

LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL Y EL AMBITO JURIDICO INTERNACIONAL

HORTENSIA D.T. GUTIERREZ POSSE*

INTRODUCCIÓN

El hombre, por su naturaleza, tiene una serie de derechos que son inherentes a su condición. Su positivización —esto es, su reconocimiento por un sistema de normas jurídicas— de nada valdría si no se acompañase de la garantía del efectivo ejercicio. Para ello el Estado, que como entidad soberana tiene la capacidad de legislar y de interpretar el ordenamiento jurídico, no sólo ha de reconocer los derechos individuales sino que, a más, está obligado a tutelarlos cuando se intente arbitrariamente limitarlos. La *iuris-dictio* configura, entonces, la garantía por excelencia del efectivo ejercicio de derechos y comporta el deber del Estado de administrar justicia. En su cumplimiento ha de asegurar tanto el acceso a los tribunales como el conocimiento de la causa por un juez independiente, imparcial e idóneo.

Estos principios, consagrados en nuestra Constitución Nacional, también se reflejan en tratados internacionales —que vinculan a la Argentina— y en resoluciones de organismos internacionales que indican pautas básicas relativas a la independencia de la judicatura. A través de ellos, si bien

* Jueza nacional; profesora de Derecho Internacional Público y miembro del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gijsa" en la Facultad de Derecho de la U.B.A.

la obligación de garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la jurisdicción recaen —en primer lugar— sobre el Estado, sus conductas pueden ser examinadas en el ámbito internacional. Y, de verificarse una violación, imponerse sanciones políticas o jurisdiccionales.

Así, las normas jurídicas internacionales, por las que voluntariamente se obligó el país, integran nuestro ordenamiento interno, a la luz de lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución Nacional, y —de ser operativas— su cumplimiento puede ser reclamado en este ámbito. Pero, a más —como lo señala la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— configuran tratados entre potencias soberanas tendientes a producir efectos jurídicos en ese ámbito.

La independencia de la judicatura es, entonces, tanto un derecho invocable en la esfera interna, como una obligación del Estado verificable por los organismos internacionales competentes.

En este contexto se examinará primero la necesidad de esa independencia en una sociedad democrática, considerando las dificultades que pueden presentarse en su plena implementación, para contemplar, después, las normas y principios básicos del ámbito jurídico internacional que desarrollan y profundizan su contenido.

1. EL PODER JUDICIAL COMO GARANTÍA DEL EFECTIVO EJERCICIO DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

En 1945 entró en vigor la Carta de las Naciones Unidas, primer instrumento jurídico que reconoce al hombre como sujeto de derecho en el ámbito internacional. En los años transcurridos desde entonces, mucho ha hecho la organización universal, y mucho también el organismo regional americano, para desarrollar y positivizar el catálogo de los derechos individuales. Paralelamente, y con el objeto de garantizar su efectivo ejercicio, a más de señalarse el derecho a la jurisdicción como un deber del Estado de administrar justicia, se ha examinado y profundizado el contenido de este derecho desarrollando e interpretando el concepto de independencia de la judicatura.

1. La independencia como una necesidad

Desde un punto de vista institucional la independencia ha de realizarse tanto frente a los otros poderes del Estado como ante los órganos de prensa. Para ello ha de garantizarse al tribunal conocer en todas las cuestiones de índole judicial y tener autoridad exclusiva y excluyente en relación a ellas¹.

Desde la óptica individual, la independencia se verifica a través del juez imparcial e idóneo, inamovible mientras dure su buena conducta, que lleve adelante un proceso equitativo en el que todas las partes sean tratadas de idéntico modo².

No basta con que un ordenamiento jurídico reconozca derechos a las personas bajo su jurisdicción; para que éstos no queden en el plano de meros principios, es necesario asegurar en la práctica su efectividad. Reconocer derechos sin protección es —en definitiva— dejarlos librados al capricho del poder. Y esta protección —a nivel nacional— es tarea del Poder Judicial.

La independencia de los jueces no es un fin en sí misma sino que es un medio, un instrumento, puesto al servicio de la colectividad. Esta independencia y su dignidad deben defenderse en el interés común de la población que supedita su seguridad a una justicia libre, eficaz, altruista, honrada y sabia³.

