

 <p>UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES</p>	 <p>Asociación por los Derechos Civiles</p>	 <p>CELS CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES</p>
 <p>FARN</p>	 <p>PODER CIUDADANO</p>	 <p>INECIP instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales</p>

UNA CORTE PARA LA DEMOCRACIA III

Los cambios en el funcionamiento interno de la Corte Suprema

1. Introducción

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

En este sentido, los documentos “Una Corte para la Democracia I y II”, que tuvieron difusión pública en su momento, proponían algunas modificaciones que, consideramos, debían realizarse en el funcionamiento del Tribunal.

Las organizaciones que suscribimos estos documentos consideramos como un paso positivo las modificaciones recientemente introducidas en el proceso de designación de miembros de la Corte en lo referente a las facultades presidenciales de selección del candidato. Estas modificaciones aportaron transparencia al hacer posible que la sociedad se involucrara en el procedimiento de selección a través de la presentación de observaciones, ya fueran adhesiones o críticas. De este modo, se generó un inédito debate público sobre el aspirante propuesto. Esperamos que el nivel de debate alcanzado en esta primera etapa se vea profundizado en el ámbito del Senado de la Nación al momento de prestarle el acuerdo con una intensa discusión sobre las calidades técnicas y morales del candidato.

En los documentos anteriormente citados realizamos propuestas de reforma que debían ser implementadas desde cada uno de los tres poderes. Algunas de éstas se vinculaban con las facultades del Poder Ejecutivo para nombrar jueces en la Corte Suprema. Otras propuestas de reforma debían ser impulsadas desde el Congreso de la Nación y se orientaban a limitar la jurisdicción del máximo tribunal y a modificar el proceso de designación y remoción de jueces. Por último, señalamos ciertos cambios que debían operarse en el seno de la propia Corte Suprema de

Justicia de la Nación. Este tercer documento se centra en la profundización de estos últimos puntos.

2. Propuestas dirigidas a posibles reformas a implementarse desde dentro de la Corte Suprema.

La concreción de las reformas que sugerimos a continuación permite lograr importantes cambios en el funcionamiento del máximo tribunal tendientes, fundamentalmente, a lograr mayor transparencia en su actividad y a mejorar su legitimidad y credibilidad. Debemos destacar que la instrumentación de estas reformas depende exclusivamente de la voluntad de los jueces de la Corte Suprema y no implican erogación de mayores gastos.

a. Acumulación de causas y empleados como consecuencia de una expansión de las competencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema resuelve anualmente 14.770 causas¹. Resulta evidente que el excesivo número de causas implica irrazonables demoras en su resolución. Para llevar a cabo su tarea, cuenta con 192² funcionarios de alta jerarquía que asisten al tribunal en sus decisiones y emplea una planta total de 2.341 funcionarios y empleados administrativos entre las áreas sustantivas, de administración central y las áreas de apoyo³.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, en cuya jurisprudencia y funcionamiento se refleja nuestro máximo tribunal, decide a través de una sentencia de mérito, en la que se aborda el fondo del asunto, entre 80 y 90 casos por año. Otro número similar de causas son decididas sin la sustanciación de una audiencia oral. Cerca de 10 casos son sentenciados con argumentos sólo formales y aproximadamente 7.000 presentaciones son directamente rechazadas. Debemos destacar que en un país con casi 7 veces más habitantes que Argentina, su Corte decide menos del 1% de los casos.

La Corte Suprema es el último y más importante intérprete de la Constitución. Con sus decisiones "completa" el contenido de la norma constitucional y da certeza a los ciudadanos respecto del alcance de sus derechos. Resulta entonces imposible para los ciudadanos conocer el contenido de la Constitución y el alcance de sus derechos si

¹ Del total del 14.770 causas, 6.257 corresponden a casos fallados, 233 a interlocutorios (resoluciones que atañen al trámite procesal pero no tiene carácter definitivo), 8.271 a previsionales fallados (trámites sobre jubilaciones y pensiones) y 9 a interlocutorios en expedientes previsionales. Los datos surgen de las estadísticas 2000 del Poder Judicial de la Nación.

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

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

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

ello debe rastrearse en más de diez millares de fallos al año. Tampoco existe posibilidad de un seguimiento correcto de las decisiones del tribunal para analizar la calidad de sus razonamientos y preservar la seguridad jurídica.

