecto del Ministerio Público transforman la reforma de 1994 en un “mecanismo institucional” capaz de limitar la independencia del Poder Judicial<sup>79</sup>. A continuación analizaremos este nuevo instituto.

El Ministerio Público cumple dos funciones esenciales que se encuentran íntimamente ligadas a la función judicial: control de legalidad y defensa de los intereses de la sociedad. Especialmente resulta relevante para nuestro análisis una de las funciones primordiales de control que tiene a su cargo, en consecuencia, y que consiste en el ejercicio de la acción penal cuando se ha constatado la posible

---

<sup>77</sup> Mecanismo político de limitación de la independencia del Poder Judicial que hemos analizado anteriormente.

<sup>78</sup> Su regulación se produce recién el 23 de marzo de 1998, ley 24.946.

existencia de un delito. En dichos procesos, el Ministerio Público asume el rol de parte contra el acusado. Ello significa que en todo proceso penal el Ministerio Público es sujeto esencial<sup>80</sup> cumpliendo una función intransferible como órgano acusador ante los Tribunales. Es por ello que la ubicación institucional, la estructura y el funcionamiento que se le asignen a dicho órgano influyen necesariamente en la independencia del Poder Judicial (Coussirat, 1995, p.319): si el Ministerio Público no es independiente del Poder Ejecutivo, su función acusadora respecto de delitos cometidos eventualmente por dicho poder queda prácticamente anulada y, consecuentemente, eliminada “a priori” la intervención del Poder Judicial como control del poder político.

Antes de la reforma de 1994 el Ministerio Público era una institución sin rango constitucional en el orden nacional. Regido por leyes, reinaba una situación de imprecisión respecto de su naturaleza y de sus funciones así como de la designación y remoción de sus miembros. La cuestión neurálgica radica en dilucidar si dicho órgano es parte del Poder Judicial, o bien, si por el contrario, se encuentra dentro de la órbita del Poder Ejecutivo. En el primer caso se trataría de un órgano independiente y en el segundo caso de un órgano dependiente del Poder Ejecutivo. La reforma de 1994 viene justamente a definir este debate de vieja data, y no precisamente a favor de su independencia<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Si bien la definición de este órgano no se encuentra incluida en el Núcleo de Coincidencias Básicas petrificado por el Poder Ejecutivo y prácticamente impuesto a la Convención reformadora, sino entre los temas que son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente.

<sup>80</sup> Salvo lo dispuesto en el Art. 73 del Código Penal.

<sup>81</sup> El mecanismo institucional de ampliación del número de miembros de la C.S.J.N. instrumentado por Carlos Menem avanzó también contra la independencia del Ministerio Público, pues dicha reforma modifica además el texto anterior estableciendo que el Procurador General de la Nación y los Procuradores Fiscales actúan ante la Corte Suprema de Justicia y no la componen, lo cual argumenta en el sentido que el Poder Ejecutivo

El Ministerio Público ha sido consagrado en el art. 120 de la C.N. reformada. Se imponen en este análisis algunas consideraciones a lo que la nueva normativa constitucional establece y otras respecto a lo que ella omite. Con respecto al primer aspecto, la norma constitucional establece que el Ministerio Público es un órgano extra-poder, y en consecuencia, independiente. Sin embargo, a continuación la norma dispone que debe desarrollar sus funciones “en coordinación con las demás autoridades de la República”, lo cual resulta contradictorio: un órgano de control como éste mal podría llevar a cabo su función si debe actuar “en coordinación” con quienes eventualmente pueden resultar objeto de dicho control, los poderes del Estado –especialmente el Ejecutivo-. La norma no posibilita en la realidad de los hechos su independencia a pesar de consagrarla en forma explícita. Algo parecido ocurre también con respecto a su autonomía funcional y autarquía financiera. La norma constitucional hace una simple declaración en este sentido sin ninguna otra precaución a fin de asegurar su instrumentación, que dependerá, una vez más, exclusivamente de la ley que reglamente al Ministerio Público.

