



PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

1. Introducción

En estos días el Congreso de la Nación nuevamente analiza reformar el Consejo de la Magistratura. Frente a esto, las organizaciones de la sociedad civil firmantes —quienes trabajamos desde hace años en la promoción de reformas judiciales en pos de democratizar el Poder Judicial— presentamos los siguientes principios que pueden contribuir al trabajo legislativo.

En primer lugar, entendemos que esta nueva reforma se impulsa debido a los **déficits de legitimidad** que tuvo la modificación realizada en el año 2006, la que configuró un retroceso respecto de un estado de situación que ya era deficiente. En tal sentido, en esta nueva oportunidad, el debate debe ser lo suficientemente amplio y profundo como para **iniciar un proceso serio de relegitimación del sistema de justicia**. Para esto no deben repetirse los errores de la última reforma. Una modificación legislativa sin un **alto consenso** estará destinada otra vez a regir hasta que cambie la mayoría parlamentaria circunstancial. Instamos entonces a los/as legisladores/as a facilitar una **discusión seria, con tiempo suficiente** como para que todos los actores interesados en realizar aportes sean escuchados sustantivamente.

En segundo lugar, las instituciones firmantes estamos convencidas de que **una mera modificación legal de la composición del Consejo no va a corregir los déficits que existen en su funcionamiento y en la judicatura en general**. La composición del Consejo es un aspecto más dentro de un conjunto de elementos que definen su funcionamiento, que incluye las prácticas establecidas por sus reglamentos internos, las funciones que la misma ley otorgue y las que se vayan formando a partir de la interacción con los otros actores institucionales involucrados en la definición de las políticas judiciales. Es por ello que en este documento nos referiremos a distintas cuestiones que deberían ser abordadas por la reforma legal que se encuentra en debate.

Específicamente sobre la composición, la Constitución Nacional no terminó de definir de qué modo quedaría integrado el Consejo de la Magistratura, y delegó esa tarea en el Congreso. Es evidente que en estos 16 años, el ámbito legislativo no llegó a un acuerdo definitivo sobre este punto. Luego de la ley 24.937 que estableció una integración de 19 miembros, la ley “correctiva” 24.939 los elevó a 20, en tanto que la ley 26.080, los redujo a los 13 actuales.

Es preciso evitar entonces que en esta oportunidad se repita lo sucedido hasta ahora. El debate no debe quedar limitado a una cuestión numérica vacía, o que esconda los verdaderos objetivos de las distintas reformas. En definitiva, lo que está en el fondo de la discusión sobre la composición del Consejo de la Magistratura son dos modelos de institución: uno, que pretende que su conformación asegure mayoría al estamento político, con la posibilidad de rendición de cuentas propia del sector; u otro, que aspira a una integración con preponderancia judicial, que garantice mayor separación del poder político. Ambos modelos, entendidos de modo rígido, pueden derivar en dos riesgos de similar peligro: que no se asegure la representatividad de todos los sectores políticos, permitiéndose la manipulación política de la justicia, en el primer caso; o favorecer los privilegios corporativos, alejándose así la posibilidad de contar con una administración de justicia democrática y transparente.

En todo caso, la reforma del Consejo de la Magistratura debe aspirar a asegurar tanto el principio de independencia judicial como el de rendición de cuentas del poder judicial. Su composición, entonces, debe garantizar una amplia diversidad política que pueda superar los sucesivos cambios de mayorías parlamentarias, de acuerdo con el balance adecuado para conformar una justicia independiente que rinda cuentas en democracia. A nuestro criterio, éste es el contenido que debería dársele a la fórmula constitucional que dispone un Consejo con “equilibrio” de estamentos.

Por otro lado, la intervención legislativa debería poder **resolver las tensiones entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación** con relación a la administración y el gobierno del Poder Judicial.

La reforma constitucional de 1994 pretendió dividir las funciones administrativas de la justicia de aquellas judiciales. Las primeras fueron puestas en manos del Consejo de la Magistratura, mientras que se mantuvo a la Corte Suprema como cabeza y última instancia judicial. Pese a ello, las normas infra-constitucionales que regulan la materia depositaron en la Corte la tarea de elaborar el presupuesto del Poder Judicial¹. De acuerdo con éstas, el Consejo sólo toma conocimiento del anteproyecto elaborado por la Corte y puede presentar observaciones al máximo tribunal, pero es éste el que elabora el presupuesto y lo envía al Poder Ejecutivo. Corresponde que la nueva ley defina con claridad estas cuestiones, eliminando las ambigüedades y tensiones existentes entre la manda constitucional y la práctica².

