

LAS RELACIONES ENTRE EL PODER JUDICIAL Y EL PODER EJECUTIVO. COLABORACIONES, INTERFERENCIAS Y LIMITACIONES RECÍPROCAS

Por Jorge Reinaldo A. Vanossi

Profesor titular de derecho público
Profesor titular de derecho constitucional
Miembro de la Societe de Legislation Comparee

A. *La administración de Justicia, la autoridad judicial y el estatuto del magistrado.*

—¿El principio de la independencia de los jueces está inscrito en la Constitución?

La Constitución Nacional vigente fue sancionada en 1853/1860 (con algunas reformas posteriores) y consagra la forma de gobierno “representativa”, “republicana” y “federal” (Art. 1o.). Establece expresamente la separación de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), prohibiendo las delegaciones de poder de uno de ellos en otro u otros. Con respecto al Poder Judicial, la independencia de sus miembros está señalada por las siguientes disposiciones:

1) La prohibición de que el Ejecutivo asuma funciones judiciales. El Art. 95 dispone: “En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”. Esta prohibición se mantiene incluso bajo la vigencia del “estado de sitio” o suspensión de las garantías individuales (Art. 23), en que el Presidente de la República no podrá condenar por sí ni aplicar penas.

2) La inamovilidad de los jueces. El Art. 96, primera parte, dice: “Los jueces de la Corte Suprema y de los Tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta...”. Esta disposición se complementa con las cláusulas constitucionales referentes al “juicio político” (Arts. 45, 51 y 52), en virtud de las cuales los jueces únicamente pueden ser removidos por un procedimiento de acusación por la Cámara de Diputados y enjuiciamiento por el Senado, requiriéndose en

ambos casos el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara respectiva. Las causales del juicio político son tres: mal desempeño, delito en el ejercicio de las funciones y crímenes comunes.

3) La prohibición de disminuir el sueldo de los jueces. El Art. 96, segunda parte, dice: "... y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones". Por interpretación de esta cláusula se ha entendido que los jueces están eximidos del pago del impuesto a la renta (Fallos 176:73, "Fisco Nacional c. Rodolfo Medina", año 1936).

—¿Cuáles son las principales modalidades de aplicación y si garantizan efectivamente la independencia?

La efectividad de la independencia del Poder Judicial está condicionada por la doble circunstancia de que este *Poder* carece "de la bolsa y de la espada", o sea, que no tiene acceso directo a los recursos financieros para la aplicación de su presupuesto de gastos, ni tiene control directo sobre las fuerzas de seguridad o policiales para el cumplimiento de sus decisiones, ya que en nuestro país no existe la llamada "policía judicial". El presupuesto del Poder Judicial forma parte de la Ley de Presupuesto que sanciona el Congreso Nacional (Poder Legislativo) para todos los poderes del Estado; y si bien es cierto que la Corte Suprema proyecta o elabora la parte del Presupuesto correspondiente al Poder Judicial, también es cierto que el Congreso puede aceptar o no el criterio de la Corte Suprema, incorporando o modificando los gastos estimados por la Corte. En cuanto al uso de la fuerza pública, los jueces ordenan el cumplimiento de sus decisiones y sentencias, pero la policía depende enteramente del Poder Ejecutivo, que la organiza y conduce a través del Ministerio del Interior.

—¿Debe el juez abstenerse algunas veces de expresar públicamente sus opiniones (obligación de reserva) o de participar activamente en la vida política?

Los jueces argentinos deben juzgar los casos según la ley, aunque no compartan el criterio del legislador. Sus atribuciones son *jus dicere*, no *jus condere*, o sea, que deben juzgar según las leyes y no juzgar de las leyes (Fallos 10:433, caso "Juan Caffarena c/ Banco Argentino del Rosario", año 1871). En cuanto a la actividad política, ni los jueces ni los secretarios de los juzgados pueden actuar políticamente. Les está prohibido afiliarse a partidos políticos o expresar públicamente adhesiones partidarias o a candidaturas políticas. Esta situación es común a los jueces de todas las

instancias y categorías, incluyendo a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La norma es la abstención política y electoral de los jueces, con la salvedad de que conservan el derecho de sufragio para votar en las elecciones (en la Argentina el voto es obligatorio).

—¿La independencia protege a los jueces de todas las jurisdicciones?

Sí. Los principios arriba señalados son de aplicación a los jueces inferiores (jueces de primera instancia y jueces de apelaciones) como también a los jueces de la Corte Suprema de Justicia. O sea, que la independencia ampara a los jueces de las tres instancias existentes en el orden nacional. Principios semejantes se aplican en los Poderes Judiciales de las Provincias (pues el Estado es “federal”), aunque en algunas de ellas los jueces tienen una duración temporaria y sólo adquieren la estabilidad definitiva después de ser confirmados por el poder político (pedido del Gobernador y “acuerdo” de la Legislatura).