Por ello, entendemos que se debe reducir sustancialmente la cantidad de recursos que se presentan ante la Corte Suprema cada año. Esta disminución que proponemos depende, en alguna medida, de reformas legislativas relativas - por ejemplo- a la jurisdicción ordinaria de la Corte en temas previsionales. Sin embargo, sin realizar cambios a la actual legislación en materia de competencia de la Corte, este tribunal puede reducir sustancialmente la cantidad de casos que recibe cada año. Ello podría lograrse a través de la reinterpretación de su propia doctrina de la "arbitrariedad de sentencia" limitándola a casos excepcionales para los cuales fue originalmente ideada. Con el transcurso del tiempo, el establecimiento de criterios claros para la admisión de recursos ante la Corte contribuirá a una autolimitación de los propios litigantes respecto de las cuestiones que presentarán ante el Tribunal, ya que reconocerán de antemano que cierto tipo de planteos serán probablemente desestimados. En el mediano plazo, ésta es otra manera que la Corte Suprema tiene a disposición para aliviar su carga de trabajo.

b. Falta de publicidad en el procedimiento por el que tramitan los expedientes

El secreto y la falta de publicidad son el contexto propicio para la existencia o la sospecha de discrecionalidad y corrupción. Este problema se manifiesta especialmente en el modo en que se realizan las audiencias entre los jueces y las partes, y en el mecanismo de circulación interna de los expedientes entre los jueces de la Corte.

Respecto del primero de los problemas señalados, existen en nuestra Corte Suprema ciertas prácticas que consisten en la realización de audiencias privadas entre las partes y miembros del Tribunal. Ello da lugar a posibles tratos desiguales como consecuencia del mayor "acceso" que pudieran tener algunos litigantes a los despachos de los miembros de la Corte.

Con el fin de garantizar la igualdad de las partes en el proceso, se debería prever, mediante una reglamentación que la Corte debería dictar al respecto, la prohibición de que los miembros del tribunal y/o sus secretarios mantengan audiencias privadas con una sola de las partes sin la debida notificación y posibilidad de concurrencia de la contraparte. Así se limitarían las sospechas de parcialidad y tráfico de influencias en el seno de la Corte Suprema.

Por otra parte, sólo en muy contadas ocasiones se realizan audiencias públicas en los juicios que se tramitan en la Corte Suprema. Dichas audiencias carecen, por lo general, de relevancia para la solución del juicio. Al no existir una práctica corriente de realizar este tipo de audiencias, se frustra el importante objetivo de la publicidad de los actos de gobierno que resulta particularmente trascendente en lo que respecta a los actos de la cabeza del Poder Judicial de la Nación. Cabe destacar una vez más, que la Corte Suprema de los Estados Unidos que, como ya se señaló anteriormente, ha servido de modelo para nuestro Tribunal, celebra regularmente audiencias públicas de las que participan las partes y otros interesados en el pleito, desarrollándose este procedimiento bajo el ojo observador de la opinión pública y de la prensa.

Para lograr la publicidad de las audiencias ante la Corte, sólo se necesita que el propio tribunal las convoque. Sin embargo, esta práctica se torna inaplicable cuando se deciden más de 14.000 causas al año. No obstante ello, y aun sin restringir la jurisdicción de la Corte, hoy mismo se podría contemplar la publicidad de las audiencias en ciertos casos de relevancia institucional para la ciudadanía. Estas

audiencias públicas deberían celebrarse con el fin de que los jueces del tribunal les dirijan preguntas a los abogados de las partes para evacuar puntos oscuros de las presentaciones escritas y, a su vez, resultarían útiles para que la ciudadanía se involucre directamente sobre los pormenores de las cuestiones que resuelve la Corte Suprema.

El segundo problema que señalamos es la falta de publicidad sobre el modo de circulación de los expedientes en la Corte. Actualmente, los expedientes recorren los despachos de los secretarios de los jueces de la Corte encargados de realizar proyectos de sentencias. Una vez realizado el proyecto, se “circulariza” entre los restantes integrantes quienes lo corrigen, adhieren, o disienten. A este engorroso trámite se debe, en gran medida, el problema de demora en la resolución de las causas. Para el común de la gente, resulta imposible conocer cuál es el juez que tiene la causa para estudio y el tiempo que cada expediente se demora en el despacho de los integrantes de la Corte. Por su parte, durante la tramitación del expediente en la Corte no es posible, ni siquiera para el abogado de la causa, ver el expediente. Esta falta de información torna imposible hacer responsables a los jueces que demoran, deliberada o negligentemente, la resolución de una causa.

Otro factor que incide desfavorablemente en la dilatación del trámite de las causas, es el prolongado tiempo que los expedientes se demoran en la oficina del Procurador General. En algunos casos, los expedientes pueden llegar a demorar más de un año hasta obtener el Dictamen del Procurador. Para evitar mayores retardos, entendemos que este funcionario público quien tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, debería tener un tiempo límite dentro del cual dar su opinión en las causas en las que interviene. Este límite podría disponerse mediante una modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946, o podría ser establecido por una modificación en las prácticas de este Ministerio.