¹ Véanse la ley 23.853, de Autarquía Financiera del Poder Judicial, que rige desde el año 1990 -es decir desde antes de la existencia del Consejo- y el artículo 7 inciso 3 de la Ley del Consejo de la Magistratura.

² Actualmente la Corte maneja su propio presupuesto y el Consejo de la Magistratura administra el presupuesto del resto del Poder Judicial. Si hay un excedente del presupuesto de la Corte, es ella la que resuelve cómo distribuir el resto en el Poder Judicial (sin intervención del Consejo). A su vez, los ingresos propios del Poder Judicial (p.e. tasa de justicia) los administra la Corte Suprema.

Por otro lado, de encargarse las tareas de administración a un funcionario designado por el Consejo, entendemos que en razón de la trascendencia de esta función es preciso que su nombramiento sea precedido por un procedimiento público, de consulta y participativo dirigido a asegurar la designación de una persona con idoneidad técnica y moral suficiente.

En cuanto a las facultades atinentes al gobierno del Poder Judicial, apenas un mes atrás asistimos a un nuevo conflicto entre ambos órganos, esta vez en cuanto a las facultades de superintendencia, particularmente en el punto del otorgamiento de licencias³. Es indispensable que la intervención legislativa provea una solución legal a **estas disputas, que debilitan la legitimidad del sistema de justicia en general.**

En este aspecto, la experiencia muestra que no resulta necesaria la inclusión de un ministro de la Corte Suprema en el Consejo, y mucho menos que sea quien lo presida. Si bien razones de eficiencia y racionalidad institucional exigen que exista una aceptada coordinación institucional entre ambos órganos, ésta bien puede lograrse a través de la creación de una comisión de administración integrada por miembros del Consejo y la Corte.

Finalmente, es indispensable llamar la atención sobre la necesidad de que el Consejo de la Magistratura cumpla con la misión constitucional, que no sólo deposita en su órbita la administración del Poder Judicial y los procedimientos de selección, disciplinarios y de remoción de jueces, sino que también le encarga “(d)ictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia” (artículo 114 inciso 6 de la Constitución Nacional).

Es lamentable que **hasta ahora el Consejo se haya desentendido de numerosas tareas que resultan imprescindibles para cumplir adecuadamente el fin de asegurar la eficaz prestación de los servicios de justicia.** El Consejo, por ejemplo, no elabora información estadística que permita llevar adelante diagnósticos ajustados respecto del funcionamiento de los distintos juzgados y tribunales federales del país, y nacionales de la Capital Federal. La generación de información acerca de la gestión de causas, el cumplimiento de los plazos legales y los resultados de las acciones judiciales que nutren la carga de trabajo judicial resulta imprescindible para evaluar la eficacia del sistema y la correcta distribución de los recursos, así como para el ejercicio de las facultades disciplinarias que el Consejo tiene a su cargo. Esta nueva reforma legal debería incluir mandatos precisos que permitan superar estos déficit institucionales.

2. Sobre la composición del Consejo

Uno de los objetivos de este nuevo debate legislativo debería ser asegurar el pluralismo interno del Consejo. La Constitución ha definido a este cuerpo como un órgano plurisectorial, y ha indicado que los estamentos que lo componen deben estar representados de forma equilibrada. Claramente

³ Mediante la Acordada 3/2010, del 19 de febrero de 2010, la Corte Suprema declaró inválida la resolución 400/2009 del Consejo de la Magistratura, del 10 de septiembre de 2009. A través de ésta, el Consejo se había declarado competente para ejercer funciones de superintendencia en materia de licencias extraordinarias sobre sus funcionarios y empleados.

la Constitución ha optado por la idea de que ningún sector pueda tomar decisiones de forma autónoma. Por esto, la ingeniería institucional debe asegurar que ningún sector pueda formar quórum propio ni bloquear, por si mismo, la toma de decisiones del cuerpo. Por otro lado, la composición del Consejo debe garantizar una alta diversidad de opiniones por estamento.

En el caso de los/as legisladores/as deberían designarse respetando las proporciones de representación existentes en cada una de las cámaras del Congreso, incluyendo a las segundas pero también terceras minorías parlamentarias. Esta exigencia se apoya en la norma constitucional pero también en la experiencia. La práctica del Consejo muestra que la presencia de legisladores pertenecientes a las segundas y terceras minorías contribuyó a dotar al funcionamiento del cuerpo de mayor pluralismo y a aumentar los niveles de rendición de cuentas.