—¿Cuál es, en particular, el rol del Ejecutivo en el nombramiento y promoción de los jueces?

Según la Constitución Nacional, el Presidente de la Nación “ nombra los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado” (Art. 86, inciso 5º). Esto quiere decir que el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa en todos los nombramientos de jueces, en cualquier instancia y categoría; pero que tales propuestas requieren en todos los casos el consentimiento del Senado (el “acuerdo”). Durante el periodo 1966 a 1973 (gobierno “de facto” o militar) el Ejecutivo dictó un “decreto-ley” por el cual se autolimitó en sus atribuciones, creando un sistema de propuestas de nombramientos y ascensos con participación de la opinión de la Corte Suprema y de las Cámaras de Apelaciones, lo que significaba un sistema de cooptación, ya que eran los mismos magistrados judiciales quienes elegían a los demás jueces. Ese sistema fue criticado por quienes señalaron que conducía fatalmente a la formación de una “oligarquía judicial”. Actualmente rige en plenitud el sistema de la Constitución, que es un sistema típicamente político, ya que concede toda la facultad de nombramiento a los poderes políticos. El único obstáculo que el Ejecutivo puede encontrar en una propuesta de nombramiento está en que el Senado no conceda el “acuerdo”, pero esto no ocurre casi nunca. Los “Colegios de Abogados” (asociaciones profesionales) reclaman a veces que se les dé alguna participación en el proceso de nombramientos y promociones judiciales, aspirando a ser consultados con respecto a los nombres

de los candidatos. La “consulta” al “Colegio de Abogados” está institucionalizada en la Constitución de la Provincia de Río Negro; y la única provincia que tiene un sistema de “Consejo de la Magistratura” es la del Chaco, que lo establece su Constitución local.

—¿Tienen los jueces cierto poder autónomo para organizar el orden o el funcionamiento de la Justicia?

La Constitución Nacional dispone que: “La Corte Suprema dictará reglamento interior y económico y nombrará todos sus empleados subalternos” (Art. 99). Sobre esta base y sobre el ejercicio de poderes implícitos, la Corte Suprema asume la función de “superintendencia” sobre los demás tribunales del país. Pero los poderes señalados no llegan hasta el extremo de ejercer atribuciones legislativas en el ámbito procesal, o sea, que ni la Corte Suprema ni los demás jueces pueden sancionar normas generales vinculadas con el procedimiento a seguir en los juicios. Los “Códigos Procesales” son sancionados por la Nación y por las Provincias, en sus respectivas jurisdicciones; correspondiendo siempre a la competencia del Poder Legislativo (el Congreso Nacional o las Legislaturas provinciales). En cuanto a las facultades disciplinarias que los jueces tienen con relación a las partes litigantes y a los abogados, se trata de atribuciones reglamentadas en los Códigos Procesales, que reconocen a los jueces poderes suficientes para asegurar el orden en la tramitación de los pleitos o juicios, apercibiendo a quienes alteren ese orden o a quienes obstaculicen el normal desempeño judicial (podres disciplinarios).

Todo lo atinente a la organización de las distintas jurisdicciones de los Tribunales judiciales, es materia del legislador, a través de la Ley. La Constitución Nacional establece, al respecto, que es competencia del Congreso Nacional: “Establecer tribunales inferiores a la Suprema corte de Justicia...” (Art. 67, inciso 17). El único tribunal creado directamente en la Constitución es la Corte Suprema, y todos los demás tribunales son creados por las leyes del Congreso. Asimismo, se ha interpretado que la doble instancia no es un requisito o garantía constitucional, por lo que el legislador puede organizar tribunales inferiores de instancia única, con la sola apelación excepcional ante la Corte Suprema de la Nación. En la actualidad, en el orden nacional, existe la doble instancia (Jueces de primera instancia y Cámaras de Apelaciones), pero en varias provincias el Poder Judicial está organizado a través de Tribunales Colegiados de instancia única además de un “Superior Tribunal” o “Corte Suprema” local (provincial).

—¿Constituye la independencia un factor positivo para la buena administración de la Justicia o conduce al aislamiento y a la debilidad judicial?

El constitucionalismo liberal ha visto siempre en la independencia del Poder Judicial una mayor garantía para la mejor protección de los derechos individuales. La independencia de los jueces ha formado parte de las condiciones sustanciales de una auténtica forma republicana de gobierno. Pero esa "independencia" es entendida —correctamente— como la libertad de los jueces frente a las presiones del poder político y, más concretamente, como la independencia frente a la subordinación al Poder Ejecutivo. Con mayor razón aún en sistemas como el de mi país, en que es el mismo Ejecutivo el que nombra a los jueces: por lo tanto, la única manera de evitar la subordinación de éstos a aquél, consiste en consagrar la "independencia" del Poder Judicial, que entre nosotros es un verdadero "Poder de Estado", en igual jerarquía constitucional que el Ejecutivo y el Legislativo.