Con el fin de superar estos inconvenientes, creemos que se debe instrumentar un mecanismo que dé a publicidad el estado en que se encuentra la tramitación del expediente y el juez o el secretario a cargo del mismo. Esta información debe estar permanentemente actualizada y ser fácilmente accesible para toda persona que desee consultarla. Asimismo debe preverse un mecanismo para poder ver el expediente una vez ingresado en la Corte Suprema.

Como modo de reducir el lento trámite que se le imprime a cada expediente, la Corte debería establecer cambios en su modo de trabajo. Entendemos que, previo al comienzo de redacción de los proyectos de sentencia, todos los jueces de la Corte deberían mantener una reunión para acercar posiciones sobre el modo de resolución de las causas. A aquella reunión los jueces deberían llegar con conocimiento de las causas a tratar. Entendemos que, de este modo, se evitarían las “idas y vueltas” que se producen en la circulación de proyectos que no fueron previamente consensuados entre magistrados que integran el Tribunal.

c. Falta de publicidad sobre las decisiones que adopta la Corte Suprema

Sólo una porción de las sentencias que dicta la Corte son publicadas. Actualmente la Secretaría de Jurisprudencia de ese tribunal es el órgano a cargo de seleccionar aquellas decisiones que van a ser divulgadas en la colección de Fallos de la Corte Suprema. Cabe mencionar que esta colección se publica por lo menos seis meses después del dictado de la sentencia. Sería deseable que esta colección oficial sea publicada con mayor celeridad de lo que ocurre en la actualidad.

Resulta evidente la necesidad de conocer todos los actos que emanan de una de las cabezas de los poderes del Estado. La discrecionalidad ejercida por las personas a cargo de la publicación de las sentencias del Tribunal, resulta incompatible con el principio de publicidad que debe guiar todos los actos de un gobierno republicano, máxime cuando las cuestiones que se ventilan en ese tribunal son de suma importancia para el efectivo goce de los derechos de los ciudadanos y para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas.

La publicación de la totalidad de las sentencias que dicta la Corte Suprema evitaría que una decisión no publicada sea citada en una causa posterior y ello produzca su aparición —cuando es advertido— varios años más tarde. Sucede que al no estar publicada en la colección oficial de Fallos de la Corte esa sentencia “no existe” para la mayoría del Tribunal, a excepción de aquella secretaría o ministro que la elaboró y que conserva el antecedente. Asimismo, esta omisión de publicar altera —sub silentio— el funcionamiento de los precedentes del Tribunal y de su cita y conocimiento por parte de los litigantes. En los Estados Unidos existe actualmente un debate muy serio debido a que normativamente se dispuso que las sentencias no publicadas no puedan ser citadas como precedente.

Por ello, entendemos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación debe publicar todas las sentencias en su página de Internet inmediatamente después de emitir el fallo, y ésta debe funcionar de modo adecuado para permitir que todos los ciudadanos puedan conocer en tiempo real sus decisiones.

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

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

Se han intentado diversas acciones judiciales con el objetivo de que se hagan públicas las declaraciones juradas de los jueces de la Corte. Entendemos que sería deseable que los jueces se allanaran a las pretensiones plasmadas en aquellas pretensiones y cumplieran con la presentación pública de sus declaraciones.

Este cambio en la práctica de la Corte Suprema representaría un gesto de transparencia y confianza para la ciudadanía. Sólo requiere que la misma Corte, y el Poder Judicial en su conjunto, se atengan a las disposiciones de la Ley de Ética Pública, eliminando las trabas establecidas por la propia Corte sobre el acceso público a las declaraciones de bienes de los magistrados. Debería facultarse a la Comisión Nacional de Ética Pública, dependiente del Congreso de la Nación, a hacer cumplir esta regulación por ser el órgano de aplicación de la misma. Esta Comisión aún no ha sido constituida —el órgano responsable de esta omisión es el Congreso— y la Corte ha sostenido públicamente que no lo integran

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

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

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

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

3. Consideraciones finales:

Si bien es cierto que los factores que inciden en los problemas de funcionamiento de la Corte Suprema son muchos y muy diversos, estamos convencidos de que quienes integran este Tribunal cuentan con suficientes facultades para instrumentar los cambios necesarios para hacer más transparente y eficiente su tarea de administrar justicia.

Actualmente la legitimidad y la credibilidad de la Corte Suprema se encuentran sumamente dañadas. Para revertir esta situación y lograr una justicia acorde a nuestra democracia constitucional, creemos que no alcanza con la sola modificación del procedimiento de designación de sus miembros. Entendemos necesario que todos los poderes del Estado, y principalmente la Corte Suprema de Justicia, deben comprometerse a realizar los mayores esfuerzos para contribuir a mejorar el funcionamiento de éste Tribunal