En ese sentido se ha afirmado que parte de un buen gobierno es tener un Poder Judicial que lo controle y anule sus actos cuando los percibe ilegítimos⁴. La división de los poderes es el pilar de la forma republicana de gobierno.

Si se desea realmente, construir una sociedad democrática, en la que los derechos de cada uno estén limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las

¹ Res. A/60/146, del 13-XII-1986; principios 3. y 4.

² Const. Nac. arts. 18, 95, 96 y 103.

³ Véase, en este sentido, Arturo A., "La justicia como condición esencial para la vigencia de los derechos humanos", en *La Independencia de Jueces y Abogados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*, Comisión Internacional de Juristas, 1988.

⁴ Conf. Cordillo, A., prólogo a Obarrío M., *De cómo fui juez*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1988, p. 10.

exigencias del bien común⁵; si se quiere impedir la justicia por mano propia, erradicar la venganza, la corrupción, el amiguismo, la influencia, evitar el descreimiento y la falta de fe; es necesario fortalecer la independencia de la judicatura.

2. Las dificultades de su plena implementación

La inestabilidad de los regímenes políticos se suele traducir en cambios en la judicatura, afectando la permanencia en el cargo formalmente garantizada en la norma fundamental⁶. Entre 1930 y 1983 se sucedieron como ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cincuenta y tres magistrados; veinte de ellos renunciaron a sus cargos y veinte cesaron en sus funciones con el cambio del jefe del Ejecutivo⁷. Las cifras resultan por demás evidentes; el cambio promedio de un ministro del Supremo Tribunal al año. Esta inestabilidad política ha repercutido negativamente en la administración de justicia, tanto en la composición y permanencia en sus diferentes niveles cuanto en la imagen que la opinión pública se forma de su funcionamiento⁸.

La supresión del ejercicio de ciertos derechos en estados de excepción, sustrayendo o demorando el conocimiento por el tribunal de las situaciones que puedan plantearse, también conspira contra una efectiva independencia de la judicatura y arriesga sacrificar la legalidad a exigencias políticas, o de mera conveniencia, de tipo coyuntural.

Una dependencia del Ejecutivo o del Legislativo en ma-

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 32.2.

⁶ Constitución Nacional, art. 96; *conf.*, Rosen, K., "The protection of Judicial Independence in Latin America", *Interamerican Law Review*, 19 (1987), p. 1-35; Vener, J., "The independence of Supreme Courts in Latin America. A Review of the Literature", *Journal of Latin American Studies*, 16, p. 463-506.

⁷ Véase Kunz, A.E., "Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1930-1983)", en *Cuadernos de investigación*, n° 13, Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho, U.B.A.

⁸ *Conf.*, Markinson, G. J. y Goldstein, M. R., *La Magistratura de Buenos Aires*, *Literaria Jurídica*, Buenos Aires, 1988, p. 81; véase Obarrio, M., *op. cit.*, pá. 41 y sig., donde se ejemplifican las presiones políticas que se intentan efectuar en épocas de cambios de gobierno a través del patrocinio de escritos presentados en los tribunales.

tería presupuestaria implicaría en la práctica, que los recursos financieros no siempre fuesen suficientes para asegurar el normal funcionamiento del Poder Judicial⁹.

La violencia —física o moral— de la que suelen ser víctimas magistrados y funcionarios es otro elemento que dificulta la necesaria tranquilidad de espíritu de aquel que ha de administrar justicia.

Y, en este plano personal, la idoneidad —como sinónimo de la posibilidad de capacitación permanente tanto de jueces como de funcionarios y empleados considerados como un todo cuya tarea es la de hacer realidad el efectivo ejercicio de los derechos individuales¹⁰ no debe ser olvidada.

Las dificultades son muchas para realizar la plena independencia del Poder Judicial, pero el Estado está obligado a poner todos los medios para lograr avances constantes en la materia.

II. EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En 1948 la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos como primer intento de realización, en el plano universal, de un catálogo de tales derechos. Ese mismo año, pero unos meses antes, la Novena Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá, había aprobado la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Uno y otro instrumento preconaban el derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal independiente e imparcial, tanto en el ámbito civil como en el penal¹¹. Los tratados internacionales que ulteriormente entraron en vigor bajo los auspicios de la ONU y de la OEA no sólo contemplan el derecho a la jurisdicción, como presupuesto de la efectividad de los demás dere-

⁹ En ese sentido cabe señalar el ejemplo de la Constitución de Costa Rica en la que formalmente se asegura al Poder Judicial el 6% del presupuesto.

¹⁰ Véanse las críticas al sistema en Fucito, F., *La transformación del servicio judicial*, Secretaría de Justicia, Buenos Aires, 1969, ps. 62 y sigs.

¹¹ Declaración Universal de los Derechos del Hombre, art. 10; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XVIII.

chos que consagran, sino que establecen concretos mecanismos tendientes a verificar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que han asumido.

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

El Pacto de San José de Costa Rica entró en vigor para nuestro país el 5-IX-1984. Conforme lo expresara el gobierno argentino en el instrumento internacional de ratificación sus disposiciones se aplican con relación a hechos acaecidos con posterioridad a dicha fecha y se interpretan —en el ámbito interno— en concordancia con los principios y cláusulas de la Constitución Nacional.

El Pacto establece el deber de las partes de respetar los derechos y libertades allí reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio —sin discriminación alguna— a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, entendiendo por tal a todo ser humano¹². Si el ejercicio de esos derechos y libertades no estuviere plenamente garantizado en el ámbito interno, los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacerlas efectivas con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la propia Convención¹³.

En ese sentido, el artículo 8º del Pacto está dedicado a las *Garantías Judiciales*, disponiendo que:

“... 1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley...”.

Y ello, tanto en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella como para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. En materia penal, esta misma norma jurídica, fija los principios que conforman en sustancia el debido proceso legal.

Es decir que el tribunal competente, independiente e imparcial es requisito inexcusable para la adecuada tutela de los derechos cuando se intente arbitrariamente limitar su ejercicio. Y esto tanto es así que, aun cuando en caso de guerra, de peligro o de otra emergencia que amenace la indepen-

¹² Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1º.

¹³ *Ibid.*, art. 2º.

dencia o seguridad del Estado, éste pueda adoptar medidas razonables que por tiempo limitado suspendan las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, nunca podrá suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos esenciales del ser humano¹⁴.

En ese sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que resulta obvio que un Poder Judicial imparcial, formado por jueces idóneos, es la mejor garantía para la adecuada administración de justicia; y, en definitiva, para la defensa de los derechos humanos¹⁵.

La Convención Europea para la Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, de la que la Convención Americana toma sus lineamientos generales, consagra un principio similar en el artículo 6º. En relación a esta norma la Comisión Europea de los Derechos del Hombre ha expresado que la independencia del juez se garantiza con su inamovilidad. En efecto —en opinión de la Comisión Europea— según el principio de la preeminencia del derecho en los Estados democráticos, la inamovilidad de los jueces es un corolario necesario de su independencia en relación a la administración y, en consecuencia, forma parte de las garantías judiciales previstas en el tratado¹⁶.

Ahora bien, aun cuando sea el Estado el obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en el Pacto de

¹⁴ *Ibid.*, art. 27. La disposición anuncia como derechos no susceptibles el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la vida; a la integridad personal; la prohibición de la esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y de retroactividad en materia penal; la libertad de conciencia y de religión; la protección de la familia; el derecho al nombre; los derechos del niño; el derecho a la nacionalidad y el ejercicio de los derechos políticos. En ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Velásquez Rodríguez*, Excepciones preliminares, párr. 91, el 26 de junio de 1987, dice "...los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8º,1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1º)".

¹⁵ Convención Interamericana de los Derechos del Hombre, *Informe*, 1984-1985, p. 193.