La ley actual permite la sobre-representación de la fuerza parlamentaria con mayoría y deja sin representación a segundas y terceras minorías. En concreto, teniendo en cuenta la enorme dificultad que existiría para que las representaciones políticas en el Consejo reflejen fielmente las proporciones de representación existentes en el Parlamento, la exigencia de equilibrio al interior del estamento político del Consejo exigirá, de acuerdo con el resultado electoral, la integración del Consejo con legisladores de la mayoría, la primera y la segunda minoría, o de las tres primeras minorías en el caso de que no existan fuerzas políticas con mayoría en las cámaras.

Por lo demás, en la elección de los/as representantes de las fuerzas legislativas, sea cual sea el método de elección, deben tenerse en cuenta las exigencias de igualdad de género y de procedencia regional.

En cuanto a la integración de los estamentos judicial, de abogados/as y de académicos/as, entendemos que la elección de los representantes que sean designados por cada sector también debe ser democrático, y respetar la igualdad de género y de procedencia regional. Esto significa que los/as consejeros/as por estos estamentos deberían ser elegidos por sus pares a través de sistemas de votación directa, utilizándose el sistema D'Hont, y cumpliéndose con los principios de publicidad y transparencia en las etapas previa y pos-electoral.

En relación con los/as representantes del ámbito científico académico, se debería poder realizar la elección de manera directa entre todos los profesores/as titulares y adjuntos de las facultades de derecho y ciencias sociales de todas las universidades públicas del país. Creemos que no corresponde limitar a los/as profesores/as de derecho la representación del ámbito científico académico, de manera de evitar la sobre-representación de los abogados en el Consejo. Asimismo, la integración del cuerpo con académicos/as de las restantes ciencias sociales aportará una visión interdisciplinaria y fortalecerá la pluralidad del Consejo.

Por otra parte, entendemos que el **equilibrio** en la representación de los distintos estamentos que componen el Consejo debe reflejarse **en la integración de cada una de sus comisiones**. La última reforma legislativa consagró un sistema en el cual los abogados no integran la Comisión de Selección. El fin supuestamente perseguido fue evitar conflictos de interés. Sin embargo la potencialidad de conflictos de interés se da también con los miembros de los restantes estamentos del cuerpo y existen otras herramientas institucionales de las que es posible echar mano para

evitarlos, como los deberes puntuales de apartamiento y la prohibición de ejercer ciertas actividades profesionales durante períodos de tiempo posteriores al ejercicio del cargo de consejero/a.

3. Sobre los procesos de selección de jueces/zas

3.1 Mejoras necesarias en el proceso de selección a cargo del Consejo

La creación del Consejo de la Magistratura tuvo entre sus principales objetivos el de dotar a los procesos de selección de magistrados de mecanismos que condujeran a la designación de los/as candidatos/as más idóneos y eliminaran la discrecionalidad absoluta del sector político. En ese sentido, con la reforma constitucional de 1994 se pretendió diseñar un procedimiento de selección que incluyera en el proceso de elección de jueces y juezas criterios de idoneidad objetivos que fueran eficientes para incidir significativamente en la elección de los/as mejores candidatos/as

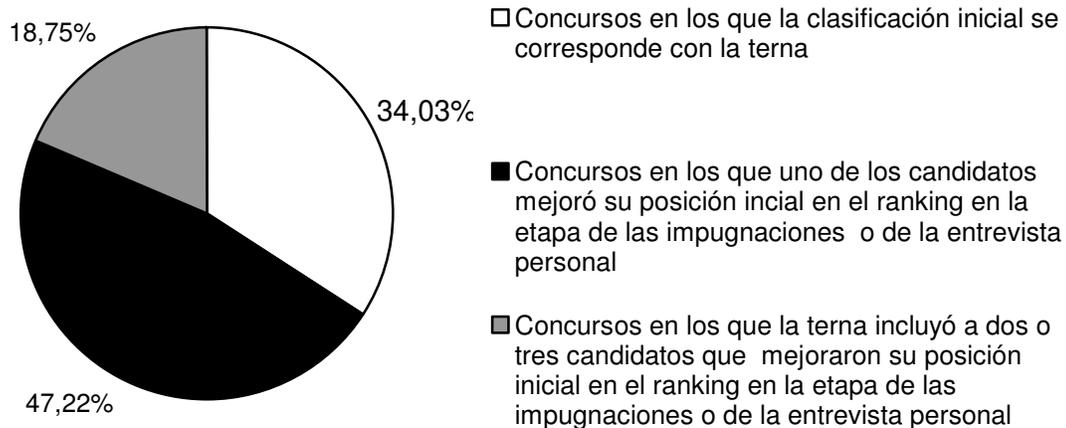
La designación de magistrados/as reviste gran trascendencia institucional. Los procesos a través de los cuales se la lleva adelante deben estar dotados de la mayor transparencia y publicidad a fin de garantizar tanto la legitimidad de quienes resulten designados como su independencia. A pesar de esto, la práctica actual —si bien más transparente que en períodos anteriores y con niveles aceptables de publicidad de las decisiones— contiene instancias relevantes de toma de decisión que resultan opacas y pueden dar lugar a niveles de discrecionalidad que pondrían en tela de juicio que los procesos de selección se rijan, como es debido, por el baremo de la idoneidad. Se trata, por ejemplo de las etapas de resolución de las impugnaciones o de las entrevistas personales con los/as candidatos/as, luego de las cuales se pueden modificar los órdenes de mérito.

