

Los italianos son llamados a votar una modificación de la Constitución promovida por la coalición de gobierno de derecha

El riesgo de limitar la independencia del poder judicial

En menos de dos meses, los ciudadanos italianos podrán pronunciarse sobre una modificación de la Constitución promovida por el gobierno de Giorgia Meloni, referida a la organización del sistema de justicia del país. Cabe recordar que Argentina es el país con mayor cantidad de ciudadanos italianos residentes fuera de Italia: se trata de más de un millón de personas que, si bien por su lejanía del debate público italiano enfrentan mayores dificultades para mantenerse informadas, también podrán participar de esta decisión fundamental.

Las relaciones entre el sistema judicial y los partidos políticos han sido un elemento de gran relevancia en Italia desde la década de 1970, y han atravesado momentos de fuerte tensión, en particular entre 1994 y 2013, durante el período en que Silvio Berlusconi fue la figura central de la política italiana. Sin embargo, el debate sobre la independencia del poder judicial es hoy de plena actualidad en distintas regiones del mundo. Resulta casi innecesario recordar cuán delicada y determinante ha sido, para los equilibrios políticos de la Argentina contemporánea, la relación entre el sistema político representativo y la acción de la justicia penal.

En Hungría —quizás el caso más citado de “retroceso democrático”— los gobiernos de Viktor Orbán han reducido la independencia de los jueces mediante una serie de reformas institucionales. Algo similar ocurrió en Polonia en años recientes. Pero el caso más relevante en la actualidad es probablemente el de Estados Unidos, donde otra figura política con evidentes tendencias autoritarias está provocando fuertes tensiones con la administración de justicia.

¿En qué consiste la reforma?

De acuerdo con el texto original de la Constitución italiana, la independencia y autonomía de la magistratura están garantizadas por un Consejo Superior de la Magistratura (CSM), integrado por dos tercios de magistrados elegidos por todos los miembros del sistema judicial y por un tercio de juristas y abogados designados por el Parlamento, es decir, por los partidos políticos. El CSM se encarga de los nombramientos, traslados y procedimientos disciplinarios de los magistrados.

La reforma propuesta introduce fundamentalmente tres cambios:

1. crea dos CSM distintos, uno para los jueces y otro para los fiscales;

2. modifica el sistema de selección de sus integrantes, que pasarán a ser sorteados en lugar de elegidos;
3. crea una nueva entidad, la Alta Corte Disciplinaria, encargada de juzgar las faltas de los magistrados, función que actualmente corresponde al CSM.

Desde el punto de vista técnico, se mantiene la proporción entre miembros provenientes de la magistratura (dos tercios) y miembros designados por la política (un tercio). Sin embargo, la creación de dos órganos distintos permite —a través de leyes ordinarias necesarias para regular su funcionamiento— adoptar reglas diferenciadas para cada uno de ellos. Muchos críticos sostienen que la verdadera intención de los partidos oficialistas es introducir algún nivel de control sobre los fiscales, un objetivo perseguido desde hace décadas por los sectores ubicados a la derecha del espectro político italiano.

Los dirigentes oficialistas responden que se les atribuye una intención que no se ha manifestado en el texto de la reforma. No obstante, el sentido mismo de las constituciones es limitar, en ámbitos especialmente sensibles, la posibilidad de modificar el sistema institucional mediante simples leyes ordinarias.

El argumento oficial y el contexto histórico

En su comunicación oficial, el gobierno insiste en la necesidad de separar las carreras de los magistrados que juzgan de la de los fiscales, con el fin de garantizar que el juez sea verdaderamente imparcial entre la defensa y la acusación. En el pasado, los magistrados podían solicitar el pasaje de una función a otra, aunque la gran mayoría optaba por permanecer toda su carrera en una sola. El gobierno de Mario Draghi ya había limitado esa posibilidad a un único cambio a lo largo de la carrera, una opción que casi ningún magistrado utilizaba en la práctica.

Para comprender plenamente la reforma resulta indispensable situarla en el marco histórico de las relaciones entre el poder judicial y los partidos políticos, en particular aquellos ubicados a la derecha del espectro político.

Durante las décadas de 1950 y 1960, en pleno contexto de Guerra Fría, los magistrados actuaron en general de manera alineada con los gobiernos dominados por la Democracia Cristiana. A partir de los años setenta, sin embargo, como resultado de cambios institucionales e ideológicos dentro de la magistratura, comenzaron a aparecer en la prensa investigaciones penales contra dirigentes políticos y altos funcionarios públicos.