Con respecto a los silencios de la ley, son numerosos y de crucial importancia por cuanto su definición determinará la independencia real o simplemente formal del órgano. En primer lugar, la norma no menciona quién encabeza el Ministerio. El peligro latente de esta situación consiste en que la ley reglamentaria puede

---

encabezado por Menem limitó la independencia del Poder Judicial mediante el sometimiento del Ministerio Público al Poder Ejecutivo, situándolo fuera de la órbita del Poder Judicial en la que desarrollaba su actividad de defensa de los intereses públicos y de la legalidad.

establecer como tal, frente a este vacío, al Ministerio de Justicia<sup>82</sup>, haciéndolo depender así directamente del Ejecutivo (Coussirat, 1995). Dicha combinación de circunstancias es de alta peligrosidad para la independencia del Ministerio y en consecuencia, del Poder Judicial:

“Dada la vaguedad de la norma en comentario (*art. 120 de la C.N.*), consideramos que puede en base a ella regularse un sistema de organización que afiance los lazos y la dependencia entre el Ministerio Público y el Poder Ejecutivo, porque éste último podría ejercer las facultades exclusivas de designación y remoción (*de los fiscales*), burlando de tal forma la independencia de la que se quiere dotar al órgano” (Sabsay y Onaindia, 1994, p.361).

Por otro lado, la norma nada dice respecto de los requisitos que deben cubrir los miembros del Ministerio Público, ni del procedimiento de selección ni de elección, ni respecto de la inamovilidad de los mismos, así como tampoco establece la duración de su designación ni la forma de remoción. Todo ello hace posible pensar en la estructuración de un órgano cuyos miembros tendrán un mandato temporal, careciendo de inamovilidad con todas las consecuencias nefastas que esta circunstancia implica para un órgano de control, tal cual lo vimos para el caso de los magistrados. Justamente, un sistema análogo al establecido para guardar la independencia de los jueces hubiese sido indispensable, a fin de lograr la finalidad de fortalecer la independencia del Poder Judicial. Finalmente, teniendo en cuenta la normativa consagrada, serán los legisladores nacionales los que determinarán la suerte de este órgano, lo cual puede resultar a favor de la estructura independiente que proclama la reforma o, por el contrario, a favor de lo que la norma no dice –y de los intereses del gobierno de turno-.

---

<sup>82</sup> Menem mismo y otros de sus funcionarios han expresado públicamente la postura favorable del gobierno a la

(4) Otras reformas referidas a la Corte Suprema de  
Justicia de la Nación

Dos aspectos importantes de la reforma, referidos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, atentan contra la independencia del Poder Judicial. Por un lado, la inamovilidad relativa de los magistrados mayores de 75 años que ha establecido la reforma, y por otro lado, algunas cuestiones conflictivas que la reforma ha obviado modificar. En cuanto al primer aspecto, la modificación consiste en requerir un nuevo nombramiento para mantener en el cargo a un juez que haya alcanzado la edad de 75 años. Dicho nombramiento será relativo, por el período de 5 años y podrá ser renovado con el mismo trámite. La reforma es lamentable pues no sólo ataca directamente la garantía de independencia de los jueces sino que además genera una situación intermedia extremadamente peligrosa. A ello se suma que la metodología constitucional utilizada es inadecuada pues introduce una disposición de tanta trascendencia para la independencia del Poder Judicial en el capítulo referente al Ejecutivo<sup>83</sup> (art. 99 inc. 4) (Kemelmajer de Carlucci, 1995, p.296- 299).

En segundo lugar, existen algunas cuestiones que generaron gran conflicto y polémica durante los primeros años de gobierno menemista, justamente porque pusieron en evidencia la manipulación de la cual el Poder Judicial podía ser objeto por parte del Poder Ejecutivo valiéndose de situaciones no contempladas

---

dependencia del Ministerio Público respecto del Ministerio de Justicia (Coussirat, 1995, p.325, nota 8).