Desde un punto de vista sociológico y político, la "independencia" de los jueces puede degenerar en un aislamiento con relación a la interpretación adecuada de los valores y creencias dominantes en la sociedad en un momento dado. Un ejercicio abusivo de la "independencia" puede conducir al llamado "gobierno de los jueces" (Lambert), que es particularmente peligroso en aquellos países —como la Argentina— que el control de la constitucionalidad de las leyes y decretos está a cargo de los jueces. Cuando los jueces no representan el sistema de valores y creencias dominante en la comunidad, ésta comienza a perder su confianza en los jueces y a dejar de verlos como garantía de los derechos sociales: a partir de ese momento se produce un debilitamiento del Poder Judicial, aunque desde el punto de vista formal continúe asumiendo la plenitud de sus facultades. Es por eso que la independencia del Poder Judicial debe ser entendida como una independencia funcional con respecto a los demás poderes u órganos del Estado, pero nunca como la pretensión de un aislamiento o apartamiento con respecto a la orientación general asumida por la sociedad en su tiempo histórico contemporáneo.

B. Areas particulares de colaboración activa entre la Administración y la Justicia.

a) El ejercicio por los tribunales o por los jueces considerados individualmente, de atribuciones de carácter administrativo.

- * Cumplimiento de actos materialmente administrativos en forma jurisdiccional;
- * Misiones administrativas especiales confiadas a los jueces paralelamente o al margen de sus atribuciones especiales;
- * Participación de los jueces en organismos administrativos, especialmen-

te en consejos de servicios encargados de la aplicación del estatuto del funcionario público y asimilados, así como a los organismos parajurisdiccionales:

Todas estas preguntas se responden sobre la base del principio de la separación de los poderes, en virtud del cual la función propia del Poder Judicial es jurisdiccional, quedando las funciones administrativas reservadas para los órganos del Poder Ejecutivo. El Poder Judicial no puede realizar funciones administrativas con motivo de su desempeño o ejercicio jurisdiccional, aunque a veces lleva a cabo actos administrativos al margen y fuera de los asuntos judiciales (por ejemplo, cuando los Tribunales designan empleados, contratan servicios o suministros, sustancian concursos para la designación de personal especializado, aplican sanciones disciplinarias a sus empleados, etc.).

Los jueces argentinos tienen prohibida toda otra actividad ajena a la función judicial, con las únicas excepciones de la docencia universitaria y las comisiones de estudios (para temas teóricos o legislativos, pero nunca de naturaleza política). Excepcionalmente pueden participar en los órganos directivos de asociaciones civiles sin fines de lucro (por ejemplo, en entidades de estudio o en clubes deportivos), pero para poder hacerlo necesitan una autorización especial del Tribunal respectivo o de la Corte Suprema. Mucho se ha discutido si los jueces pueden ocupar funciones directivas en las Universidades (públicas o privadas), tales como los cargos de "Decano", "Consejero Académico" o "Director de Instituto": primero, se negó el permiso a los jueces para desempeñar tales cargos, pero en los últimos tiempos existe un criterio más flexible al respecto y ya son muchos los jueces que ejercen tareas directivas en Facultades y Universidades. En 1973 se sancionó un "decreto-ley" limitando las compatibilidades de los jueces al desempeño de un solo cargo docente (una cátedra), a fin de poner frenos a los excesos incurridos por muchos magistrados judiciales que acumulaban numerosas cátedras; pero ese "decreto-ley" fue derogado por el nuevo gobierno constitucional sin que llegara a aplicarse.

b) Los jueces y el ejercicio del poder disciplinario de la administración y de las empresas económicas, privadas o públicas.

* Instancias y jurisdicciones de orden disciplinario; su inserción en el sistema judicial:

El poder disciplinario de la Administración sobre sus agentes (empleado y funcionarios) es propio y privativo de la misma Administración, a través de sus órganos superiores. Todo esto se encuentra regulado en el "Estatuto

del Servicio Civil de la Nación” sancionado por “decreto-ley” nº 6.666/57 (año 1957), ratificado por ley del Congreso Nacional (Ley No. 14.467, año 1958), que actualmente se encuentra en vigencia. La única intervención judicial que se prevé en ese ordenamiento, consiste en un Recurso para ante la Cámara Nacional de Apelaciones en los Contencioso-Administrativo, que pueden interponer los agentes de la Administración que resulten afectados por un acto firme del Poder Ejecutivo Nacional disponiendo su cesantía o exoneración (cuando se trate de personal amparado por el derecho de estabilidad en el empleo público, que garantiza el Art. 14 bis de la Constitución Nacional). El trámite y procedimiento de este “Recurso” está regulado en el citado “Estatuto” (Arts. 24 y siguientes).