Estas investigaciones se referían principalmente a tres tipos de delitos: episodios de corrupción (en muchos casos vinculados al financiamiento partidario), vínculos con la criminalidad organizada (especialmente la mafia en Sicilia) y prácticas opacas del Estado en relación con el terrorismo y los intentos de subversión del orden constitucional.

La principal preocupación de los partidos de gobierno no era tanto la eventual condena penal de sus dirigentes (frente a la cual existían diversos mecanismos de protección), sino la exposición pública de las investigaciones y el consiguiente daño de imagen, que afectaba la competencia política con los partidos de izquierda.

De *Mani Pulite* a la actualidad

A comienzos de la década de 1990, fiscales de Milán y luego de otras ciudades revelaron un sistema de corrupción de tal magnitud que, junto con una reforma de la ley electoral, transformó profundamente el sistema político italiano. Quien supo capitalizar ese período de transición fue Silvio Berlusconi, propietario de la mitad de los canales de televisión nacionales, que se convirtió en el líder indiscutido de la centroderecha durante al menos veinte años.

Fue en ese período cuando la tensión entre magistrados y partidos aliados de Berlusconi alcanzó su punto máximo. Una vez más, el principal riesgo para Berlusconi (quien fue procesado por varios delitos y finalmente condenado por evasión fiscal) no era tanto la condena penal (el sistema italiano es particularmente indulgente con los delitos de “cuello blanco”, especialmente para quienes pueden costear una defensa de alto nivel), sino el impacto político y mediático de las investigaciones. Además, cuando contaba con mayoría parlamentaria, Berlusconi impulsó reiteradamente leyes que lo beneficiaban en los procesos judiciales en curso.

Como consecuencia, los partidos de centroderecha adoptaron y mantuvieron durante décadas una retórica de confrontación contra los fiscales, acompañada de amenazas recurrentes de limitar el poder de la magistratura.

El momento actual y los riesgos institucionales

La amplia mayoría parlamentaria obtenida por partidos de centroderecha en las elecciones de 2022 les ha permitido avanzar ahora en varias de esas iniciativas. En 2024, por ejemplo, se eliminó del Código Penal el delito de abuso de autoridad, que sancionaba el uso arbitrario del poder por parte de funcionarios públicos. Paralelamente, se impulsó la reforma constitucional que será sometida a referéndum en marzo.

El sistema de justicia establecido por la Constitución de 1948 garantiza un alto nivel de independencia tanto para jueces como para fiscales. Gracias a ese diseño institucional, a lo largo de la historia reciente de Italia se han podido conocer —y en algunos casos sancionar— conductas delictivas de representantes del Estado.

La reducción de la autonomía del poder judicial mediante este programa de ingeniería institucional implicaría, de manera directa, una menor capacidad de control por parte de los

fiscales. Si se observa el caso de Hungría, la medida más contundente para limitar el poder de los magistrados fue precisamente el vaciamiento de competencias del Consejo Judicial Nacional, un órgano con funciones similares al CSM italiano, acompañado por la creación de una nueva institución fuertemente influenciada por el poder ejecutivo.

Una advertencia desde Estados Unidos

Los riesgos derivados de una débil protección formal de la independencia en el ejercicio de la acción penal se evidencian también en el caso actual de Estados Unidos. Allí, la Constitución atribuye al presidente el poder de ejercer la acción penal. Durante décadas, sin embargo, normas éticas y prácticas institucionales garantizaron un alto grado de autonomía del *Attorney General*, especialmente en casos de conflicto de intereses.

Pero ¿qué valor tienen esos principios cuando gobiernan líderes con tendencias autoritarias decididos a ejercer el poder sin límites? Hoy se observa cómo en Estados Unidos se investiga abiertamente a adversarios políticos de Donald Trump, y cómo fiscales que se resisten a esas presiones son removidos sin miramientos y reemplazados por funcionarios leales al presidente.

En Italia, a lo largo de las décadas, han existido fuertes tensiones entre magistrados y dirigentes políticos cada vez que se investigaron hipótesis de delitos cometidos por estos últimos. En casi todos los casos, la reacción de la política ha sido intentar introducir, de una u otra forma, mecanismos de control sobre fiscales y jueces. Sin embargo, la arquitectura constitucional ha logrado hasta ahora preservar un elevado nivel de independencia del sistema judicial.

Que pueda seguir haciéndolo en el futuro dependerá, en buena medida, del voto de marzo.

Edoardo M. Fracanzani

Edoardo M. Fracanzani, doctor en Ciencias Políticas, italiano, ha realizado investigaciones históricas sobre las relaciones entre la magistratura y los partidos políticos italianos. En 2014 publicó el libro *Los orígenes del conflicto. Los partidos, la magistratura y el principio de legalidad en la Primera República (1974-1983)*.