explícitamente por el texto constitucional. Aunque resulta lógico que la oportunidad era la más adecuada para resolverlas, quedaron deliberadamente inmodificadas. Ellas son: 1. La facultad del Congreso para fijar el número de ministros de la Corte (que le permitió al gobierno menemista ampliar la C.S.J.N. creando una mayoría favorable a la política impulsada desde el gobierno); 2. La posibilidad de dividir en salas su funcionamiento (situación cuyo análisis no interesa al gobierno menemista puesto que manteniendo al tribunal en pleno se aseguraba constantemente la mayoría partidaria que había impuesto en su interior para las decisiones de cuestiones que comprometan los intereses del gobierno); 3. Los requisitos para ser miembro de la Corte Suprema (Menem nombró a los nuevos ministros de la Corte que llegaron como consecuencia de su ampliación sin ningún recaudo respecto de antecedentes que justificaran un cargo de dicha jerarquía, nombrando a personajes cuyo mayor mérito era el de estar ligados al Ejecutivo de una u otra manera) (Kemelmajer de Carlucci, 1995, p.299)<sup>84</sup>.

## E. CONCLUSIÓN

La conducta política del ex presidente Carlos Menem no demostró un gran aprecio por el respeto de los límites constitucionales y de la independencia del Poder Judicial. Por el contrario, el sojuzgamiento de la magistratura se convirtió en una de las claves para concentrar el poder del Estado en sus manos y utilizarlo a su antojo. Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos que el Poder Ejecutivo ha utilizado para

---

<sup>83</sup> Quizás una metodología utilizada de manera deliberada a fin de disimular una reforma de gran impacto negativo respecto de la independencia del Poder Judicial.

limitar la independencia del Poder Judicial en un régimen de gobierno supuestamente democrático? Todos los mecanismos con los que avasalló contra el Poder Judicial participan de un elemento común: la ilegitimidad. A este factor se suma, en algunos casos, la ilegalidad. Sin embargo, no es la única ecuación de elementos a través de la cual se manifiestan: la legalidad también constituye uno de sus aspectos. Así hemos identificado dos tipos de mecanismos de restricción de la independencia judicial: los mecanismos políticos, conductas ilegítimas e ilegales, y los mecanismos institucionales, prácticas también ilegítimas aunque, sorprendentemente, legales.

Los primeros de ellos, los “mecanismos políticos” de limitación de la independencia del Poder Judicial, son utilizados por excelencia durante los gobiernos de facto pues en ellos los dirigentes se desentienden de los procedimientos que el sistema democrático establece para influir en el sistema político. Se traducen principalmente en un total desinterés por el respeto de las formas constitucionales y por el principio de independencia del Poder Judicial que es llanamente manejado a discreción absoluta de las necesidades políticas. Sin embargo, en épocas de constitucionalidad también se utilizan, aunque su implementación es más discreta. Hemos identificado cuatro mecanismos políticos principales empleados por el gobierno menemista: la búsqueda de vacantes en órganos judiciales claves, especialmente en la C.S.J.N.; la selección, designación y nombramientos irregulares de jueces; la obstrucción al normal funcionamiento de la

---

<sup>84</sup> Los ejemplos me pertenecen.

institución del “juicio político” y las presiones indebidas para orientar las decisiones de la C.S.J.N.

Por el contrario, los “mecanismos institucionales” de limitación de la independencia del Poder Judicial son mucho más sofisticados en el sentido que presentan una apariencia ingenua y respetuosa de la legalidad, embistiéndola sin embargo. Estos mecanismos se convierten así en una hábil estrategia a utilizar en gobiernos constitucionales aunque no tan democráticos como aparentan. Hemos identificado dos mecanismos principales aprovechados por Carlos Menem: la ampliación del número de miembros de la C.S.J.N. y la reforma constitucional. Las consecuencias que provocan estos mecanismos son tan nefastas como aquellas que originan los mecanismos políticos: se trata del abuso de un medio legal para la concreción de fines ilegítimos. Este artificio genera una gran desorientación en la opinión pública pues disfraza una conducta incorrecta bajo la apariencia de un acto ajustado a derecho.

La constatación de la presencia de estos mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial, políticos e institucionales, en períodos de gobiernos democráticos en Argentina nos permite afirmar que la independencia del Poder Judicial es un valor constitucionalmente proclamado que requiere, aunque la Constitución no lo exija, una protección penal adecuada. Se trata de una garantía constitucional que, sin embargo, no está asegurada por normas y procedimientos aptos para preservarla. No existen figuras penales que contemplen la situación

específica de violación de la independencia del Poder Judicial por parte de los poderes políticos ni una dinámica institucional que asegure su vigencia.