En este sentido, a partir de una investigación empírica, podemos afirmar que los exámenes y la evaluación inicial de los antecedentes no son los únicos criterios relevantes a la hora de conformar una terna. La posibilidad de que se pueda modificar el puntaje de los/as candidatos/as indica que es preciso dotar a todas las instancias de evaluación de la mayor transparencia posible.

De acuerdo con la información estadística relevada respecto del período 1998 - febrero de 2010 surge que en más del 65% de los concursos para la elección de jueces federales, al menos uno/a de los candidatos/as que conformó la terna (o, según el caso, la lista complementaria) mejoró la posición obtenida en el orden de mérito provisorio luego de ser recategorizado/a en la instancia de la impugnación a las calificaciones o en la etapa de la entrevista personal⁴. En ese sentido, el gráfico que se expone a continuación muestra que en el 47,22 % de los 144 concursos para juzgados federales desarrollados por el Consejo de la Magistratura desde 1998 hasta febrero de 2010, un participante llegó a conformar la terna de candidatos mejorando su posición en el ranking

⁴ Ver ZAYAT, Demián, “Méritos y política. La selección de jueces federales en Argentina”, disponible en inglés en http://www.law.stanford.edu/publications/dissertations_theses/diss. El estudio abarca la totalidad de los concursos federales desde la creación del Consejo de la Magistratura en 1998 hasta el 1° de diciembre de 2008. Los datos actualizados desde diciembre de 2008 a febrero de 2010 son de elaboración propia realizados en base a lo publicado en el sitio web del Consejo de la Magistratura.

en esas instancias; y que en el 18,75% de los concursos hasta dos —o incluso tres— de los candidatos ternados se vieron favorecidos en esas etapas para avanzar su posición en el ranking.



A su vez, si para el análisis de las estadísticas se toma como variable principal a los/as candidatos/as ternados/as —y ya no a los concursos realizados— es posible afirmar que de un total de 482 candidatos/as ternados/as, 120 (el 24,89%) mejoraron su posición respecto de la obtenida en el orden de mérito inicial.

Hay algunos ejemplos extremos que grafican el funcionamiento de estos mecanismos. Existe el caso de un candidato que se ubicó en la posición 13 —de un total de 14 participantes— luego de realizada la prueba de oposición; y que después de la etapa de las impugnaciones escaló al puesto 6 del ranking —lo que lo habilitó a ser convocado a la entrevista— desde donde otra vez fue reubicado en el orden de mérito. Las recategorizaciones que se efectuaron en la instancia de las impugnaciones y en la de la entrevista personal le permitieron ingresar a la terna de candidatos para luego ser designado por el Poder Ejecutivo como titular del Juzgado Federal de Santiago del Estero⁵.

Ahora bien, que a lo largo de las distintas instancias del concurso se produzcan alteraciones en los órdenes de mérito no es *per se* objetable. Pero sí lo es que dichas alteraciones se produzcan en la opacidad y sin fundamentos públicos suficientes. Para asegurar que esto no suceda y reducir la discrecionalidad es necesario introducir algunas mejoras en el procedimiento. Las señalamos a continuación:

Actualmente, producida una vacante, el Consejo convoca a un concurso de antecedentes y oposición. Éste es difundido a través de diversos medios y, una vez cerrada la inscripción, existe una instancia en la que es posible impugnar a los/as candidatos/as. Luego tienen lugar una prueba

⁵ Concurso N° 167, por el que resultó designado Guillermo Molinari.

de oposición escrita, anónima, y otra oral, que es pública. El examen oral es grabado y según la norma reglamentaria aplicable podría ser filmado. Entendemos que la ley debería fijar el deber de que quede registro del examen oral, ya sea a través de filmaciones (obligatorias y no facultativas) o de la confección de versiones taquigráficas. Estos registros deberían ser accesibles al público.