C. *Participación de los tribunales o de los jueces individualmente en la elaboración de opiniones consultivas y en la preparación de textos y documentos administrativos.*

- * Extensión y límites de esta colaboración en el funcionamiento efectivo de los servicios:
- * Ventajas e inconvenientes eventuales:

No existe ni está prevista esta clase de colaboración. Los jueces del Poder Judicial solamente emiten opinión en las sentencias o decisiones judiciales, y nunca lo hacen al margen de los juicios o litigios. Lo que sí pueden hacer es emitir opiniones doctrinarias a través de libros y artículos científicos, al margen de los casos judiciales que deben resolver. Toda otra forma de participación sería estimada como un prejuzgamiento con respecto a los casos judiciales, que los inhibiría a los jueces de poder intervenir ulteriormente en la decisión de los pleitos, sometiéndolos al riesgo de una eventual recusación por algunas de las partes intervinientes.

En algunos casos los jueces han participado en “Comisiones de Estudio” encargadas de la elaboración de normas legales o reglamentarias, a manera de colaboración intelectual por el órgano o Poder encargado de aprobar esas normas; pero tal tipo de colaboración es muy excepcional y por lo general se realiza extraoficialmente (es decir, sin cargo o función que implique una subordinación a otro Poder del Estado o que pueda significar un compromiso en favor de las normas que se han de sancionar y que después pueden resultar impugnadas en juicio por algún particular, en cuya ocasión ese mismo juez tenga que pronunciarse).

Las ventajas de la colaboración judicial en la elaboración de leyes o decretos radica en el aprovechamiento de la experiencia especializada y los conocimientos técnicos de los jueces. Los inconvenientes consisten en los

compromisos políticos que los jueces pueden contraer o, sin llegar a esos extremos, en el riesgo de una eventual recusación al momento en que tengan que juzgar sobre casos regidos por aquellas normas.

D. La situación y el rol del Ministerio Público. Su lugar en el sistema judicial.

- * Los vínculos recíprocos entre el Ministerio Público y la Administración o los Tribunales:
- * El rol del Ministerio Público como representante del orden público y como defensor de la legalidad y de los derechos de los particulares.

La situación del Ministerio Público en el orden nacional de la República Argentina ha dado lugar a situaciones de duda y, a veces, de conflictos, por cuanto su ubicación no está expresamente prevista en la Constitución Nacional y, por lo tanto, depende del ordenamiento legal. Los funcionarios del Ministerio Público han pretendido siempre desempeñarse dentro de una autonomía funcional y jerárquica con respecto a los Poderes del Estado, aunque tratando de gozar de los beneficios propios de los miembros del Poder Judicial (independencia, inmovilidad, sueldos, jerarquía, etc.). Por su parte, el Poder Ejecutivo ha sostenido invariablemente la doctrina de la subordinación de los agentes del Ministerio Público a las instrucciones que quiera impartirle el Ministerio de Justicia, especialmente en materia de promoción de acciones judiciales (demandas, querellas, denuncias) y de apelación de sentencias (recursos ante las Cámaras y ante la Corte Suprema). En verdad, la situación de los agentes del Ministerio Público ("Fiscales") es más cercana al punto de vista "ejecutivo" que al criterio "judicial": desde su nombramiento, que está a cargo del Poder Ejecutivo sin intervención del Senado (No es necesario el requisito del "acuerdo", que constitucionalmente se exige para el nombramiento de los jueces), hasta su estabilidad en el cargo, que no es la misma de los jueces (en muchos casos los "fiscales" han sido removidos por decisión del Poder Ejecutivo, sin necesidad de acudir al "juicio político" que se sigue para la destitución de los jueces), e incluyendo su desempeño funcional (en el que pueden recibir instrucciones del Ministerio de Justicia, aunque generalmente se sigue la forma de un "decreto" del Poder Ejecutivo).

El Ministerio Público tiene a su cargo la representación de la "vindicta pública", que lo hace en nombre de la sociedad y del Estado. En cambio, la representación de los intereses patrimoniales del Estado está a cargo del "Cuerpo de Abogados del Estado", que pertenecen a los diversos Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, aunque responden a una cierta cen-

tralización de la "Procuración del Tesoro de la Nación", que es el órgano nato que tiene a su cargo la representación del Estado en los juicios o litigios, al mismo tiempo que el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo (a través de dictámenes al Presidente y a los Ministros). En todos los pleitos o litigios que se tramitan ante los Tribunales y en lo que el Estado es parte, deben intervenir los Abogados del respectivo Ministerio o repartición estatal, sin perjuicio de que en algunos casos se decida por Decreto del Poder Ejecutivo encomendarle la representación estatal al Procurador del Tesoro exclusivamente. (Ley N° 17.516).