Finalmente, dos aclaraciones. En primer lugar, ciertamente los mecanismos que hemos identificado en este trabajo no son los únicos. No hemos abordado el tema de las retribuciones y del presupuesto del Poder Judicial durante el gobierno de Carlos Menem por falta de material actualizado y frente a la imposibilidad de estudio sobre el terreno, quedando abierta la posibilidad de comprobar si el gobierno menemista se sirvió de estos dos aspectos como mecanismos políticos o institucionales de limitación de la independencia del Poder Judicial. En segundo lugar, la clasificación que de ellos hemos propuesto podría ser presentada desde otros ángulos, sea considerando el tipo de independencia del Poder Judicial contra el cual atentan (individual o colectiva) o el medio empleado para instrumentar los diversos mecanismos de limitación (violencia, intimidación, tráfico de influencias, negociaciones políticas, engaño, corrupción, especulaciones, procedimientos legislativos u otros) o el canal de influencia institucional por el cual se filtran en el sistema político (organización jurisdiccional o estatuto de los magistrados). Sin embargo, la óptica adoptada nos ha permitido amalgamar en cierta manera todos estos aspectos y arribar a las conclusiones que presentamos en la conclusión general de nuestro trabajo inmediatamente a continuación.

## CONCLUSIÓN FINAL

Una gran contradicción es evidente en el funcionamiento del sistema político argentino: por un lado, una estructura constitucional que mayormente favorece la independencia del Poder Judicial; por otro lado, una realidad que nos muestra lo contrario, la dependencia política del Poder Judicial desde hace prácticamente 70 años. Las prescripciones constitucionales perfilan al Poder Judicial como independiente de los demás poderes del Estado, garante de la Constitución Nacional, dotado de las garantías de independencia necesarias para llevar a cabo un rol político destacado en el gobierno del Estado. Concebir las instituciones políticas argentinas a la manera de la Constitución de Filadelfia fue un gran acierto político. Así se moldeó un Poder Judicial con la fortaleza del norteamericano cuyos magistrados fueron dotados de las dos garantías esenciales de independencia: la inamovilidad en sus cargos y la intangibilidad de sus remuneraciones. El Poder Judicial fue ideado, con una Corte Suprema en su cúspide, con todos los recaudos necesarios para asumir el rol de máximo órgano de control de los demás poderes del Estado:

“...según la letra y el espíritu de la Constitución argentina, parecería que ella estaba en condiciones de asegurar las bases de una administración de justicia independiente, equidistante de los demás poderes de gobierno y con la absoluta garantía de ser el muro contra el cual habrían de estrellarse las tentativas que pretendieran manipular el Poder Judicial en beneficio de intereses políticos contingentes.” (Bergalli, 1984, p.41).

Sin embargo, la realidad política argentina es elocuente respecto a la existencia de un Poder Judicial sumiso a la voluntad del Poder Ejecutivo, rasgo que no es

exclusivo del período de gobierno que analizamos, 1989-1999. Por el contrario, a partir del primer quiebre institucional en 1930, la Corte Suprema de Justicia y el Poder Judicial, en consecuencia, fueron subordinados a la voluntad del Poder Ejecutivo mediante diversos mecanismos, aquellos contra los cuales la Constitución Nacional había pretendido resguardarlos. Ciertamente es que, por su parte, la misma Corte Suprema de Justicia es responsable en parte de esta situación: en 1930 convalida la autoridad de las armas como gobierno apto para gobernar, cometiendo el primer gran error que la expone a los ultrajes de los que más tarde será objeto. Ya no podría en adelante poner límites a la acción de los gobiernos de facto ni oponerse a los mecanismos que la anularon como factor de poder, incluso cuando aquellas acciones provenían de los gobiernos constitucionales que se alternaron durante el período de inestabilidad institucional. Esos mecanismos asumieron diversas fisonomías: el manipuleo indiscriminado de los jueces, la garantía de inamovilidad suspendida mediante jueces puestos en comisión, la purga y cesantía irregular de magistrados, el juicio político a la Corte Suprema de Justicia y la ampliación de su composición, la creación de beneficios jubilatorios de privilegio, todos éstos, mecanismos destinados a lograr el recambio de los integrantes del Poder Judicial a fin de introducir magistrados que “acompañen” la política gubernamental. De este modo, la inestabilidad institucional a partir de 1930 en Argentina repercutió considerablemente en la identidad del Poder Judicial, que en lugar de consolidarse como un actor político respetable, se transformó en el botín de batalla de cada nuevo y esporádico Poder Ejecutivo.