¹⁶ Comisión Europea de los Derechos del Hombre, informe del 12-X-1978 en el caso *Zand v. Austria*, p. 80. La Corte Europea de los Derechos del Hombre, en la sentencia en el asunto *Ringsdorf*, 18-VII-1971, declaró

San José de Costa Rica, son competentes para conocer en el cumplimiento de los compromisos contraídos los órganos internacionales instituidos en el propio tratado; esto es, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No sólo la Comisión tiene capacidad para recibir peticiones o comunicaciones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención por un Estado Parte, sino que —además— éstos están obligados a proporcionarles las informaciones que les solicite sobre la manera en que en su ámbito interno aseguran la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones del Pacto¹⁷. En el tema que nos ocupa, sobre la manera en que preservan la independencia de la judicatura para que las garantías judiciales se fortalezcan,

Si bien los procedimientos ante la Comisión Interamericana de los Derechos del Hombre tienen una naturaleza política y tienden a la amigable composición, nada impide que de no ser solucionado el asunto —en un plazo de tres meses— la Comisión o un Estado interesado puedan someterlo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁸. La Corte es un verdadero tribunal de Justicia, ante el cual se desarrolla un procedimiento en derecho, con competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones del Pacto. Su sentencia es obligatoria y, si decide que hubo violación de un derecho o libertad protegido por el tratado, dispondrá que se garantice el goce del derecho o la libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida y el pago de una justa indemnización. El fallo es definitivo e inapelable y la parte que disponga indemnización —según lo establecido en la Convención— se podrá ejecutar en el país por el procedimiento vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado¹⁹.

El Sistema Regional Americano, del que nuestro país es parte, es uno de los más perfectos en el ámbito internacional

que el término independiente del art. 6º de la Convención comprende dos elementos: independencia de los tribunales en relación al Ejecutivo e independencia frente a las partes en el proceso.

¹⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 44, 45 y 43.

¹⁸ *Ibid.*, art. 51.

¹⁹ *Ibid.*, arts. 62.3, 63.1, 67 y 68.

para proteger al individuo en el goce de sus derechos esenciales si la administración de justicia en el plano interno no se encuentra en condiciones, o se ve dificultada, para lograrlo.

2. El ámbito universal

La Asamblea General de la ONU, desarrollando el contenido de la Declaración Universal, adoptó en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; tratados que se encuentran en vigor para nuestro país.

El artículo 14.1 del Pacto reitera los términos de la Convención Americana en cuanto a las garantías judiciales y el Protocolo instituye un Comité de Derechos Humanos al que se le otorga competencia para recibir y considerar comunicaciones en las que se aleguen violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto una vez agotados los recursos internos disponibles²⁰. Si bien el procedimiento ante este órgano es de naturaleza política y no jurisdiccional, en caso de no lograrse una solución amigable, el comité podrá hacer público el procedimiento en el informe anual que debe presentar ante la Asamblea General de la ONU por conducto del Consejo Económico y Social con el consecuente riesgo de críticas por la opinión pública internacional del país que no ha sabido honrar los compromisos internacionales que voluntariamente había asumido²¹.

Pero en este caso, el control internacional tampoco se agota con la posibilidad de presentar una comunicación ante presuntas violaciones, sino que —independientemente de ello— el Estado Parte está obligado a informar al Secretario General de las Naciones Unidas sobre las disposiciones que haya adoptado para dar pleno efecto a los derechos reconocidos en el tratado y sobre el progreso que haya realizado en cuanto a su goce²². Es decir, que se intenta un desarrollo progresivo en el respeto de los derechos fundamentales y las libertades individuales para lo cual es necesario dar todas las posibilidades de un acceso efectivo a un tribunal independiente, imparcial e idóneo.

²⁰ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 1° y 2°.

²¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 45.

²² *Ibid.*, art. 40.

En aras de colaborar con los Estados para lograr tal objetivo, la Asamblea General de la ONU adoptó, el 13-XII-1985, la resolución A/40/146 que contiene los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura, invitando a los gobiernos a respetarlos y a tenerlos en cuenta en el marco de su legislación y práctica para que los jueces puedan actuar de conformidad con ellos.