Por otra parte, a fin de prevenir una indebida influencia de factores corporativos que diluyan el carácter estrictamente técnico de la evaluación y aumentar las garantías de imparcialidad en la selección, deberían adoptarse mecanismos que eviten que jueces/zas del mismo fuero en el que se produjo la vacante puedan intervenir como jurados en su concurrente condición de académicos y representantes de diversas instancias. Debería retomarse el recaudo de la ley original en el sentido de que los miembros del jurado pertenezcan a una jurisdicción distinta de aquella en la que se halla el cargo sujeto a concurso. También sería deseable que los integrantes del jurado pertenezcan a diversas jurisdicciones entre sí.

A su vez, la ley debería establecer, con precisión, los componentes de evaluación exigidos en el proceso y que conformen la “idoneidad” exigida para ser designado juez/a. Entre ellos debería incluirse necesariamente la formación académica, la experiencia en la práctica jurídica, las capacidades de administración organizacional, el conocimiento del derecho, el compromiso con los derechos humanos y el sistema democrático, y la capacidad para resolver casos difíciles, entre otros. Además la ley debe determinar la relevancia que cada uno de ellos tendrá para la evaluación general de la idoneidad de los/as candidatos/as; e incluir expresamente el método que se utilizará para medirlos.

En cuanto a la evaluación de los antecedentes profesionales y académicos de los/as aspirantes, actualmente ésta es llevada adelante por un/a consejero/a de la Comisión de Selección elegido por sorteo⁶. Sería saludable, en cambio, que sea realizada por una sub-comisión de al menos tres consejeros/as pertenecientes a distintos estamentos. Esto contribuiría a disminuir el margen de discrecionalidad en la valoración de los antecedentes, y limitaría la instancia de impugnación de las evaluaciones, que debería ser excepcional pero en los hechos se ha vuelto de rutina⁷. En caso de mantenerse una etapa de impugnaciones a las calificaciones, debería preverse algún tipo de consecuencia para aquel/los consejero/s cuyas evaluaciones sean modificadas.

Otra regulación que mejoraría los procesos, tanto en términos de eficiencia como en miras a lograr mayor consistencia, apunta al desprendimiento de la evaluación de los antecedentes del trámite de cada concurso en particular. Una convocatoria anual para que los/as postulantes remitan sus antecedentes con una única evaluación por año, actualizable, aceleraría los concursos y evitaría la

⁶ Según las reformas introducidas por la ley 25.669.

⁷ El estudio de los concursos realizados por el Consejo de la Magistratura hasta febrero de 2010 indica que la etapa de la impugnación de las calificaciones, prevista normativamente como una instancia de garantía para la debida evaluación de los méritos académicos de los candidatos, es utilizada abusivamente. En efecto, en tan solo 2 de los 144 concursos la Comisión de Selección rechazó las impugnaciones presentadas. Consecuentemente, en casi el 99% de los concursos se efectuaron modificaciones a los puntajes previos establecidos. Es dable pensar que si esta etapa fuera utilizada efectivamente para enmendar errores materiales o vicios de forma no registraríamos modificaciones en la casi totalidad de los concursos.

inconsistencia de que los antecedentes de un mismo candidato reciban distintos puntajes en diferentes concursos.

Por otro lado, la Comisión en pleno, o al menos la misma sub-comisión de tres integrantes encargada de evaluar los antecedentes, debería encargarse de llevar adelante las entrevistas personales, respecto de los candidatos mejor posicionados, luego de elaborado el orden de mérito provisorio. Actualmente, si bien esta entrevista es pública, por lo general, es llevada adelante por una sub-comisión de apenas 2 consejeros. Teniendo en cuenta que luego de estas entrevistas personales el orden de mérito provisorio puede —y suele— ser modificado, es fundamental que esta instancia sea dotada de mayor transparencia, y que la ley exija que toda modificación del orden de mérito provisorio sea suficientemente fundada.

Con este mismo fin, la ley podría definir una serie de parámetros para evaluar el desempeño de los candidatos/as en la entrevista, tales como su vocación democrática, su compromiso con los derechos humanos o su interpretación constitucional respecto de ciertos casos difíciles. De este modo, toda modificación del orden de mérito debería explicarse en función de aspectos concretos y demostrables de la entrevista. Por el contrario, en la actualidad, la sub-comisión explica los motivos de las modificaciones al orden de mérito sólo a partir de generalidades y razones vagas acerca de la impresión que los/as candidatos/as dejaron en las entrevistas.