Ahora bien, el problema mayor radica en que, a pesar del retorno de la democracia en Argentina, en 1983, la tendencia del Poder Ejecutivo a sojuzgar al Poder Judicial, órgano de control por excelencia, se perpetúa aún en los gobiernos constitucionales. Carlos Menem, titular del Ejecutivo durante los últimos diez años de gobierno hasta 1999, no ha hecho más que institucionalizar esta tendencia a subordinar al Poder Judicial. Los mecanismos que ha utilizado han sido más o menos discretos, más o menos novedosos, más o menos astutos, más o menos ilegales que los aplicados por otros gobiernos durante el período de inestabilidad política en Argentina, pero no menos ilegítimos. Ellos no varían más que en apariencia y en ingeniosidad de los mecanismos utilizados por gobiernos autoritarios. El trabajo realizado nos permite extraer las siguientes conclusiones:

1- Ejercicio autoritario del poder: La comprobación que hemos realizado de la presencia de diversos tipos de mecanismos de control del Poder Judicial durante el gobierno de Carlos Menem revela que el ejercicio del poder fue y sigue siendo concebido en Argentina de modo autoritario. Un gobierno no puede jactarse de ser democrático si anula el principal órgano de control que garantiza la esencia misma del sistema, puesto que no existe entonces limitación del accionar de los poderes del Estado ni seguridad jurídica ni garantía de respeto de los derechos individuales ni de las libertades de los ciudadanos. Por el contrario, dominando el Poder Judicial, se intensifica el hiperpresidencialismo que ha caracterizado la forma de gobierno en Argentina. Todos los excesos son posibles entonces y todos los mecanismos para concentrar el poder en un solo órgano —el Poder Ejecutivo— son viables. En este mismo sentido, el gobierno menemista constituyó un gobierno intolerante de la

disidencia y del rol que tiene asignado el Poder Judicial. No se trataba de falta de comprensión de dicho rol, sino de un cabal conocimiento de la importancia del Poder Judicial como actor político. Es por ello que el Poder Ejecutivo menemista no desistió en su objetivo de ver postrado al Poder Judicial a fin de adjudicarse un poder casi absoluto:

“Le vice inhérent à ce régime (*à prépondérance présidentielle*) n'est pas, ainsi que souvent on l'affirme, son aptitude à engendrer des dictatures, c'est de se prêter à dissimuler les dictatures sous des formes constitutionnelles que le dictateur, qui peut ainsi garder bonne conscience, n'est pas contraint de violer ouvertement. » (Lambert y Gandolfi, 1987, p.365).

El gobierno de Carlos Menem no pudo revertir la tendencia a desnaturalizar la función del Poder Judicial.

2- Limitación de la independencia del Poder Judicial en sus diversas manifestaciones: los diversos mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial avasallaron tanto contra la independencia individual (substantiva, personal e interna del juez) como contra la independencia colectiva.

3- Doble vía de acceso de los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial en el sistema político: la organización jurisdiccional y el estatuto de los magistrados.

4- Institucionalización de prácticas ilegítimas por parte del Poder Ejecutivo: tanto los mecanismos políticos como los institucionales reflejan una actitud de evidente ilegitimidad del Poder Ejecutivo en su accionar. A pesar de ello, no existe ningún

tipo de control u oposición sólida por parte de los restantes poderes del Estado que logre corregir estos excesos.

5- Institucionalización de prácticas ilegales por parte del Poder Ejecutivo: los “mecanismos políticos” de limitación de la independencia del Poder Judicial son el ejemplo más contundente de un vicioso sistema que se ha instalado para limitar la independencia judicial y contra el cual parece no existir un remedio legal adecuado.