En síntesis, podría decirse que el Procurador del Tesoro es la cabeza visible del "Cuerpo de Abogados del Estado", a cargo de la defensa del Estado en los aspectos de la *legalidad* y del *patrimonio*; mientras que el Ministerio Público tiene por función el ejercicio de la "vindicta pública" como defensor del orden público, en la faz civil y penal (principalmente en el orden criminal), siendo su cabeza visible el "Procurador General de la Nación" (que actúa ante la Corte Suprema de Justicia) y sus demás integrantes los "Fiscales" que actúan ante los jueces de primera instancia y ante las Cámaras de Apelaciones.

E. *La justicia y la Policía. Naturaleza y fundamento de sus relaciones.*

- * En la persecución de las infracciones:
- * En la defensa del orden público y en la protección de las libertades individuales y colectivas:
- * ¿Existe en particular un juez a cargo especialmente de la instrucción de los asuntos criminales?

El "conocimiento" y la "decisión" de las causas originadas en delitos están a cargo de los Jueces, que forman parte del Poder Judicial (Art. 100 de la Constitución Nacional). En virtud de ello, en la Justicia Nacional, la jurisdicción o fuero Penal está compuesta de dos clases de Jueces: los "Jueces de Instrucción", que tienen a su cargo la instrucción del *Sumario* y "Jueces de Sentencia", que tienen a su cargo la sustanciación del *Plenario* hasta el dictado de la sentencia correspondiente. Ambas clases de Jueces tienen la misma naturaleza judicial y están amparados por las mismas garantías de independencia e inamovilidad, como todos los demás jueces nacionales.

En algunas Provincias (Estados locales), la etapa de "Instrucción" está a cargo de la Policía, que la lleva a cabo bajo el control judicial. Esta situación ha originado muchas críticas, ya que significa una disminución de las garantías de independencia que se logran cuando el Sumario es instruido

por un Juez del Poder Judicial; pero ese régimen obedece a la falta de recursos y a las grandes distancias geográficas, que harían necesaria la multiplicación de los jueces (tal es el caso de la "Instrucción" en el ámbito penal de la Provincia de Buenos Aires, que la cumple la Policía Provincial).

En la Capital Federal (Ciudad de Buenos Aires) la "Policía Federal" cumple también algunas funciones vinculadas con la represión de "infracciones" o "faltas" de menor cuantía, consistentes en la violación de "Edictos policiales" sobre alcoholismo, escándalo, juegos de azar, moralidad, etc., aunque siempre es viable una apelación ante los Jueces contra las decisiones que en esa materia dicta el Jefe de Policía. Aquí se aplican los mismos principios que rigen en toda la materia de tribunales administrativos, es necesario que siempre quede abierta la vía de una apelación ante órganos del Poder Judicial, para respetar así el derecho a una instancia judicial (derecho a la jurisdicción judicial).

En el arresto o detención de las personas, la Policía únicamente puede proceder con orden de autoridad judicial (Juez en lo Penal. Si la Policía priva de su libertad a una persona sin contar con la orden judicial, el particular afectado puede interponer inmediatamente un "habeas corpus" ante el Juez, quien ordenará su libertad o lo someterá al Juez competente en caso de que medie una acusación penal (Art. 18 de la Constitución). Solamente por excepción puede la Policía arrestar a las personas: 1) cuando sorprende a una persona "in fraganti" en la comisión de un delito; 2) cuando por sospechas fundadas se le priva de libertad por algunas horas con el fin de averiguar sus antecedentes. Durante el "estado de Sitio", el Presidente de la Nación puede ordenar el arresto o el traslado (o ambas cosas) de las personas, como medida de seguridad, en cuyo caso no procede con eficacia un recurso de "habeas corpus" (Art. 23 de la Constitución).

En la República Argentina no existe la "policía judicial". Los jueces deben requerir para la efectivización de sus decisiones el auxilio de la Policía, que es parte de la Administración (la "Policía Federal" depende jerárquicamente del Ministerio del Interior).

F. Carácter obligatorio de las decisiones de la Justicia con respecto del Gobierno y de la Administración.

- * Fundamentos legales:
- * Sanciones eventuales y aplicaciones prácticas:

La Ley nº 11.634 (que modificó a la Ley nº 3952) establece que los Jueces Federales (nacionales) conocerán de las acciones civiles que se inicien

contra el Estado Nacional, tanto en su carácter de persona jurídica como de persona de derecho público. Para demandar al Estado no es necesaria la autorización legislativa previa (que era necesaria bajo el régimen de la Ley 3952); pero los Jueces no podrán dar curso a la acción si no se acredita haber producido la reclamación administrativa del derecho controvertido ante el Poder Ejecutivo y su denegación por parte de éste (Art. 1). La misma Ley dispone que si la resolución de la Administración demorase más de seis meses después de iniciado el reclamo ante ella, el interesado debe requerir pronto despacho, y si transcurriesen otros tres meses sin producirse dicha resolución, la acción podrá ser llevada directamente ante los Tribunales acreditándose el transcurso de dichos plazos (Art. 2).