Por otro lado, a fin de que se puedan constatar los motivos ofrecidos por los/as consejeros/as, es necesario que el contenido de las entrevistas personales sea publicado, ya sea a través de versiones taquigráficas o de video-filmaciones y que sea transmitido en directo vía Internet. Por último, consideramos que debería fomentarse el acceso del público a las audiencias en las que se celebran las entrevistas personales, permitiéndose asimismo que cualquier persona interesada formule preguntas que —vía la sub-comisión a cargo de la entrevista—, se le puedan hacer a los candidatos. La ley debería prever que se invite expresamente a las organizaciones no gubernamentales, a los colegios y asociaciones profesionales y entidades académicas en general. Y este mismo mecanismo debería repetirse en las audiencias ante el plenario.

Asimismo, la ley debería fijar estándares claros e infranqueables que deban ser cumplidos al momento en que el Consejo de la Magistratura dicte el Reglamento de los Concursos de Oposición y Antecedentes. Entre ellos debería exigirse: (i) que se adopten, en todos los casos, criterios cuantitativos para cada componente de evaluación; (ii) que estos componentes sean organizados de una matriz clara, precisa y comparable; (iii) que esta matriz elimine en absoluto oportunidades de ponderación discrecional —como por ejemplo— los “rangos de puntaje”⁸; (iv) que las pruebas de oposición se organicen asegurando la transparencia y la equidad procedimental.

Es deseable, por otra parte, que se establezcan pautas que prevengan la posibilidad de filtraciones del contenido de los exámenes con anterioridad a su rendición, lo que daña la igualdad en la

⁸ Los rangos de puntaje son aquellos en los que se le da al Comité Evaluador un amplio margen para establecer los puntos que se pueden asignar a cada una de las categorías. En la normativa actual, por ejemplo, los evaluadores pueden fijar entre 0 y 30 puntos por la experiencia profesional de un candidato sin que existan parámetros que indiquen cómo se debe precisar el puntaje.

conurrencia de los candidatos en la etapa de selección predominantemente técnica y pone en crisis la legitimidad de todo el procedimiento.

Por último, el proceso de selección de los/as jueces/zas debería impulsar también una discusión más profunda que no sólo abarque la cuestión de la independencia o probidad técnica sino también que avance sobre líneas de política judicial y perfil democrático de quienes integran la magistratura, incluyendo aspectos sobre diversidad de género, composición regional, religiosa, social, etcétera. La ley podría incluir directivas en este sentido para avanzar hacia un Poder Judicial más plural.

3.2 Mejoras necesarias al proceso de selección bajo la órbita del Poder Ejecutivo y el Senado

En los últimos años se han verificado importantes y crecientes demoras en la etapa de selección de candidatos/as por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Una vez completada la labor del Consejo de la Magistratura, las ternas elevadas al PEN permanecen durante largos períodos de tiempo a la espera de que se envíe el pliego de la persona elegida al Senado⁹. Esto se ha vuelto una fuente notable de demoras, constituyéndose en uno de los principales obstáculos para la eficiencia de los procesos de designación.

Es por ello que entendemos que la ley del Consejo de la Magistratura podría regular el procedimiento de selección también ante la instancia del Poder Ejecutivo y del Senado. Ésta sería una buena oportunidad para dotar de jerarquía legal al decreto 588/03, y establecer un plazo máximo para que el Poder Ejecutivo remita el pliego al Senado. Se debería, asimismo, establecer algún tipo de consecuencia ante el vencimiento de dicho plazo: la publicación periódica por parte del Consejo de la mora del Ejecutivo, o incluso debería evaluarse la posibilidad de que la omisión del Ejecutivo diera lugar a la remisión automática del/la primer/a candidato/a de la terna al Senado.

En cuanto a la instancia del Senado, la reglamentación de las audiencias públicas ante la Comisión de Acuerdos ha significado un importante avance. Sin embargo, la práctica ha demostrado que la mayoría de ellas se llevaron adelante con un ritualismo excesivo y no promovieron una verdadera participación ciudadana. Por lo demás, salvo en muy contadas excepciones, el debate en el pleno del Senado fue prácticamente nulo —y, en consecuencia, casi todos los candidatos a jueces fueron elegidos por unanimidad de los distintos sectores políticos—, lo que evidencia que el Senado debería fortalecer su papel constitucional en el proceso de selección de magistrados/as.

3.3 La exigencia constitucional de solucionar la problemática de las subrogancias: la expresión cabal de los déficits del sistema actual de selección de magistrados/as

El objetivo de garantizar la transparencia en la designación de jueces/zas y de establecer un sistema objetivo y meritocrático para su selección, propiciado por la reforma constitucional de

⁹ Un estudio revela que durante la presidencia de Nestor Kirchner, el Poder Ejecutivo demoró en promedio 310 días (con un mínimo de 72 días y un máximo de 993) para elevar los pliegos al Senado. Esta cifra es mucho mayor a la media de 116 días de las anteriores administraciones. Ver Mariana Llanos, “Assessing Judicial reforms in Argentina (2000-2007): On the Cohabitation of Majority Presidents and Consensual Institutions”, en Prensa, documento en poder de las organizaciones firmantes.