6- Necesidad de implementar una protección penal adecuada para proteger las garantías constitucionales de independencia del Poder Judicial contra los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial.

7- Mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial aplicados especialmente para someter la C.S.J.N.: Todos los mecanismos, tanto políticos como institucionales, fueron utilizados para subordinar especialmente la Corte Suprema. Limitar efectivamente la independencia del Poder Judicial en el sistema político argentino significa necesariamente dominar la Corte Suprema de Justicia, órgano clave por su jerarquía, su función política destacada, y su carácter de último intérprete de la Constitución Nacional.

8- Tergiversación de prácticas legales por parte del Poder Ejecutivo: la existencia de “mecanismos institucionales” de limitación de la independencia del Poder Judicial genera una situación de notable gravedad institucional pues mediante la utilización de recursos legales previstos para consolidar la democracia se violan los

principios constitucionales y el espíritu que los inspira. Además la sociedad resulta extremadamente vulnerable a esta estrategia política por cuanto las apariencias de legalidad de estos mecanismos engañan el juicio social.

9- Graves secuelas del empleo de “mecanismos institucionales” de limitación de la independencia del Poder Judicial: estos mecanismos pueden generar, como en el caso de la reforma constitucional, nuevas brechas a través de las cuales se instrumenten en el futuro otros mecanismos, políticos e institucionales, de control del Poder Judicial.

El principal aporte de nuestro trabajo consiste en advertir sobre la actitud autoritaria del Poder Ejecutivo que atenta contra la independencia del Poder Judicial disimulando e incluso negando esta conducta y la existencia de los mecanismos empleados. Ello mediante:

- a) la reafirmación, como otros autores también lo han hecho, del rol político del Poder Judicial, especialmente de la Corte Suprema y la importancia de su independencia frente al Poder Ejecutivo;
- b) la puesta en evidencia de la negada actitud del Poder Ejecutivo de limitación de la independencia del Poder Judicial;
- c) la adopción de un concepto amplio de independencia del Poder Judicial, que permite abarcar en toda su dimensión los ataques que contra ella inflige el Poder Ejecutivo;

- d) la clasificación de los mecanismos de control del Poder Judicial desde la perspectiva de la ilegitimidad de la conducta política, poniendo de manifiesto el empleo de medios tanto legales como ilegales;
- e) la presentación de los “canales de influencia” a través de los cuales se filtran en el sistema político los mecanismos de limitación de la independencia del Poder Judicial.

El desafío para el Poder Judicial consiste, en adelante, en asumir con coraje y convicción su rol político para acompañar a los otros poderes en el gobierno del Estado con una identidad propia. Ciertamente no es una tarea que dependa exclusivamente de él, por el contrario, la voluntad política es imprescindible.

Durante la Presidencia de Carlos Menem, por el contrario, esa voluntad política estuvo orientada a sojuzgar al Poder Judicial acarreado importantes secuelas nefastas para el afianzamiento del Poder Judicial y de la democracia. Especialmente las derivaciones concretas de la reforma constitucional de 1994, sutil “mecanismo institucional” de limitación de la independencia del Poder Judicial, son aún inciertas. Los responsables de dicha reforma dirán que hemos heredado un nuevo sistema que favorece la independencia de Poder Judicial. Nosotros nos preguntamos, más bien, si esta reforma constitucional ha corregido los intersticios por los cuales se filtraron los “mecanismos políticos” de limitación de la independencia del Poder Judicial. Creemos que no. Por el contrario, estamos convencidos que la reforma constitucional ha creado nuevas brechas en el sistema político, a disposición de los dirigentes venideros, capaces de filtrar otros y aún más