En ese sentido se propone que la independencia de la judicatura sea garantizada por el Estado y proclamada en la norma fundamental. Así los jueces podrán resolver los asuntos de que conozcan con imparcialidad, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo. Los jueces serán jueces de su propia competencia y no se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones de los tribunales. Cada Estado miembro de la ONU proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones. 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 asegurará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas. Se garantizará, también, la inamovilidad de los jueces hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa. Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente, siendo confidencial el examen de la cuestión. Sólo podrán ser suspendidos o separados por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

La Asamblea General luego de adoptar estos Principios Básicos ha invitado a los Estados a que informen periódicamente al Secretario General de la Organización sobre los progresos realizados en su aplicación, incluyendo información sobre su difusión, su incorporación a la legislación nacional,

los problemas que se plantean para aplicarlos a nivel nacional y la asistencia que podría necesitarse para ello de la comunidad internacional²². Si nuestro país acogiese positivamente esta solicitud la información requerida debería presentarse en 1993.

A MODO DE COLOFÓN

La independencia de la judicatura no sólo debe estar garantizada por el Estado y ser proclamada por la Constitución y la legislación del país, sino que ha de seguirse de medidas prácticas que le den pleno efecto. Para que toda persona tenga derecho a ser oída públicamente con las debidas garantías es indispensable contar con un tribunal imparcial. La independencia de los jueces no es un fin en sí misma, es un instrumento puesto en beneficio de la colectividad. Las carencias en este ámbito sólo se traducirían en una verdadera privación de justicia para los justiciables, aún cuando el tribunal pusiera de su parte todos los esfuerzos. La capacitación, las políticas claras de admisión, selección y exclusión, la debida atención a los problemas económicos son compromisos asumidos en nuestra norma fundamental, pero, también, son obligaciones aceptadas voluntariamente frente a la comunidad internacional. El Estado es el primer responsable de asegurar el goce de los derechos y garantías a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, pero las falencias en que pudiese incurrir darían lugar a recriminaciones político-jurídicas de los órganos internacionales a los que les ha reconocido competencia para verificar el cumplimiento de aquello que voluntariamente reconoció.

La crítica interna y la crítica internacional no son hechos que los Estados puedan ignorar. El mundo intenta avanzar hacia un orden de paz, basado en el respeto de los derechos esenciales y de las libertades de todos; nuestro país ha de participar activamente en un proceso que lo dignifica al dignificar al hombre.

²² Res. A/41/149, 4-XII-1986.

BIBLIOGRAFIA

- Berizzone, R., "Evaluación provisional de una investigación empírica trascendente para el mejoramiento del servicio de justicia", E.D., t. 114, p. 960.
- Comisión Internacional de Juristas. *La Independencia del Poder Judicial*, Reed Brody—director—Centro para la independencia de jueces y abogados.
- *La justicia acorralada*, colección de documentos relativos a abusos de la justicia con fines políticos, 1955.
- Costa Rica, Julio C., "Modernización del juzgado de primera instancia", L.L., 1987-E-1045.
- "Sobre la administración de los recursos del Poder Judicial en la Argentina", L.L., 1988-E-731.
- Di Iorio, A., "Una propuesta práctica para lograr la celeridad procesal", L.L., 1984-B-986.
- "Bases para la reforma de la estructura judicial nacional", L.L., 1987-C-878.
- Fucito, F., *La transformación del servicio judicial*, Secretaría de Justicia, Buenos Aires, 1989.
- Gardillo, Agustín, *Derechos humanos-electrónica, casos y materiales*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1990, pp. 149 y sig.
- Kunz, Ana E., "Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1939-1983)", Cuaderno de Investigación, 15, Instituto de Investigación "Ambrosio L. Goja", Fac. de Derecho, U.B.A.
- MacKinnon, G. J. y Goldstein, M.R., *La Magistratura de Buenos Aires*, Literatura Jurídica, Buenos Aires, 1988.
- Martínez Lozada, L.E., "Administración de justicia y derechos humanos", en *La protección jurídica internacional de la persona humana y el problema de los indocumentados*, Seminario de La Paz, 12 al 15-XI-1990, Zavalla, Buenos Aires, 1991.
- Morello, A. M., "Eficacia y controles en el funcionamiento del servicio de justicia", J.A., 1983-Z-769.
- "Poder Judicial y función de juzgar", L.L., 1987-E-830.
- Obarrío, M., *De cómo se juzga*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1988.