En cuanto al efecto de la sentencia que los Jueces dictan en los juicios en que el Estado es demandado, la Ley nº 11.634 dispone que “cuando sean condenatorias contra la Nación, tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretenda” (confr., Art. 7). En algunas etapas de la interpretación jurisprudencial, se entendió la norma citada como un impedimento total para ejecutar las sentencias adversas al Estado y favorables a los particulares; pero más recientemente la Corte Suprema ha dicho que el artículo citado (Art. 7 de la Ley 11.634) ha de entenderse en su significado preciso, dado por el propósito de evitar que la Administración se vea en situación de no satisfacer un requerimiento judicial por no tener recursos económicos (fondos) previstos en el Presupuesto o en la de perturbar la marcha normal de la Administración. La Corte Suprema considera que desde ese punto de vista la norma del Art. 7 es razonable, pero que en modo alguno significa tanto como colocar al Estado fuera del orden jurídico, cuando es precisamente el Estado quien debe velar con más ahinco por su respeto (Fallos 265:291, caso “Piatranera c/ Gobierno Nacional”, año 1966). Esto quiere decir que la Corte Suprema interpreta el Art. 7 como una norma que no descarta una intervención judicial posterior a la sentencia condenatoria del Estado y tendiente al acatamiento del fallo por el Gobierno, en los casos de “dilación irrazonable”.

En algunos casos excepcionales, el Congreso Nacional ha sancionado leyes que disponen temporariamente la inejecutabilidad de sentencias firmes contra el Estado (por ejemplo, sentencias que disponían el pago de retroactividades de retiros y pensiones militares); y la Corte Suprema ha entendido que tales disposiciones legales “no afectan el valor de la cosa juzgada ni la autoridad de la Justicia, toda vez que aquellas se refieren a la forma de dar cumplimiento a las sentencias judiciales”. La Corte consideró que el motivo invocado por el Gobierno “responde a razones de política financiera debidas al agotamiento de las partidas presupuestarias destinadas a ese fin, aspecto éste de la gestión económica del Gobierno extraña a

la revisión del Poder Judicial, en tanto aquella no afecte de modo esencial y definitivo los derechos individuales amparados por la Constitución Nacional” (caso “Octavio Lefevre c/ Gobierno Nacional”, sentencia del 22 de agosto de 1969).

G. Extensión y límites del control jurisdiccional.

- * ¿La autoridad jurisdiccional ejerce un control sobre la constitucionalidad de las leyes y la constitucionalidad o la legalidad de los actos administrativos?
- * ¿El poder de control es ejercido por una jurisdicción especial o es considerado como inherente a la función judicial?

El sistema argentino de control de constitucionalidad es semejante al sistema norteamericano inaugurado por la Corte Suprema, en 1803 con la sentencia “*Marbury v. Madison*” del Juez Marshall. En la República Argentina el Poder Judicial ejerce en plenitud el control de constitucionalidad desde la instalación de los Tribunales Federales después de la sanción de la Constitución Nacional de 1853/1860. Las características principales del sistema son las siguientes: 1) es un sistema “difuso”, porque *todos los jueces* pueden declarar la inconstitucionalidad de las leyes y decretos (a diferencia del sistema italiano, francés o austriaco, que es “concentrado” porque un solo tribunal o consejo puede cumplir esa función); 2) los jueces ejercen el control de constitucionalidad a pedido de las partes interesadas o afectadas por la aplicación de las normas impugnadas de inconstitucionalidad, y solamente pueden expedirse en los juicios o casos judiciales (litigios entre particulares o entre particulares y el Estado); 3) los jueces se pronuncian sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas en las sentencias de esos juicios, produciendo efectos que únicamente valen para ese caso concreto y no tienen alcance general (efectos “inter partes” y no “erga omnes”); 4) el control de constitucionalidad se ejerce no solamente sobre las leyes nacionales y provinciales (locales), sino también sobre todos los demás actos y normas estatales de carácter general o singular, incluidos los actos administrativos; 5) los jueces ejercen el control respetando las reglas de su competencia jurisdiccional, o sea, que cada juez lo hace en los casos o causas que le corresponden resolver en razón de la materia correspondiente a su fuero; 6) los jueces ejercen el control de constitucionalidad en casos concretos, pero no cuando la cuestión se ha convertido en abstracta (lo que los norteamericanos denominan “moot cases”); 7) el control de constitucionalidad recae sobre aspectos de fondo o contenido de las normas impugnadas, no comprendiendo las cuestiones for-

males o de procedimiento de su sanción (que únicamente son controlados en casos muy excepcionales; por ejemplo, el veto parcial de una ley); 8) la decisión judicial sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma solamente afecta a la parte necesaria de esa norma, pero los efectos de la declaración judicial no se extienden al resto o demás partes de la norma, que quedan invulnerables (siempre que sean escindibles); 9) cuando un juez declara la inconstitucionalidad de una norma se limita a no aplicarla en el caso judicial que por ese mismo acto resuelve, o sea, que la declaración de inconstitucionalidad consiste en la inaplicabilidad de las normas inferiores que resulten violatorias o contrarias a la Constitución Nacional, y lo mismo ocurre con los decretos en relación con las leyes, etc.