sutiles mecanismos, especialmente “institucionales”, de limitación de la independencia del Poder Judicial. Quizás con algunas de las pautas que presentamos en este trabajo sea posible “anticipar” esos nuevos mecanismos políticos e institucionales de limitación de la independencia del Poder Judicial capaces de ser implementados a partir de la normativa constitucional introducida por la reforma de 1994. Ello nos permitirá mantenernos alertas frente a los avances, incluso solapados, del Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antelo, Marcelo, *Será Justicia? (La justicia en la Argentina de hoy. Corrupción, Lentitud, Dependencia)*, Ediciones Tripaco, La Plata, 1993.
- Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *Comentarios a la Reforma Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1995.
- Association du Barreau Canadien, Rapport de Comité, *L'indépendance de la magistrature au Canada: 20 août 1985*, Ottawa, Fondation du barreau canadien, 1985.
- Badeni, Gregorio, *Reforma Constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994.
- Baizán, Mario, *Desde el poder: Carlos Menem responde*, Buenos Aires, Corregidor, 1994.
- Barrera, Nicasio, *La organización judicial y la formación de los jueces*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, 1981.
- Bélanger, André-J. y Lemieux, Vicent, *Introduction à l'analyse politique*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1996.
- Bergalli, Roberto, *Estado Democrático y Cuestión Judicial: Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia Judicial*, Buenos Aires, Depalma, 1984.
- Bidart Campos, Germán J., *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1975.
- Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo, *Justicia y Estado: A propósito del Consejo de la Magistratura*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.
- Cadiet, Loïc, *Droit Judiciaire Privé*, Paris, Editions Litec, 1992.
- Cavagna Martínez, M.A., Bielsa, R.A. y Graña, E.R., *El Poder Judicial de la Nación: Una propuesta de reconversión*, Buenos Aires, La Ley, 1994.
- Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *L'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges : recommandation no R (94) 12 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 13 octobre 1994 et exposé des motifs*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1995.

- Corach, Carlos, *Reforma Constitucional: Una Constitución para los Argentinos del Siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones Nuevo Derecho Argentino, 1994.
- Coussirat, Jorge A., "El Ministerio Público en la reforma constitucional de 1994", en Pérez Guilhou y otros, *Derecho Constitucional de la reforma de 1994*, tomo II, p.312 a 335, Mendoza/Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos/ Depalma, 1995.
- Deschênes, Jules, en colaboración con Carl Baar, *Maîtres chez eux : Une étude sur l'administration judiciaire autonome des Tribunaux = Masters in their own house : a study on the independent judicial administration of the courts*, Ottawa, Conseil canadien de la magistrature, 1981.
- De Vedia, Bartolomé, "La justicia se convirtió en el punto más débil", *La Nación*, Año 4, Nro. 1434, viernes 10 de diciembre de 1999, <http://www.lanacion.com.ar/99/12/10/P13.HTM>
- De Villiers, Michel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1999.
- Dromi, Roberto J., *Constitución, Gobierno y Control*, Mendoza, Ciudad Argentina, 1983.
- Dromi, Roberto José, *El Poder Judicial*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.
- Ducatenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip, "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, vol.34, nro. 4, abril-junio 1994, p.31-52.
- Fayt, Carlos S., *Supremacía constitucional e independencia de los jueces*, Buenos Aires, Depalma, 1994.
- Gandolfi, Alain, « Justice et démocratie en Amérique Latine », en Centre National de la Recherche Scientifique, *Quel avenir pour la démocratie en Amérique Latine?*, Toulouse, Centre Régional de Publication de Toulouse, 1989, p.55-69.
- García Lema, Alberto Manuel, *La reforma por dentro: la difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994.
- Guidicelli-Delage, Geneviève, *Institutions judiciaires et juridictionnelles*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *La puissance de juger: Pouvoir judiciaire et démocratie*, Paris, Éditions Michalon, 1996.
- Haro, Ricardo, "Informe sobre las pautas básicas que debe atender la ley de Consejo de la Magistratura", en la obra de varios autores de la Asociación Argentina de

- Derecho Constitucional, *Leyes reglamentarias de la reforma constitucional*, p.297.
- Hidalgo, Enrique, *Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados: un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997.
- Héraud, Alain, y Maurin, André, *Institutions judiciaires*, Paris, Editions Sirey y Dalloz, 1998.
- Hufstедler, F., New blocks for hold pyramids: “*Reshaping the judicial system*”, Southern California Law Review, 1971, p.900-919.
- Kemelmajer de Carlucci, Aída, “El Poder Judicial en la Reforma Constitucional”, en Pérez Guilhou y otros, *Derecho Constitucional de la reforma de 1994*, tomo II, p.233 a 312, Mendoza/Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos/ Depalma, 1995.
- Lambert, Jacques y Gandolfi, Alain, *Le système politique de l’Amérique Latine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- Mény, Yves, *Politique comparée: Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 1993.
- Michaud, Pierre A., “L’administration de la justice et les tribunaux: quelques réflexions sur la perception du public”, en *L’administration de la justice: la perception du public*, Montréal, Thémis, 1995, p.29 a 34.
- Molinelli, Guillermo N., Palanza, Valeria y Sin, Gisela, *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: materiales para su estudio*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 1999.
- Montero Aroca, Juan, *Independencia y Responsabilidad del juez*, Madrid, Civitas, 1990.
- Morissette, Yves-Marie, “Le juge canadien et le rapport entre la légalité, la constitutionnalité et la légitimité”, en *La montée en puissances de juges: ses manifestations, sa contestation*, Montréal, Themis, 2000, p.29-65.
- Oteiza, Eduardo, *La Corte Suprema: Entre la justicia sin política y la política sin justicia*, La Plata, Librería Editora Platense, 1994.
- Pérez Guilhou, Dardo, y otros, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Mendoza/Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos/ Depalma, 1995.
- Perrot, Roger, *Institutions judiciaires*, Paris, Montchrestien, collection “Domat Droit Privé”, 1998.

- Petren, Gustaf, "The independence of the judiciary", *Report of the Symposium on the Independence of Judges and Lawyers* (Nov.1980, Hersinki), p.95.
- Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Tercera Edición, Buenos Aires, Zavallía, 2000.
- Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Buenos Aires, Zavallía, 1996.
- Rishmawi, Mona, "The Independence of the Judiciary: Concepts and Challenges", en *Human Rights in the 21<sup>ST</sup> Century: Prospects, Institutions and Processes*, Montréal, Thémis, 1996.
- Roland, Henri y Boyer, Laurent, *Institutions Judiciaires*, Lyon, L'Hermès, 1979.
- Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M., *La Constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepar, 1994.
- Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M., *La Constitución de los argentinos: Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Errepar, 1997.
- Sagüés, Nestor Pedro, *La estructura del poder*, Revista Criterio, 22-12-1994, año LXVII, nro.2147, p. 731.
- Santiago, Alfonso (h.), *La Corte Suprema y el control político: Función política y posibles modelos institucionales*, Buenos Aires, Depalma, 1998.
- Salvadores de Arzuaga, Carlos, *Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994*, Buenos Aires, La Ley, 1999.
- Segovia, Juan Fernando, "La independencia del Poder Judicial", en Pérez Guilhou y otros, *Poder Judicial*, Buenos Aires, Depalma, 1989.
- Shetreet, Shimon, y Deschênes, Jules (Ed.), *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, Dordrecht, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1985.
- Sopeña, Germán, "El estado fui yo", *La Nación*, Año 4, Nro. 1434, viernes 10 de diciembre de 1999, <http://www.lanacion.com.ar/99/12/10/p04.htm>
- Spota, Alberto Antonio, "Designación y Remoción de los magistrados", en *Comentarios de la Reforma Constitucional*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1995.
- Taisne, Jean-Jacques, *Institutions judiciaires*, Paris, Dalloz, 1996.

- Tremblay, Geneviève, *Les Tribunaux et les questions politiques: Les limites de la justiciabilité*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1999.
- Turcey, Valéry, *Le Prince et ses juges: Vers un nouveau pouvoir judiciaire*, France, Plon, 1997.
- Vanossi, Jorge Reinaldo, “La Constitución evanescente. Una reforma espasmódica”, en *Constitución Nacional: Análisis de su reforma*, Fundación Omega Seguros, Buenos Aires, 1994.
- Verbitsky, Horacio, *Hacer la Corte: La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1993.
- Verbitsky, Horacio, *Robo para la Corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1991.
- Vincent, Jean, Guinchard, Serge, Montagnier, Gabriel y Varinard, André, *La justice et ses institutions*, Paris, 4 edición, Dalloz, 1996.
- Ventura, Adrián, *Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1998.