1994, se ha visto desvirtuado en la práctica desde 2003 con el nombramiento de jueces provisorios o subrogantes, es decir sin previo concurso y aparentemente sin recaudo alguno de objetividad en la selección.

Dentro del ámbito del Poder Judicial la designación de jueces subrogantes se produce cuando, por motivos de decesos, renunciaciones y jubilaciones, entre otros, de los jueces/zas titulares, se genera una vacancia en el juzgado o tribunal que integran. La actuación de los/as magistrados/as subrogantes se extiende hasta la designación de un/a juez/za según el procedimiento constitucional o bien hasta su remoción.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Rosza” —del 23 de mayo de 2007— consideró inconstitucional el régimen de nombramiento de jueces subrogantes vigente en ese momento por eludir la intervención de los poderes legislativo y ejecutivo exigidos por la Constitución y por no asegurar las garantías de inamovilidad de esos jueces. A la vez, estableció que los jueces subrogantes en funciones conservarían sus cargos hasta que fueran ratificados o reemplazados por un nuevo sistema que el Congreso debería dictar en el **plazo de un año**.

En consecuencia, el 4 de junio de 2008 entró en vigencia la ley 26.376, que estableció un régimen que otorga preeminencia para subrogar a jueces/zas que ya cuentan con acuerdo del Senado y sólo subsidiariamente a conjueces. Estos últimos deben integrar una lista que debe confeccionar el Poder Ejecutivo, y pasar por el tamiz del acuerdo del Senado.

Sin embargo, hasta el momento, el Poder Ejecutivo no ha cumplido con el mandato legal, y por lo tanto al día de la fecha subsisten las subrogancias declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema. Por lo demás, no hay parámetros únicos en todo el país, pues desde 2007 —hasta cuando esta cuestión estaba reglamentada y era decidida en el ámbito del Consejo—, ha quedado librada a la decisión y criterios diversos adoptados por cada Cámara al producirse las vacantes¹⁰.

Para tener una idea aproximada de la magnitud del problema¹¹, el pasado mes de febrero, por ejemplo, de 99 cargos de juez de cámara 14 se hallaban vacantes¹². En el caso de los tribunales orales, de 132 cargos, 26 se hallaban vacantes, de los cuales estaban subrogados al menos 14¹³. De los 143 cargos de juez de primera instancia, existían 57 vacantes, de las cuales al menos 50 estaban subrogadas¹⁴.

¹⁰ En consecuencia, no hay uniformidad alguna en los mecanismos de subrogancia, hay poco control, no hay información centralizada y, por tanto, existe mayor opacidad sobre la forma en que este mecanismo se está desarrollando.

¹¹ Estas cifras surgen de un relevamiento provisorio elaborado con la premura impuesta por la convocatoria del Congreso de la Nación a estas organizaciones. Cabe señalar que no existe un registro unificado de subrogancias, ni en el propio Consejo de la Magistratura. Tal extremo podrá, en todo caso, ser comprobado directamente por los propios legisladores.

¹² Un dato extra a relevar en este caso es que al menos diez cargos se encontraban subrogados por hombres. De los restantes cargos efectivamente cubiertos 13 son ocupados por mujeres.

¹³ Por tres mujeres y 11 hombres. De los restantes cargos efectivamente cubiertos, 21 son mujeres.

¹⁴ Por 7 mujeres y 43 hombres. De los restantes cargos efectivamente cubiertos, 18 son mujeres.

La extensión y subsistencia del régimen vigente de subrogancias es una muestra tangible de la ineficacia y falencias del actual sistema de designación. Cabe recordar que los jueces “subrogantes” carecen de los recaudos establecidos por la Constitución para asegurar un tamiz selectivo y procurar su independencia, garantía debida a los justiciables¹⁵.

La enorme cantidad de jueces subrogantes actualmente en funciones y la inacción de los poderes públicos para resolver esta grave deficiencia, son el fiel reflejo del fracaso no sólo del Consejo de la Magistratura sino de todo el diseño del sistema de selección de jueces/zas. El hecho de que funcionarios/as que no han superado las instancias previstas por la Constitución para desempeñar el cargo de juez ejerzan esta función es de una notable gravedad institucional que pone en crisis la legitimidad del sistema de justicia. La discusión actual acerca de la reforma del Consejo de la Magistratura es una buena oportunidad para reinstalar este problema en la agenda pública y llevar adelante las medidas necesarias para solucionarlo. Entendemos que todos los poderes responsables de la dilación en la designación de jueces/zas deben ocuparse de dar una pronta solución a este problema.