* ¿El control jurisdiccional actúa sobre la ley, sobre los actos reglamentarios o sobre los actos individuales solamente?

El control de constitucionalidad recae sobre toda clase de normas. La única limitación procesal con respecto al ejercicio del control, consiste en que no puede declararse la inconstitucionalidad de normas “generales” por la vía excepcional y sumaria del juicio o acción de amparo; debe hacerse por la vía ordinaria de los juicios comunes (Art. 2, inciso d, del “decreto-ley” nº 16.986/66). También puede declararse la inconstitucionalidad de sentencias de tribunales inferiores, que resulten violatorias de la garantía de la defensa en juicio: son las sentencias que la Corte Suprema descalifica y anula por considerarlas “sentencias arbitrarias” (o sentencias inconstitucionales).

En todos los casos, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad solamente valen para el caso concreto: la norma impugnada sigue válida y solamente puede ser derogada por la misma autoridad que la aprobó. La única consecuencia de la declaración de su inconstitucionalidad es que esa norma no se aplicará en el caso judicial concreto en que el Juez pronuncia su inconstitucionalidad.

* ¿Sanciones del control judicial: ¿Los tribunales pueden dirigir órdenes y prohibiciones a la Administración?

Sí. Aunque los actos estatales se encuentran amparados por la presunción de su legalidad y, por ende, de la presunción en favor de su constitucionalidad; pero los jueces pueden dejar de aplicar las normas legales en el único caso en que comprueben su inconstitucionalidad (la inconstitucionalidad es la única forma o manera de no aplicar las normas legales). En cuanto a las “órdenes” y “prohibiciones”, la Administración no goza de

privilegios especiales, y siempre que no se trate de una condena patrimonial contra el Estado (ver *ut supra*) deben ser cumplidas las órdenes judiciales, especialmente las medidas precautorias que los jueces dictan en el transcurso de la sustanciación de procesos o juicios (por ejemplo, las “medidas de no innovar”).

* ¿Hay actos que emanan del Ejecutivo, particularmente los “actos de gobierno” o los “actos políticos”, que escapan al control jurisdiccional?

Si. La constitución no exceptúa del conocimiento y decisión judicial a ningún tipo de “casos” o “causas”, pero la Corte Suprema ha interpretado que los jueces deben abstenerse de ejercer el control de constitucionalidad en las llamadas “cuestiones políticas” (“political questions”). Se trata de algo equivalente a los “actos de gobierno” y a los “actos políticos”, ya que las llamadas “cuestiones políticas” tienen su origen en el ejercicio de facultades privativas de los poderes políticos (Legislativo y Ejecutivo). Como se trata de una categoría de cuestiones que no están tipificadas ni enumeradas en la Constitución ni en la ley, puede ocurrir que algunos casos dejen de ser considerados como “cuestiones políticas” y, en consecuencia, los jueces asuman el control de constitucionalidad sobre los mismos: así ha ocurrido en los últimos años con las cuestiones electorales, que pasaron a ser “justiciables” y hoy existe hasta un fuero o Justicia Electoral como parte integrante del Poder Judicial. También se observa una limitación a la no justiciabilidad de las cuestiones políticas en los aspectos vinculados con los efectos particulares de los actos de aplicación de las medidas que el Ejecutivo decide como consecuencia del ejercicio de facultades privativas de naturaleza política: así, por ejemplo, si bien es cierto que la declaración del Estado de Sitio por los poderes políticos es un acto exento de control judicial, ocurre que las medidas concretas de aplicación (v. gr., el cierre de un diario, la prohibición de un film, la suspensión de una reunión, etc.) pueden ser objeto de un control de “causalidad” y de “razonabilidad” con respecto a los fines y límites constitucionales. En general, la tendencia doctrinaria y jurisprudencial es favorable a la restricción de la categoría de los actos exentos de control judicial y, en consecuencia, a favor del pleno ejercicio de la potestad de control jurisdiccional.

