

Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados.

REFERENCE: UA G/SO 214 (3-3-16)
ARG 4/2013

26 de abril de 2013

Excelencia:

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 17/2 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia la información que he recibido en relación con dos proyectos de ley de reforma judicial: uno **sobre la reforma del Consejo de la Magistratura (N° 005-PE-2013), que estaría en segunda lectura ante el Senado, y otro sobre la regulación de medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado (N° 007-PE-2013), aprobado y pendiente de sanción y publicación.**

Según las informaciones recibidas:

El 8 de abril de 2013, la Presidenta de la República, Cristina Kirchner, anunció el envío al Congreso de la Nación de un paquete de seis proyectos de ley destinado a reformar el sistema judicial del país, objetivando su democratización. Los proyectos de ley son relativos a la reforma del Consejo de la Magistratura; la regulación de medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado; el ingreso democrático a la justicia; la publicidad de los actos del Poder Judicial; la creación de tres nuevas Cámaras de Casación; y la publicidad y acceso directo a declaraciones juradas de los funcionarios de los tres poderes del Estado.

Hasta la fecha, el Senado de la Nación y la Cámara de Diputados sancionaron cuatro de estos proyectos, quedando pendientes de aprobación final ante el Senado el proyecto de ley sobre reforma del Consejo de la Magistratura, y el de ingreso democrático a la justicia.

El proyecto de ley sobre reforma del Consejo de la Magistratura establece que los Consejeros serían electos por una votación popular y directa. Las candidaturas serían canalizadas a través de las listas de los partidos políticos y la elección de los Consejeros se haría en comicios presidenciales. Además, la propuesta prevé la reducción de las mayorías agravadas necesarias para adoptar decisiones, incluidas las relativas a los procesos de apertura de procedimientos de remoción. Dichas decisiones no serían susceptibles de recurso administrativo o judicial alguno.

Según se alega, la modificación del método de selección de los integrantes del Consejo de la Magistratura impactaría en su composición. La canalización de todas las candidaturas a través de los partidos políticos, obligaría a los jueces a presentarse a elecciones como representantes de una fuerza política partidaria determinada. La participación de los jueces en elecciones primarias y generales, en tanto, implicaría la aceptación de las políticas expuestas en las plataformas electorales de los partidos que los registran en sus boletas, lo que afectaría gravemente su independencia y sería contrario al artículo 114 de la Constitución Nacional.

En cuanto a los requisitos generales exigidos para ser miembro del Consejo de la Magistratura, el proyecto se remite a las previsiones constitucionales para ser diputado, removiéndose el requisito de poseer formación jurídica, el de la antigüedad en la profesión, y la edad mínima, que pasa a ser de 25 años.

Sumado a ello, se informa que el proyecto de ley establecería una reducción de las mayorías necesarias para la toma de decisiones del Consejo de la Magistratura. Mientras que actualmente se requiere una mayoría de 2/3 de los miembros para la adopción de decisiones relevantes, el proyecto de reforma exigiría para ello sólo una mayoría absoluta, de manera que la fuerza mayoritaria podría tomar decisiones por sí sola, sin el acuerdo de otras fuerzas. La mayoría absoluta regiría asimismo para abrir el procedimiento de remoción de jueces y ordenar, en su caso, su suspensión, sustituyendo la actual mayoría de 3/4.

En lo que concierne al proyecto de ley de regulación de medidas cautelares contra el Estado y sus entes descentralizados, según se informa, la propuesta establece en su artículo 5 un límite temporal para la vigencia de las medidas cautelares. El plazo máximo es de apenas seis meses, prorrogable por otros seis. Además, el artículo 9 establece que: “Los jueces no podrán dictar ninguna medida cautelar que afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los bienes o recursos propios del Estado, ni imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias”.

Según se alega, dichas limitaciones a las medidas cautelares serían contrarias al postulado en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Constitución que garantizan el acceso efectivo a la jurisdicción, el debido proceso y la igualdad ante la ley.