4. Sobre los procesos de sanción y remoción de magistrados

Una de las razones por las cuales se le otorgó al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento la facultad de sancionar y remover a los/as jueces/zas fue la baja eficiencia que demostró tener el Congreso para realizar juicios políticos a magistrados/as. Las instancias de sanción y remoción de jueces y juezas deben servir de efectivos controles para tender a una administración de justicia más democrática y transparente.

Una de las cuestiones en debate guarda relación con el plazo de duración de los expedientes de remoción y disciplinarios. La ley vigente fija un plazo de tres años dentro del cual deben tratarse las denuncias. Cumplido éste, de no haber sido tratadas por la Comisión de Disciplina y Acusación, los expedientes pasan al plenario para su inmediata consideración.

En primer lugar, corresponde rechazar las modificaciones postuladas en algunos proyectos a consideración del Congreso que prevén introducir plazos de caducidad o prescripción para estos procesos. Si bien es cierto que no es saludable que los expedientes permanezcan abiertos indefinidamente —pues esto podría afectar el desempeño del/la magistrado/a en cuestión—, la imposición de estas formas de extinción de los procesos podría permitir que el actuar negligente —o cómplice— de un/a consejero/a y el mero paso del tiempo liberen de responsabilidad a jueces o juezas que hubieron incurrido en mal desempeño o faltas graves.

Para evitar estos comportamientos de parte de las personas a cargo de las investigaciones y las dilaciones excesivas de los procedimientos disciplinarios y de remoción, proponemos que se establezcan mecanismos que hagan transparente el sorteo de los/as consejeros/as instructores. En

¹⁵ La coexistencia de la condición de subrogante y concursante constituye un mecanismo perverso que puede influir en el tenor de las decisiones que ese subrogante haya de tomar mientras esté la selección pendiente, y es un incentivo para que el subrogante trate de prolongar indefinidamente un concurso que le sea adverso a través de los mecanismos de impugnación y otras vías de hecho.

este sentido, puede propiciarse que dicho sorteo se realice en las reuniones públicas que celebra la Comisión.

Por otro lado creemos conveniente que se prevea el deber del/la consejero/a instructor de rendir cuentas acerca de las medidas promovidas y el avance de la investigación cada seis meses. Este informe debería ser público y estar disponible en Internet. A su vez, la norma debería fijar que cada seis meses el Plenario evalúe la marcha de la investigación, y que en caso que se concluya que ella no ha sido impulsada debidamente, el expediente se sortee nuevamente entre los restantes miembros de la Comisión y se sancione a quien la tramitó deficientemente.

Con este objetivo en miras, también debería asegurarse una burocracia profesional en el Consejo, que ingrese por concurso, con responsabilidades en la tramitación del período de recolección de la prueba. Así como establecerse legalmente mecanismos para proteger al denunciante y, en caso de tratarse de un empleado judicial, asegurar su puesto de trabajo, con iguales tareas y condiciones laborales que las que tenía antes de presentar su denuncia ante el Consejo.

Finalmente, como medida coadyuvante para transparentar los trámites disciplinarios y de remoción, la ley debería obligar a la Comisión de Acusación y Disciplina a mantener actualizado un registro público de causas en trámite y resueltas, y de sanciones y remociones impuestas, el cual debería contener el nombre del juez/a investigado/a, sancionado/a o removido/a. Este mismo registro debería incluir las denuncias desestimadas o archivadas y el o los/as consejeros/as instructores, así como los informes que éstos confeccionen cada 6 meses de acuerdo con el punto anterior. Este registro debería también estar disponible en la página web del Consejo de la Magistratura.

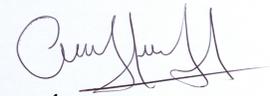
Buenos Aires, 16 de marzo de 2010



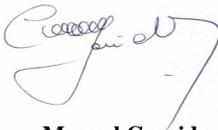
Gustavo Maurino
Co-Director
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia



Gastón Chillier
Director Ejecutivo
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)



Álvaro Herrero
Director Ejecutivo
Asociación por los Derechos Civiles



Manuel Garrido
Director de los Programas de Justicia y Transparencia
Centro de Implementación de Políticas Públicas
para la Equidad y el Crecimiento



Hernán Charosky
Director Ejecutivo
Poder Ciudadano



Horacio Luis Bersten
Coordinador Jurídico
Unión de Usuarios y Consumidores