Los principales actos “no justiciables” son los siguientes: la declaración del Estado de Sitio, la declaración de la Intervención Federal en las Provincias, la declaración de “utilidad pública” de un bien para expropiarlo, la declaración de guerra, la celebración de la paz, las declaraciones de “emergencia” para la aprobación de ciertos impuestos nacionales (contribuciones directas por tiempo determinado), los actos propios de las relacio-

nes exteriores (por ejemplo, el reconocimiento de un nuevo Estado extranjero o de un nuevo Gobierno), expulsión de extranjeros, indulto y conmutación de penas, etc.; o sea, un conjunto de atribuciones que la Constitución concede a los poderes políticos con carácter privativo (son facultades discrecionales, no regladas). Pero la aplicación de estas atribuciones pueden engendrar responsabilidades cuando resulten afectados derechos individuales como consecuencia de una desviación de poder (control de “causalidad” y de “razonabilidad”).

H. *La Responsabilidad de los Ministros y de los funcionarios.*

- * Principios generales, modalidades de aplicación y prácticas seguidas:
- * La aplicación de la responsabilidad de los Ministros y funcionarios por los tribunales:
- * ¿Puede la autoridad judicial apreciar y sancionar la falta de un funcionario?

La responsabilidad de los Ministros es, en primer lugar, una responsabilidad “política”, ya que el Art. 88 de la Constitución dispone: “Cada Ministro es responsable de los actos que legaliza, y solidariamente de los que acuerda con sus colegas”. Esa responsabilidad “política” se puede hacer efectiva ante el Congreso Nacional a través del procedimiento del “Juicio Político” (impeachment, en que la Cámara de Diputados tiene el poder de acusar (por mal desempeño, por delitos en el ejercicio de la función y por crímenes comunes) y la Cámara de Senadores tiene la potestad para juzgar a los acusados (además de los Ministros, pueden ser acusados el Presidente, el Vicepresidente y todos los Jueces, incluidos los de la Corte Suprema y de tribunales inferiores federales). El “Juicio Político” está regulado en los artículos 45, 51 y 52 de la Constitución Nacional, y en cuanto a sus efectos dice este último Art.: “Su fallo (del Senado) no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo, conforme a las leyes, ante los Tribunales Ordinarios”. Es decir, que el efecto de la condena en Juicio Político es segregativa: la separación del cargo o función desempeñada.

La responsabilidad “jurídica” de los Ministros y demás funcionarios y agentes de la Administración asume tres dimensiones: 1) responsabilidad *civil* (Art. 1112 del Código Civil); 2) responsabilidad *penal* (delitos contra la Administración Pública, tipificados en el Código Penal); y 3) responsabilidad *administrativa*, que surge del “Estatuto del Servicio Civil de la Na-

ción” (“decreto-ley” 6666/57). Cada uno de estos tipos o clases de “responsabilidad” actúa en su ámbito propio, conforme a las modalidades o características del acto: así, la responsabilidad “administrativa” juega específicamente en el ámbito disciplinario y jerárquico, la responsabilidad “penal” vale para la represión de los delitos propios de los funcionarios y agentes públicos, y la responsabilidad “civil” cubre los aspectos resarcitorios o reparatorios emergentes de la responsabilidad por los daños causados a terceros o a la Administración misma.

En la República Argentina también existe un organismo llamado “Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas”, que recibe denuncias contra el desempeño de los funcionarios de la Administración e investiga los hechos denunciados, produciendo un “dictamen” que puede ser la base para la iniciación de las acciones judiciales pertinentes contra los funcionarios inculcados. Esa “Fiscalía” goza de cierta independencia, pero no puede ser comparada ni confundida con la institución del “Comisionado Parlamentario” (Ombudsman) que existe en algunos países europeos.

I. Lagunas o vacíos eventuales y proyectos de reforma en las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

Es difícil hacer una lista o inventario de reformas a introducir en esta materia, pero quizás las más necesarias o urgentes están relacionadas con estos dos aspectos: 1º) la creación de la “policía judicial”, o sea, de un cuerpo armado o de seguridad que pertenezca a la órbita del Poder Judicial, como instrumento al servicio de los Jueces para el directo cumplimiento de las medidas y órdenes judiciales, sin tener que acudir —como ocurre en la actualidad— a la mediación de la Policía que depende del Poder Ejecutivo; y 2º) la autarquía financiera del Poder Judicial, que permita contar con mayores recursos indispensables para el sostenimiento eficiente de los cuerpos judiciales, a cuyo fin sería conveniente que quedaran automáticamente afectados al Presupuesto del Poder Judicial los montos recaudados como producto de los impuestos y tasas judiciales.

J. Medios científicos y técnicos de los que disponen los jueces en vista del cumplimiento efectivo de sus funciones en atención a la complejidad de las tareas administrativas y socio-económicas actuales.

El uso de las computadoras y el aprovechamiento integral de la cibernética. El Poder Judicial debe beneficiarse con las ventajas de los adelantos técnicos, especialmente en el asesoramiento por pericias (peritos técnicos)

y en la modernización de los usos y prácticas funcionales de los Tribunales (por ejemplo, mecanización de tareas físicas, uso de la fotografía, televisión en circuito cerrado, grabadores magnetofónicos, etc.).