Por consiguiente, los justiciables, sean particulares o públicos, como las provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, se verían limitados en el ejercicio y protección de sus derechos.

Las alegaciones, de ser confirmadas, se enmarcarían en un contexto de interferencia contra la independencia del Poder Judicial por parte de los poderes ejecutivo y legislativo puesto que las propuestas mencionadas en los proyectos de ley representarían una grave lesión al principio republicano de división de poderes contenido en la Constitución Nacional, y una violación de principios fundamentales relativos a la independencia judicial establecidos en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país, y consagrados en el artículo 75 (22) de la Constitución Nacional, así como de los estándares internacionales básicos en la materia.

Sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos, me permito hacer un llamamiento al Gobierno de su Excelencia para requerir la adecuación de los proyectos de ley de reforma del Consejo de la Magistratura y de regulación de las medidas cautelares contra el Estado a la Constitución Nacional y estándares internacionales sobre la independencia de la judicatura. Quiero expresarle mi seria preocupación por la propuesta de elección de los miembros del Consejo de la Magistratura. Al otorgar la posibilidad a los partidos políticos de organizar las elecciones, se pondría en serio riesgo la independencia de sus miembros. Podría tratarse en consecuencia de un grave atentado a los principios de separación de poderes y de la independencia del poder judicial, elementos fundamentales de toda democracia y de todo Estado de Derecho.

En este contexto, en relación con la propuesta de elección de los Consejeros en el proyecto de ley de reforma del Consejo de la Magistratura, quisiera llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y en particular sobre el principio 1 que establece: “La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.” Además, el principio 10 establece que: “Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos”.

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General nº 32 sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, subrayó que: “El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos,

traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente [...]” (CCPR/C/GC/32, para. 19).

Además, los Principios de Bangalore de Conducta Judicial aprobados en La Haya en 2002 (E/CN.4/2003/65) contienen previsiones en el mismo sentido. En particular, el principio 1 estipula que: “La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales” y el párrafo 1.3 establece que: “Un juez no sólo estará libre de conexiones inapropiadas con los poderes ejecutivo y legislativo y de influencias inapropiadas por parte de los citados poderes, sino que también deberá tener apariencia de ser libre de las anteriores a los ojos de un observador razonable”. Asimismo, el Código Iberoamericano de Ética Judicial establece en su artículo 4 que: “La independencia judicial implica que al juez le está éticamente vedado participar de cualquier manera en actividad política partidaria.”

Con respecto a la propuesta sobre los procedimientos de apertura de procesos de remoción del Consejo de la Magistratura, el principio 17 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura establece que: “Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario”. Asimismo, el principio 20 menciona que: “Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o similares”. En su Observación General n°32, el Comité de Derechos Humanos mencionó también que: “Los jueces podrán ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidos en la Constitución o en la ley” (CCPR/C/GC/32, para. 20).

Con relación al proyecto de ley sobre las medidas cautelares contra el Estado, la propuesta sería contraria a la tutela judicial efectiva que es una precondition para la

aplicación del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil [...]”. En su Observación General n°32, el Comité de Derechos Humanos mencionó que: “El acceso a la administración de justicia debe garantizarse efectivamente en todos esos casos para asegurar que ninguna persona se vea privada, por lo que toca al procedimiento, de su derecho a exigir justicia” (CCPR/C/GC/32, para.9). Asimismo, el Comité subrayó que: “El derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia garantiza también la igualdad de medios procesales. Esto significa que todas las partes en un proceso gozan de los mismos derechos en materia de procedimiento, salvo que la ley prevea distinciones y estas puedan justificarse con causas objetivas y razonables, sin que comporten ninguna desventaja efectiva u otra injusticia para el procesado (CCPR/C/GC/32, para.13).

Además, el proyecto de ley sobre medidas cautelares contra el Estado, en particular su artículo 9, sería contrario al artículo 2 (3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: (a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; (b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial.”

Con el propósito de cooperar con el Gobierno de su Excelencia, me permito hacer algunas recomendaciones para que los órganos competentes puedan incorporálas en los debates acerca de los proyectos de leyes de la reforma judicial:

En relación a la elección de los miembros del Consejo de la Magistratura, recomiendo que se modifique la propuesta actual, de modo a excluir las elecciones partidarias de los Consejeros de la Magistratura puesto que ese proceso resultaría en una dependencia política de los candidatos a los partidos políticos que los postula, viéndose lesionada la necesaria independencia de criterio que deben poseer.

Con respecto a los requisitos para ser miembro del Consejo de la Magistratura, recomiendo que se modifique la propuesta actual, de modo a incluir criterios objetivos, claramente definidos y establecidos en el proyecto de ley, para la selección de los Consejeros. Esos criterios deben exigir que los candidatos sean personas íntegras, idóneas e independientes. Igualmente, la propuesta tiene que aclarar cuál órgano tendrá la competencia para verificar “las condiciones éticas opuestas al respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos” conforme establece el artículo 4 del proyecto de ley.

Con relación a los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación de jueces del Consejo de la Magistratura, recomiendo que se excluya la disposición del artículo 7 (16) del proyecto de ley que menciona que: “esta decisión no será susceptible de acción o recurso judicial o administrativo alguno”. Al contrario, recomiendo que se establezca la posibilidad de un proceso de revisión de las decisiones tomadas por el Consejo en esas materias. Asimismo, deberá concretarse cómo se interpretará el artículo 14, párrafo A, punto 4, que dispone que “los actos ofensivos ... al respeto a las instituciones democrática y los derechos humanos” constituye una falta disciplinaria que pueden conllevar sanciones de “multa de hasta cincuenta por ciento de sus haberes”.

Sobre la regulación de las medidas cautelares, recomiendo que el uso y el periodo de vigencia de las medidas cautelares contra el Estado no sea restringido y que el acceso a la justicia sea plenamente garantizado.

Por fin, recomiendo que el Gobierno de su Excelencia promueva un diálogo participativo e inclusivo con la sociedad y la comunidad jurídica al respecto de los retos presentados al sistema de justicia.

Quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que tome en consideración estas recomendaciones y que adopte todas las medidas necesarias para proteger el principio de la independencia del Poder Judicial. Toda reforma judicial debe ser adoptada en conformidad con los principios y normas internacionales.

Teniendo en cuenta la urgencia del caso, agradecería recibir del Gobierno de su Excelencia una respuesta sobre las acciones emprendidas para adecuar los proyectos de ley a la Constitución Nacional y a los principios y normas internacionales.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar los hechos llevados a nuestra atención. En este sentido, estaría muy agradecida de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes, siempre y cuando sean aplicables al caso en cuestión:

1. ¿Son exactos los hechos a los que se refieren las alegaciones presentadas?

2. Por favor, sírvanse proporcionar informaciones detalladas sobre cómo se van a realizar los procesos de elección de los miembros del Consejo de la Magistratura, en particular cuáles serán los criterios para que los candidatos sean inscritos en las listas partidarias.

3. Por favor también explique qué órgano sería competente para averiguar las nuevas exigencias democráticas y las condiciones éticas de los candidatos aspirantes al cargo de Consejero y aplicables en el régimen disciplinario.

4. Sírvanse proporcionar informaciones detalladas sobre cómo será realizado el proceso de revisión de decisiones sobre los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación de los jueces y miembros del Consejo de la Magistratura.

5. Por favor, explique cómo el proyecto de ley que regula las medidas cautelares respeta las garantías y los estándares internacionales, en particular el acceso a la justicia y el debido proceso legal.

Garantizo que la respuesta del Gobierno de su Excelencia a cada una de estas preguntas será incluida en el informe que presentaré a la atención del Consejo de Derechos Humanos para que la examine.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para que los proyectos de ley sobre la reforma judicial garanticen la independencia del Poder Judicial.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Gabriela Knaul
Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados