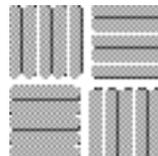


edición especial

Consejos de la Magistratura

Los Consejos de la Magistratura de
Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú

**Informe sobre el
Consejo de la Magistratura
de Argentina**



por

Sebastián Tedeschi
Demián Zayat
Gonzalo Bueno
Soledad Pujó
Verónica Torgovnick
Rodrigo Alcalá
Faustino Locria

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Consideraciones previas

La ubicación del Consejo de la Magistratura Nacional¹ dentro del esquema político institucional argentino y su composición, han sido objeto de profundas discusiones por parte de la doctrina local por varios motivos. El primero de ellos -y a nuestro criterio el principal- se debe a que los Consejos de la Magistratura fueron pensados y diseñados dentro del marco del sistema político e institucional de los países de Europa continental y luego tomados como modelo por la Constitución y legislación argentinas, sin tomar demasiado en consideración que existen diferencias esenciales entre estos sistemas políticos y el adoptado por nuestro país.

La discusión es relevante, ya que de acuerdo con nuestro sistema institucional, el Poder Judicial es un poder político que ejerce funciones de gobierno en consonancia y equilibrio con los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Cualquier tipo de definición acerca de su ubicación dentro del sistema tripartito de poderes puede alterar este equilibrio político e institucional y acarrear consecuencias más graves de las que se intenta paliar, especialmente desde la perspectiva de la independencia del Poder Judicial, tanto interna como externa.

Sería un error pensar que se trata únicamente de un problema de diseño y equilibrio, ya que subyace también a cada sistema una concepción ideológica distinta acerca del derecho, del lugar que debe ocupar el Poder Judicial dentro del sistema político, de las funciones que deben ejercer los jueces y, por lo tanto, de los perfiles de juez que cada uno de los sistemas requiere. El nacimiento de los Consejos de la

Magistratura en Europa continental se encuentra ligado a una concepción formalista del derecho, y técnico-científica y burocrática del Poder Judicial: a los jueces sólo les corresponde aplicar las leyes dictadas por el Parlamento y sus decisiones pueden ser revisadas por órganos políticos -las cortes de casación y los tribunales constitucionales²-. Esta premisa es acorde a un sistema en el que los poderes Ejecutivo y Judicial se encuentran un escalón debajo del Parlamento que, a su vez, se encarga de otorgar a estos poderes legitimidad popular.

Desde el punto de vista estrictamente teórico, dentro de este esquema lo que se requiere es de un juez que conozca la ley en profundidad, ya que su actividad "creadora" del derecho se encuentra limitada a la actividad "creadora" del Parlamento: único estadio legítimo de discusión política acerca del contenido específico de las normas. Como consecuencia de ello, surge también la necesidad de contar con un Poder Judicial "despolitizado", precisamente porque la discusión política se encuentra en otro lugar de poder, y el mejor juez -independiente e imparcial- es aquel que posee un mejor conocimiento de la ley positiva: un técnico intachable del derecho. De allí, los Consejos de la Magistratura han nacido como un paliativo a la "politización de los jueces" y su actividad se concentra en evaluar las condiciones técnicas y el conocimiento científico de aquellos que aspiran a formar parte del Poder Judicial³. De este modo se intenta garantizar no sólo que los jueces cumplan con las funciones que le han sido asignadas sino que, a su vez, se procura cerrar la organización legítima del sistema.

Este esquema de organización del poder difiere sustancialmente del adoptado por la República Argentina. En este último, el Poder Judicial se encuentra en pie de igualdad con los

¹ El Consejo de la Magistratura Nacional sólo tiene competencia respecto de los jueces federales. Los jueces provinciales -que son la mayoría del país- quedan dentro de la competencia de cada provincia.

² Gargarella, Roberto, *La Justicia frente al Gobierno*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 111. El autor tiene una postura crítica sobre esta concepción formalista, ver p. 117.

³ Cabe aquí aclarar que se trata del esquema básico de diseño institucional en su estado más puro y que su descripción, si se quiere simplista, es sólo a los efectos de dilucidar algunas de las diferencias históricas fundamentales que tienen una incidencia directa en el tema que aquí nos ocupa.

poderes Ejecutivo y Legislativo y ejerce funciones de control institucional de sus actos a través del control de constitucionalidad: el Poder Judicial puede dejar sin efecto actos y disposiciones emanadas del Legislativo y el Ejecutivo si éstos no son acordes al texto de la Constitución. De este modo, los jueces pasan a formar una voz fundamental en la discusión política acerca del alcance y contenido de las normas, no sólo aplica la ley, sino que puede dejarla sin efecto o limitarla a sus pautas⁴. La figura de un juez o de una magistratura que conoce en profundidad el derecho positivo, que es eminentemente técnico y que se somete estrictamente a la letra de la ley, dentro de la estructura de un Estado constitucionalista, oculta el gran espacio poder que le asiste y, asimismo, atenta contra el equilibrio establecido de poderes. Uno de los problemas principales de nuestro sistema institucional es que el Poder Judicial no ha ocupado el lugar de poder que le asiste como garante de los principios constitucionales y de control permanente sobre los demás poderes, ha atravesado prácticamente inerte la trágica historia institucional argentina y ha sabido adaptarse sin mayores problemas a los designios de quien detenta el poder político -legítima o ilegítimamente- de turno⁵.

Paradójicamente, el mecanismo a través del cual ello sucedió, ha pasado prácticamente inadvertido a lo largo de todos estos años. La fachada de encubrimiento ha sido el ropaje científico otorgado a su actividad jurisdiccional, y es justamente sobre esa científicidad que descansa la legitimidad de sus actos. Sería ingenuo pensar, por otro lado, que el poder del Poder Judicial no existe y que jamás lo ha detentado: nuestra his-

toria demuestra que frente a determinados intereses políticos y económicos -cuando no de la propia corporación judicial- el Poder Judicial posee una increíble capacidad de reacción y de control sobre los demás poderes.

Esto último plantea dos preguntas esenciales: ¿quiénes y cómo son los jueces argentinos? y ¿quiénes y cómo deberían ser? Es en este punto donde los Consejos de la Magistratura son arrojados al centro de la escena como una respuesta posible frente a las falencias del Poder Judicial, y es en este mismo punto en el que existen coincidencias fundamentales con los países de Europa continental: si bien cada uno de los sistemas, en principio, requeriría de un modelo de juez con características diferentes y que cumpla funciones diferentes dentro del sistema político e institucional, lo cierto es que ninguno de los dos sistemas -en sus diseños originales habría logrado "producir" una magistratura acorde a sus propias exigencias y, fundamentalmente, los dos sistemas han tenido problemas para garantizar un Poder Judicial independiente y pluralista con el sentido que le damos en el marco teórico de este trabajo- y, por lo tanto, legítimo. Tanto uno como el otro han fomentado arbitrariedades en el acceso a la magistratura, favoritismos político-partidarios, connivencia con determinados grupos económicos, corrupción, entre tantas otras cosas.

A la luz de estas consideraciones es que pasamos a analizar el sistema general en el que se encuentra inserto el Consejo de la Magistratura, su articulación con los demás poderes del Estado, su capacidad de incidencia y la funcionalidad y legitimidad en su composición.

⁴ Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, p. 259.

⁵ "Ocurrieron matanzas memorables, golpes de Estado cruentos, rebeliones, alzamientos, opresiones, se firmaron contratos que establecieron privilegios irritantes para empresas extranjeras, se mantuvo la servidumbre hasta bien entrado el siglo XX, se expropió ilegalmente, se usurparon tierras, se mató, se ejecutó o desaparecieron los ciudadanos, y el Poder Judicial siempre se mantuvo al margen, entretenido en el lento tramitar de expedientes polvorientos, en la repetición mágica de fórmulas vacías, en una crueldad convertida en rutina, que mantuvo siempre a los pobres en la cárcel. Hubo jueces que se rebelaron frente a esta situación, pero fueron echados, encarcelados, asesinados o repudiados. El propio sistema judicial se preocupó de marginar a quienes no aceptaban esta situación y de volver sumisos a quienes pretendían renovar la cultura judicial. Hoy, ya a finales del siglo, nos encontramos con una administración de justicia tan débil como entonces y todavía poco dispuesta a construir su verdadera fortaleza." Binder, Alberto, *La Lucha por la Legalidad*, Fichas para el Trabajo Universitario del INECIP, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2001, p. 9.

I. INDEPENDENCIA JUDICIAL

1. Situación Orgánica

De los artículos dedicados al Consejo de la Magistratura dentro del texto de nuestra Constitución no surge con claridad cuál es su situación orgánica, sino sólo algunos indicios que restringen las opciones posibles.

Discusión Constitucional

Las discusiones giran en torno a cuatro posturas diferentes. El Consejo de la Magistratura se encuentra:

- a) Dentro de la esfera del Poder Judicial:
 - i. Como órgano dependiente;
 - ii. Como cabeza única;
 - iii. Como cabeza bicéfala junto a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- b) Es un órgano extrapoder.

a) Los artículos 114 y 115, referidos respectivamente al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento, se ubican dentro del Capítulo Primero de la sección dedicada al Poder Judicial: "De su Naturaleza y Duración". De acuerdo a algunos autores, esta ubicación permitiría inferir que ambas instituciones son órganos pertenecientes al Poder Judicial⁶.

Quienes adhieren a esta postura y descartan la posibilidad de que se trate de un órgano extrapoder dicen que, de acuerdo con la técnica seguida por la reforma constitucional de 1994, la incorporación del Consejo de la Magistratura se asemeja a la incorporación de órganos *intrapoderes* como, por ejemplo, la jefatura de Gabinete dentro del marco del Poder Ejecutivo⁷. Y a su

vez, que la Convención Constituyente, siguiendo el ejemplo de la incorporación del Ministerio Público⁸, cuando ha querido conformar un órgano extrapoder lo ha expresado y lo ha incorporado en una sección diferenciada¹⁰.

El argumento de mayor valor entre los que defienden esta postura en la que el Consejo se encontraría en el Poder Judicial reside en que -de otro modo- se vería gravemente afectada la independencia judicial, fundamento expreso que da sustento a la inclusión del Consejo de la Magistratura en la vida institucional argentina, en tanto se verían recortadas facultades esenciales del Poder Judicial. Por el contrario, se afirma que las atribuciones del Poder Judicial se han visto acrecentadas con la incorporación del Consejo y recortadas atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Este mismo argumento da sustento a la postura que establece que el Consejo es un órgano dependiente del Poder Judicial y que se encuentra bajo la esfera de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Este último razonamiento se encuentra reforzado por la limitación de competencias del Consejo: no tiene atribuciones para participar en la selección y remoción de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de acuerdo a los artículos 114 inc.1; 99 inc. 4; 53; 59 y 60 de la Constitución.

b) Para otros, el Consejo tiene una ubicación incierta y tiende a ser un órgano extrapoder con funciones de tipo accesorias, porque no se sitúa por debajo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹¹ y la integración misma del Consejo trasciende al Poder Judicial. Por

⁶ Alberto García Lema, Roberto Dromi, Eduardo Menem, Mariano Cavagna Martínez, Germán Bidart Campos, Gregorio Badeni, Alberto Bianchi, entre otros.

⁷ Artículo 100 de la Constitución Nacional.

⁸ García Lema, Alberto, *El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Jueces en la Teoría de la División de Poderes. La Reforma por Dentro*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1994.

⁹ Artículo 120 de la Constitución Nacional.

¹⁰ Cabe destacar, frente a este argumento, que en la incorporación de la Defensoría del Pueblo y de la Auditoría General de la Nación, se ha establecido expresamente que se encuentran dentro de la órbita del Poder Legislativo, aún cuando se encuentran regulados dentro de la misma sección asignada al Poder Legislativo.

¹¹ Véase, Pedro Sagüés, *Variables y Problemáticas del Consejo de la Magistratura en el Reciente Constitucionalismo Latinoamericano*, ED. N° 8.672, 20 de febrero de 1995. En el mismo sentido, Daniel Sabsay y José Onaindia, *La Constitución de los Argentinos*, Ed. Errapar, Buenos Aires, 1994. Y Bindo Caviglione Fraga, *El Gobierno del Poder Judicial en el Proyecto de Reforma Constitucional*, La Ley Actualidad, 30 de junio de 1994.

otro lado, se pone el acento en el carácter administrativo, "no jurisdiccional", de las funciones atribuidas al Consejo^{12 13} y es reforzado, a su vez, por el artículo 108 de la Constitución que se refiere a la composición del Poder Judicial: "El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación."

Los argumentos más relevantes que apoyan el carácter extrapoder del Consejo de la Magistratura encuentran sustento en la falta de legitimidad política que acarrearía el hecho de que un órgano perteneciente al Poder Judicial y bajo su órbita tuviera como atribución la elección y remoción de sus propios integrantes, teniendo en cuenta que la legitimidad del Poder Judicial dentro de nuestro esquema institucional se la otorga la intervención en su selección de los poderes políticos con representación popular. En cierto modo, se invierte el argumento precedente acerca de que un recorte en las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo beneficiaría la independencia y autonomía judicial, ponderando en este caso la representatividad y, por lo tanto, la legitimidad que otorga la intervención de estos poderes. La respuesta a este argumento es que en la composición pluralista del Consejo de la Magistratura (con integrantes de cada uno de los poderes) y en los mecanismos de selección de los Consejeros, quedaría salvado el problema de la legitimidad.

Solución legislativa

En 1997, con la sanción de la Ley 24.937 que pone en funcionamiento al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento, se pretende poner fin a esta discusión. El artículo 1º de la ley establece que: "El Consejo de la Magistratura es un órgano permanente del

Poder Judicial de la Nación que ejercerá la competencia prevista en el artículo 114 de la Constitución Nacional." Esta fórmula no responde a los interrogantes teóricos acerca de su inserción político-institucional planteados en el debate, pero al menos disipa la duda principal acerca de su ámbito de pertenencia.

La ley no establece jerarquías entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta es una discusión que ha quedado abierta.

2. Duración del cargo de Consejero

La Constitución no hace extensible la garantía de inamovilidad de los jueces a los miembros del Consejo de la Magistratura (artículo 110 de la C.N., lo que reforzaría la posición que define al Consejo como un órgano externo al Poder Judicial de carácter accesorio¹⁴).

El artículo 3 de la Ley 24.397 establece como principio general que los miembros del Consejo durarán en su cargo por períodos de 4 años, pudiendo ser reelegidos por dos veces, en forma consecutiva. Dado que el Consejo se encuentra conformado, en parte, por representantes de los órganos políticos, el mismo artículo agrega en su última parte que cesarán en su cargo cuando no revistan más dicha calidad, y serán reemplazados por los representantes que designe el órgano del que provienen para completar el mandato de 4 años.

Cabe mencionar un caso particular que se da en el seno del Consejo respecto de la duración del cargo. El Presidente de la Corte es el único miembro designado directamente por la ley y teniendo en cuenta la estabilidad que poseen los jueces de la Nación y, muy especialmente los ministros de la Corte Suprema de

¹² En este sentido, Eduardo Craviotto, *El Consejo de la Magistratura (¿Consecuencia de la Crisis de la Administración de Justicia?)*, La Ley, 1995-A, p. 839.

¹³ Cabe destacar que, hasta la reforma constitucional, la administración del Poder Judicial y el manejo del presupuesto se encontraban en manos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el nuevo artículo 114 en su inciso 3 la define como una de las atribuciones del Consejo de la Magistratura. El fundamento esencial que sustentaba la existencia de esta atribución en cabeza de la Corte era, precisamente, garantizar una mayor independencia del Poder Judicial. Volveremos sobre este punto en el capítulo III.

¹⁴ Bielsa, Rafael y Lozano Luis, *Las Atribuciones del Consejo de la Magistratura (Extensión y Límites)*, La Ley, 1994-E, p. 1.103.

Justicia de la Nación, para cuya remoción se requiere llevar adelante un juicio político. La pregunta es: ¿caduca su mandato a los 4 años? La respuesta parece ser que no, aunque podría ser removido -a través del mecanismo que desarrollaremos en el próximo punto- y reemplazado por el vicepresidente de la Corte Suprema.

La ley, al referirse al Jurado de Enjuiciamiento, establece el mismo plazo de duración en el cargo, y la posibilidad de ser reelectos por una sola vez, "con la excepción del Ministro de la Corte mientras se mantenga en dicho cargo (artículo 23)".

3. Estabilidad de los Consejeros

Aspecto normativo

El artículo 7, inc. 14 de la Ley 24.397 establece como atribución del Plenario del Consejo de la Magistratura la remoción de sus miembros por el voto de las tres cuartas partes de los miembros totales del cuerpo. El artículo agrega, a su vez, que esta remoción debe realizarse a través de "un procedimiento que asegure el derecho de defensa del acusado, cuando incurriera en mal desempeño o en la comisión de un delito, durante el ejercicio de sus funciones" debiendo el acusado abstenerse de votar en el procedimiento de remoción.

Hasta principios de este año, el procedimiento de remoción mencionado por la ley no había sido reglamentado y de su artículo surgía, además, que se trataba de un procedimiento de autodepuración, esto es, quedaba sujeto el inicio del procedimiento a la consideración de los propios miembros del Consejo. A partir de marzo, el Consejo aprobó a través de la Resolución 53/02 la reglamentación del procedimiento de remoción que venía siendo fuertemente solicitada por organizaciones de la sociedad civil.

El artículo 2 del Reglamento habilita a "toda persona que tenga conocimiento de un hecho o de una omisión atribuible a un integrante del Consejo de la Magistratura" a realizar

la denuncia ante la Secretaría General del Consejo. El artículo establece, de este modo, un mecanismo más abierto que el propuesto por el artículo 7, inc. 14 de la ley.

Las causales de remoción, de acuerdo al primer artículo del Reglamento son las contempladas por el artículo 7, inc. 14, mencionadas previamente, y por los artículos 23 y 24 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura que definen algunos supuestos de mal desempeño. El artículo 23 establece que "la inasistencia injustificada a tres reuniones plenarios consecutivas, o a seis alternadas, en el curso de un año contando desde su asunción se considera como mal desempeño del cargo". Lo mismo ocurre en caso de inasistencia consecutiva a cinco de las reuniones de Comisión, o a diez alternadas. El artículo 24, por su lado, establece que se considerará como causal de mal desempeño "pudiendo dar lugar a la remoción, el ejercicio por parte de un Consejero, vigente su mandato, de cargos o funciones que resulten incompatibles con su condición de miembro del Consejo de la Magistratura."

La ley posibilita a su vez, que el procedimiento pueda ser iniciado de oficio por el Consejo de la Magistratura.

En principio, la presentación de la denuncia no exige requisitos formales, pero deberá contener mínimamente, de acuerdo al artículo 3 del Reglamento, los siguientes datos:

"a) los datos personales del denunciante (nombre y apellido, nacionalidad, ocupación, estado civil y copia del documento de identidad). Si el denunciante fuese funcionario público o representante de una asociación o colegio profesional, bastará con consignar su nombre y apellido, domicilio real y cargo que ocupa. En el caso de las personas jurídicas, se deberá cumplir con las normas de la representación acompañando los instrumentos necesarios".

"b) la individualización del o de los Consejeros denunciados, la relación circunstanciada

de los hechos denunciados, la causal de remoción que se invoca y los cargos que se formulan".

"c) la indicación de la prueba que dé sustento a la denuncia, debiendo acompañar la documental que obre en poder del denunciante. En caso contrario, deberá indicar con precisión el lugar en que se encuentra y la persona que la tiene en su poder".

"d) firma del denunciante o su representante".

La Comisión Auxiliar de Coordinación de Labor del Consejo de la Magistratura deberá decidir si la denuncia resulta admisible y, en su caso, elevarla al Plenario del Consejo quien pondrá en conocimiento de la situación al denunciado para que en el plazo de diez días realice su descargo. Vencido este plazo, se abre una instancia probatoria por treinta días prorrogables por única vez, para la que rigen supletoriamente las disposiciones del Código Procesal Penal de la Nación que regulan las formas y los límites (garantías) de la actividad probatoria.

Luego del dictamen de la Comisión proponiendo la remoción o desechando la denuncia, y luego del descargo del acusado, el Plenario del Consejo deberá resolver con el voto de las $\frac{3}{4}$ partes si hace lugar a la remoción. Ninguno de los actos realizados y de las decisiones tomadas a lo largo del proceso de remoción son recurribles, en principio, dentro del marco institucional del Consejo de la Magistratura.

Por su lado, el artículo 24 de la Ley 24.937, recurre a la misma fórmula del artículo 7, inc. 14, para referirse a la remoción de los miembros del Jurado de Enjuiciamiento, respecto del procedimiento. El Reglamento para el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento en su artículo 7 remite al Reglamento Procesal para la destitución de magistrados que describimos en la sección referida a "Remoción" en este trabajo.

Aspecto empírico

Hasta marzo de 2002 no existía un mecanismo establecido que permitiera remover a los miembros del Consejo de la Magistratura. No se registra hasta el momento ningún proceso de remoción, aunque han existido diversas denuncias presentadas ante el Consejo por organizaciones de la sociedad civil, especialmente frente a casos de corrupción de gran repercusión pública vinculados a miembros del Consejo¹⁵, pero que no han desembocado en la destitución de ninguno de sus miembros.

Los miembros del equipo de investigación no han podido acceder a los expedientes administrativos en donde constan las denuncias y curso de los procedimientos.

II. PLURALISMO

1. Composición del Consejo de la Magistratura

Aspecto normativo

La Constitución Nacional en su artículo 114 establece una composición mixta para el Consejo de la Magistratura: por un lado, prevé la incorporación equilibrada de representantes de los órganos del Estado -poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y, por el otro, representantes de la matrícula federal de abogados y personas del ámbito académico y científico.

La Constitución delega en una ley del Poder Legislativo la regulación de la composición definitiva del Consejo y de las formas y mecanismos de selección de los consejeros. La Ley 24.937 y su correctiva 24.939 establecen que el Consejo de la Magistratura estará conformado por 20 miembros y prevé la siguiente integración:

¹⁵ El pedido de reglamentación de la ley fue realizada por la Fundación Poder Ciudadano a raíz de las acusaciones formuladas contra dos Consejeros senadores por el escándalo de las supuestas coimas en la Cámara de Senadores durante el tratamiento de la ley de reforma laboral que derivó en la renuncia del entonces vicepresidente de la Nación, Carlos Álvarez.

- **El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:** que ejerce a su vez la presidencia del Consejo de la Magistratura.

- **Cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación:** seleccionados a través del sistema D'Hont. La ley establece que se debe garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de 1ra. instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal del interior de la República.

- **Ocho legisladores:** a tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de Diputados, a propuesta de los respectivos bloques, deberán designar cuatro legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos al bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría. La participación de representantes de la Cámara de Diputados de la Nación agrega un componente democrático al sistema de selección de magistrados, hasta el momento dejado de lado. Antes "incidían más en las designaciones [con la intervención del Senado] los ciudadanos de las provincias menos pobladas que las mayorías concentradas en el Buenos Aires y el gran Buenos Aires"¹⁶.

- **Cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal:** designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Para la elección se utiliza también el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la presencia de los abogados del interior de la República.

- **Un representante del Poder Ejecutivo:** cabe aquí destacar que tanto el Poder Ejecutivo como los cuatro representantes del Senado intervienen dos veces en el proceso de selección de magistrados, en la propuesta de las ternas y en la selección definitiva.

- **Dos representantes del ámbito científico y académico:** un profesor titular de cáte-

dra universitaria de facultades de Derecho nacionales, elegido por sus pares. A tal efecto, el Consejo Interuniversitario Nacional deberá confeccionar el padrón y organizar la elección respectiva. Y una persona de reconocida trayectoria y prestigio, que haya sido acreedora de menciones especiales en ámbitos académicos y/o científicos, que será elegida por el Consejo Interuniversitario Nacional con el voto de los dos tercios de sus integrantes.

El artículo agrega, además, que por cada miembro titular se deberá elegir un suplente -utilizando el mismo procedimiento- para reemplazarlo en caso de renuncia, remoción o fallecimiento.

Por su lado, el artículo 115 de la Constitución Nacional, establece que el Jurado de Enjuiciamiento deberá ser integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal. La norma restringe la participación del Poder Ejecutivo en el proceso de remoción de los magistrados y prescinde de la participación de personas del ámbito académico y científico. La ley establece que el Jurado de Enjuiciamiento estará conformado por 9 miembros y prevé la siguiente integración:

- **Tres jueces:** Un ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación elegido por sus pares en carácter de Presidente, dos jueces de cámara elegidos por sus pares.

- **Tres legisladores:** dos por la Cámara de Senadores, elegidos uno por la mayoría y otro por la primera minoría y un legislador perteneciente a la Cámara de Diputados de la Nación, elegido por mayoría de votos.

- **Tres abogados de la matrícula federal:** dos elegidos en la representación de la Federación Argentina de Colegio de Abogados, debiendo al menos uno de ellos pertenecer a la matrícula federal del interior del país y el restante en representación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, por el mismo

sistema utilizado para elegir a los miembros del Consejo.

Del mismo modo que respecto del Consejo de la Magistratura, la ley prevé que por cada miembro titular se debe elegir un suplente, a través del mismo procedimiento utilizado para la selección del titular, para reemplazarlo en caso de que este renuncie, sea removido de su cargo o fallezca.

2. Requisitos para acceder al cargo de Consejero

El artículo 4 de la Ley 24.937 establece que para ser miembro del Consejo de la Magistratura se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los requisitos que prevé la Constitución para integrar el tribunal supremo son: ser abogado de la Nación con 8 años de ejercicio en la profesión y los mismos exigidos para ser senador de la Nación (art. 111 de la C.N.), esto es, tener la edad de 30 años, haber sido 6 años ciudadano de la Nación, y disfrutar de una renta anual de 2.000 pesos fuertes o de una entrada equivalente.

En el caso del Jurado de Enjuiciamiento, la ley no prevé más requisitos que los establecidos para su composición.

El artículo 5, por su lado, se encarga de determinar cuáles son las incompatibilidades con el cargo. Establece, en principio, que los miembros del Consejo de la Magistratura estarán sujetos a las incompatibilidades e inmunidades que rigen para sus calidades funcionales, y luego un segundo régimen de acuerdo al estamento que representan. Los miembros elegidos en representación del Poder Ejecutivo, de los abogados y del ámbito científico o académico estarán sujetos a las mismas inmunidades e incompatibilidades que rigen para los jueces,

dejando de lado a quienes provienen del Poder Legislativo. En este caso se establece una diferencia: una de las incompatibilidades que rigen para los jueces es dejar de ejercer la abogacía; no existe tal prohibición para los representantes del legislativo.

A su vez, establece que no podrán concursar para ser designados magistrados o ser promovidos si lo fueran, mientras dure su desempeño en el Consejo y hasta después de transcurrido un año del plazo en que debieron ejercer sus funciones.

El artículo 28 agrega, además, que:

1) No podrán ejercerse simultáneamente los cargos de miembro del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento;

2) La calidad de miembro del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento no será incompatible con el ejercicio del cargo en virtud del cual fueron electos los magistrados.

3. Remuneración del cargo de Consejero

El artículo 29 de la Ley 24.937 establece que el desempeño de los miembros del Consejo y del Jurado de Enjuiciamiento será honorario, salvo para los abogados del ámbito académico o científico y de la matrícula en ejercicio de la profesión, quienes percibirán una compensación equivalente a la remuneración de un juez de Cámara de Casación Penal.

En la actualidad, el honorario de los consejeros es de 8.000 pesos, para establecer algún punto de referencia, aproximadamente, los jueces federales de primera instancia tienen un sueldo de \$ 5.600, los de Cámara un poco menos de \$ 7.000, y los ministros de la Corte Suprema perciben un ingreso de \$ 12.000¹⁷.

¹⁷De acuerdo a la cotización del dólar a fin de octubre de 2002 (1 US\$ = \$ 3,51) representa una suma equivalente a US\$ 3.420 aproximadamente.

III. IMPACTO FUNCIONAL

1. Funciones Generales del Consejo de la Magistratura¹⁸

Aspecto normativo

Las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional al Consejo de la Magistratura a través del artículo 114 son:

- Seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes de las magistraturas inferiores: como se señaló, queda fuera de la órbita del Consejo de la Magistratura la selección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De acuerdo con el artículo 99, inc. 4 de la Constitución Nacional, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema es una atribución del Poder Ejecutivo de la Nación, con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública convocada a tal efecto.

El procurador, los fiscales y defensores públicos de la Nación, bajo la órbita del Ministerio Público de la Nación, quedan fuera del alcance del Consejo y también de los demás poderes de la Nación a partir de la Reforma Constitucional de 1994, que lo erige como un órgano extrapoder y lo extrae de la órbita del Poder Ejecutivo.

- Elaborar las ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados inferiores: en el esquema político original de las Constitución de 1853, los jueces eran el producto de la decisión exclusiva del Poder Ejecutivo de la Nación con el acuerdo del Senado¹⁹. Esta decisión final no ha sido eliminada por la Reforma, sino condicionada por la intervención del Consejo de la Magistratura. El artículo 99, inc. 4 establece el mismo mecanis-

mo que para la selección de los miembros de la Corte Suprema: "el presidente de la Nación (...) nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a la propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos."

Las ternas propuestas por el Consejo son vinculantes, esto es, de carácter obligatorio, por lo que no podría el presidente de la Nación nombrar a un juez que no haya propuesto previamente el Consejo. Si bien el Consejo no elige directamente a quienes van a formar parte de la magistratura nacional argentina, lo cierto es que restringe enormemente la facultad del Poder Ejecutivo en el proceso de selección, y perfila al Consejo como un órgano de carácter político que trasciende la función meramente técnico-administrativa.

- Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia: esto constituye una modificación sustancial respecto del anterior sistema, ya que descarga al Poder Judicial la gran cantidad de funciones administrativas que antes ejercía. Esta atribución ha sido objeto de muchas críticas, ya que sustraerla del Poder Judicial podría constituir un elemento de presión por parte de otros poderes y, por ende, afectar su independencia. Este ha sido el argumento a través del cual el Poder Judicial se apropió y mantuvo dicha atribución. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no se trata necesariamente de un aspecto que pueda llegar a perjudicar la independencia del Poder Judicial. Un ejemplo de ello, en la práctica, se da en los países anglosajones en los cuales la administración se ha encontrado siempre en órganos ajenos al Poder Judicial. Pese al mandato constitucional, la Corte Suprema de

¹⁸ Según el marco teórico, en la medida en que aumenta el número de funciones atribuidas al Consejo de la Magistratura, aumenta el impacto funcional dentro del sistema de poderes.

¹⁹ El Senado está compuesto por los representantes de las provincias. Hasta la Reforma Constitucional la selección estaba a cargo de la legislaturas provinciales pero, a partir de 1994, su elección se realiza en forma directa.

Justicia de la Nación dictó una acordada en la que dispuso que debe ser ésta quien administre los recursos propios del Poder Judicial. Este ha sido uno de los principales conflictos que ha tenido el Consejo de la Magistratura con la Corte Suprema.

- **Ejercer las facultades disciplinarias sobre los magistrados:** esta facultad se encontraba antes de la Reforma Constitucional en manos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y las Cámaras de Apelación. La facultad disciplinaria constituye un mecanismo de control fundamental sobre los jueces y, por ende, una de las atribuciones más relevantes otorgadas al Consejo. Esta facultad puede afectar, efectivamente, la independencia externa del Poder Judicial. Cabe destacar que las sanciones son directamente apelables ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por otro lado, el poder disciplinario puesto en cabeza del Consejo tiende a desjerarquizar al Poder Judicial y garantizar de un mejor modo su independencia interna, aunque la ley deja abierta la posibilidad de que los tribunales superiores realicen instrucción de sumarios a jueces inferiores "frente a la presunta comisión de ilícitos o a la existencia manifiesta de desconocimiento de derecho aplicable". Un elemento positivo de la ley es que limita la revisión y valoración del contenido de las sentencias, aspecto fundamental para garantizar el pluralismo ideológico y el ejercicio de una actividad jurisdiccional independiente.

- **Decidir la apertura del procedimiento de remoción de los magistrados, en su caso, ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente:** el Consejo de la Magistratura es el órgano encargado de formular la acusación en el procedimiento de remoción de los magistrados frente al Jurado de Enjuiciamiento. Esta facultad se encontraba antes de la reforma en cabeza de la Cámara de Diputados de la Nación. El Consejo no tiene únicamente la función de acusar, sino que posee a su vez la facultad de dejar sin efecto alguno las denuncias realizadas en contra de los magistrados. El Jurado de Enjuiciamiento, por su lado,

cumple, de acuerdo al artículo 115 de la Constitución, la función de juzgar -que antes se encontraba en cabeza del Senado de la Nación-. Ello constituye, sin dudas, una quita importante de poder al Poder Legislativo de la Nación puesta en cabeza del Consejo y del Jurado de Enjuiciamiento. Queda en sus manos definir quiénes podrán seguir ejerciendo o no uno de los tres poderes políticos del Estado. Ello trasciende, a nuestro entender, la función meramente técnico-administrativa y el carácter de órgano auxiliar que algunos autores le asignan al Consejo.

- **Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.**

- **Organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial:** es una de las atribuciones que le otorga la ley; la Constitución no hace mención de esta atribución. Todavía no se ha dictado ningún curso completo, aunque existen algunos lineamientos legales que permiten establecer cuáles serán sus características en el futuro. Es fundamental, a los efectos de esta sección del trabajo, el artículo 13 de la Ley 24.937 que establece que no será requisito concurrir a la Escuela Judicial para acceder a la Magistratura o ser promovido.

- **Intervenir en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial:** el órgano que elabora el presupuesto es la Oficina de Administración Financiera del Poder Judicial, quien eleva el proyecto a la presidencia del Consejo de la Magistratura, es decir, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. El Plenario del Consejo sólo puede realizar observaciones al anteproyecto, por lo que su participación es muy limitada en este aspecto. El anteproyecto de presupuesto es elevado a la Corte Suprema de Justicia para su definitiva aprobación (como anteproyecto). La ley de autarquía del Poder Judicial limita el diseño presupuestario del Poder Judicial, al facultar al Poder Ejecutivo a introducir modificaciones al

proyecto²⁰. A su vez, de acuerdo al art. 100 inc. 6 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo eleva el proyecto de presupuesto al Poder Legislativo para su aprobación. De esta manera, los tres poderes intervienen en la elaboración del presupuesto.

El Consejo de la Magistratura, de acuerdo a su diseño y a las atribuciones que le asigna la ley, posee una verdadera capacidad de incidencia dentro del sistema político institucional argentino. En los capítulos sucesivos, podremos ver en detalle de qué modo el Consejo ha detentado el poder que le asignan tanto la Constitución como las leyes y cuáles han sido sus principales problemas y obstáculos.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Nos resulta útil medir la independencia del Consejo de la Magistratura ya que para que sea un órgano imparcial que seleccione a los jueces por sus méritos profesionales, debe estar equilibrado de modo tal que ningún poder o estamento prevalezca sobre el otro.

En este punto tenemos el primer conflicto: el Consejo está compuesto por nueve representantes políticos, cinco jueces²¹, cuatro abogados y dos académicos. Asimismo, esta falta de equilibrio también se refleja en la composición de las Comisiones, otorgando siempre la predominancia a algún estamento. Asimismo, hay que tener en cuenta que también dentro de cada estamento existen disputas políticas. Por esto, podría suceder que un partido político tenga la mayoría en las universidades, contando de este modo con algún Consejero "extra" como representante de los académicos; o que cierta corriente de abogados simpatice más con determinada ideología o partido político que con otro, etc.. Esto parece inevitable. Finalmente, algún partido político tendrá más

peso dentro del Consejo, en contra del equilibrio buscado.

También podría ocurrir que la independencia con respecto a los órganos no sea tal en la realidad, y que simplemente se hayan incorporado algunos actores más en la disputa política. Sin embargo, esta composición no garantiza que se favorezca la selección de jueces independientes, ni que se remueva a los que no lo son. Que esto así suceda, dependerá de la voluntad de imparcialidad de los actores políticos, pero no del Consejo de la Magistratura.

En cuanto a la situación orgánica, vemos que la Constitución no ha sido clara, ya que no se sabe si es un órgano del Poder Judicial, o un órgano extrapoder. La ley tampoco ha solucionado las cosas, y esta ambigüedad ha dado lugar a innumerables disputas, sobre todo entre el Consejo y la Corte Suprema por más que se vea que cumplen distintas funciones. No hay que olvidar que el presidente de la Corte Suprema es presidente del Consejo.

Los mecanismos para asegurar la independencia de los Consejeros, es decir, estabilidad en el cargo y una remuneración adecuada, se cumplen acabadamente, ya que -como vimos- es muy complicado lograr la remoción de un Consejero. Sin embargo, no está claro que el diseño institucional busque Consejeros independientes. Tampoco está claro que lo logre. La necesidad de contar con los votos de las $\frac{3}{4}$ partes del Plenario del Consejo para remover a un miembro le otorga una cuota de enorme de estabilidad a los Consejeros, del mismo modo que le otorga autonomía el hecho de que la decisión se encuentra en cabeza del mismo Consejo. De este modo, la única puerta que se deja abierta es la de las modificaciones en el seno de los poderes políticos que tengan repercusiones en las composiciones mayorita-

²⁰ Artículo 4.- Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional para introducir modificaciones en las erogaciones del Poder Judicial de la Nación en la medida que sean producto de modificaciones en la estimación de los recursos que la financian, lo que también podrá hacerse a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme lo establezca la reglamentación.

²¹ Hasta ahora, los cinco elegidos por órganos políticos.

rias y minoritarias en las Cámaras del Congreso o que modifiquen la titularidad del Poder Ejecutivo la Nación.

En lo que respecta al pluralismo, podemos ver que la composición del Consejo tiene cierto correlato con lo expuesto en la introducción del trabajo: el Consejo de la Magistratura no es definido eminentemente como un órgano político ni tampoco como un órgano de tipo administrativo o con funciones estrictamente técnicas a partir de la inclusión de "técnicos del derecho" (abogados, académicos y científicos). Esta composición del Consejo no nos ayuda tampoco a dilucidar cuál es su naturaleza y cuál es su posible ubicación dentro del sistema político institucional.

Según Rafael Bielsa, esta composición equilibrada responde precisamente a la comprensión del sistema institucional que los constituyentes de 1994 reformaron: "En el esquema de la Constitución de 1853/60, los jueces fueron fruto del exclusivo criterio de los órganos políticos. Esta decisión final a cargo de órganos políticos no ha sido eliminada por el constituyente de 1994, aunque sí condicionada, a cuyo efecto la decisión política resulta precedida por otra emanada de un órgano especializado: el Consejo de la Magistratura. Suponer que el constituyente esperaba de este órgano, también, la expresión de la voluntad popular, y menos aún la política de algún sector corporativo, implicaría presumir inconsecuencia en él. Por el contrario, el constituyente busca que los individuos que prestan su servicio en este Consejo, acudan a él a expresar criterios objetivos susceptibles de recortar el arbitrio propio de la decisión política"²².

Esta interpretación presenta la dificultad que analizaremos más adelante y que tiene que ver con la complejidad para establecer criterios objetivos de selección teniendo en cuenta lo

expresado en la introducción de esta sección del trabajo: los jueces dentro del marco institucional argentino no cumplen una función técnica sino política, y la forma de evitar la arbitrariedad es precisamente a través de la composición plural de la magistratura, esto es, que las estructuras permitan la disparidad de ideas y el debate interno, las diferentes concepciones del mundo y del derecho²³ y la participación amplia de los diferentes sectores de la sociedad.

Los requisitos exigidos por la ley para integrar el Consejo de la Magistratura sumado a la forma en que se ha definido su composición nos permiten de algún modo inferir que la institución, efectivamente, se perfila como un órgano técnico, confirmando de algún modo la tesis previamente expuesta de Rafael Bielsa. Si bien no cabe inferir aún que se trata de un órgano destinado exclusivamente a evaluar las condiciones técnicas y el conocimiento científico de aquellos que aspiran a formar parte del Poder Judicial, podemos decir que se trata de un aspecto especialmente relevante del Consejo de la Magistratura que trasciende y deja de lado la discusión acerca de su carácter democrático y plural. Se trata de un gran indicio, además, de que el Consejo de la Magistratura no ha sido pensado, en principio como un mecanismo de democratización del Poder Judicial, como una forma de acercar y hacer formar parte a los ciudadanos del siempre inalcanzable Poder Judicial.

La incorporación de nuevos actores en la disputa política puede favorecer a un mayor pluralismo, siempre que se permita el debate de ideas. Sin embargo, vemos que la sociedad civil no integra el Consejo y los espacios de participación en sus distintas funciones son mínimos. Únicamente en el proceso de selección puede impugnar candidatos y en el procedimiento de remoción puede presentar denuncias, pero en ninguno de estos casos el presentante es parte en el expediente.

²² Bielsa, Rafael, *Debilidades y Fortalezas de las Leyes 24.937 y 24.939*, Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 1998, p.106.

²³ Zaffaroni, Raúl, Op. Cit.

Con el resto de las funciones del Consejo, como disciplina o administración, el mismo acceso a la información está dificultado. Es decir, no sólo la sociedad civil no es tenida en cuenta al momento de tomar la decisión, sino que el secretismo sigue siendo la regla.

También vemos que los requisitos para ser Consejero son los mismos que para ser juez de la Corte Suprema, esto es: abogado, con más de 30 años de edad, y 8 años al menos de ejercicio de la profesión. Esto puede traer problemas con los legisladores, que no necesitan ser abogados, y con los jóvenes juristas, imposibilitando una elección totalmente libre entre los candidatos.

Con relación al impacto funcional, observamos que el Consejo concentra una gran cantidad de funciones, lo que parecería que le da una gran incidencia. Sin embargo, cuando se lo analiza en detalle, este poder se encuentra diluido.

Para el caso de la selección de jueces, se puede advertir, primero que el Consejo de la Magistratura no participa en la elección de los miembros de la Corte Suprema. Sin embargo, para el resto de los jueces, su accionar tampoco es definitivo. Si bien el propósito del Consejo de la Magistratura es limitar la discrecionalidad de los poderes políticos vemos que, en realidad, esa discrecionalidad se puede trasladar al interior del Consejo. Pero, asimismo, una vez que se haya arribado a una terna, el presidente puede escoger el que más le guste, quien luego deberá conseguir el acuerdo del Senado. Esto puede producir una parálisis, un bloqueo, que se traduzca en una gran cantidad de puestos vacantes.

Si bien el accionar imparcial del Consejo de la Magistratura (imparcialidad que se pone en duda) puede limitar la discrecionalidad del presidente, no la excluye. Lo mismo sucede al requerir el acuerdo del Senado.

Por otra parte, para el caso de la remoción de magistrados, se encuentran excluidos los jueces de la Corte Suprema. A su vez se pue-

den identificar otras disfuncionalidades que hacen que el impacto funcional no sea tan significativo, como ser la composición de la comisión de acusación, las mayorías requeridas para acusar, el diseño del procedimiento, entre otros.

Para el caso de las facultades disciplinarias, la comisión de disciplina está compuesta por una presencia significativa de jueces, lo que podría propiciar una conducta corporativa. Incluso la sanción disciplinaria puede ser apelada ante la Corte Suprema, siendo -finalmente- los mismos jueces quienes terminan sancionando a sus pares. De este modo, el control no es exógeno y el sistema resulta muy similar al anterior esquema.

Al analizar las facultades de administración, no podemos dejar de tener en cuenta que el presidente del Consejo es el mismo presidente de la Corte Suprema. Tampoco es del todo claro que se haya limitado la discrecionalidad en el manejo de los recursos humanos.

Por último, la Escuela Judicial se ha visto desvirtuada al no haberse mantenido el equilibrio entre autoridades académicas y autoridades políticas, siendo -finalmente- todas políticas.

Es por todo esto que se puede observar que, en realidad, el cambio de sistema de selección, de remoción, de disciplina y de administración, no ha sido tan amplio. Si bien se le han dado diversas potestades al Consejo de la Magistratura, intentando modificar el sistema anterior, su poder real no es tal. El impacto funcional del Consejo de la Magistratura -si bien dista de ser independiente- no es lo suficientemente amplio.

B. SISTEMA DE SELECCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

En una primera aproximación al Sistema de Selección de Magistrados encontramos que la Constitución Nacional establece, entre las atribuciones del presidente de la Nación, la de

nombrar a los jueces de los tribunales federales inferiores (artículo 99 inciso 4). Esta designación se realizará en base a una propuesta vinculante en terna que, emitida por el Consejo de la Magistratura, deberá contar además con acuerdo del Senado en el marco de una sesión pública. Por otra parte, el artículo 114 de la norma fundamental, expresa en este sentido, que el Consejo de la Magistratura -regulado por una ley especial que deberá ser sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara- tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial, encontrándose entre sus atribuciones la de seleccionar -mediante concursos públicos- a los postulantes para las magistraturas inferiores, y emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.

En este sentido fue sancionada el 10 de diciembre de 1997, y promulgada el 30 de diciembre de 1997, la Ley 24.937 que regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento. Asimismo, en la misma fecha, se publicó la Ley 24.939, correctiva de la anterior.

La ley establece como atribuciones del Consejo de la Magistratura en pleno (plenario), entre otras, la de reglamentar el procedimiento de los concursos públicos de antecedentes y oposición (art. 7 inc. 9), como así también la de remitir al Poder Ejecutivo las ternas vinculantes de candidatos a magistrados (art.7° inc.10).

En su artículo 13 determina la competencia de la "Comisión de Selección y Escuela Judicial" de llamar a concurso público de oposición y antecedentes, para cubrir las vacantes de magistrados. Y le otorga competencia para sustanciar los concursos designando un "Jurado ad-hoc" que tomará intervención en los mismos. A su vez, también es competencia de

la Comisión la confección de las propuestas de ternas, para elevarlas al Plenario del Consejo.

En concordancia con lo dispuesto por la Ley 24.937, fue aprobado por resolución 78/99, y modificado por resoluciones 1/00; 106/00; 38/00; 155/00; 179/00; 273/00; 350/00 y 42/01, el "Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación" que regula la modalidad general del procedimiento de selección*.

En base a todas estas normas queda establecido el procedimiento -a grandes rasgos- del siguiente modo: ante la existencia de alguna vacante en algún juzgado federal o nacional, la Comisión de Selección llamará a concurso. Quienes se inscriban en este concurso, deberán rendir un examen ante un Jurado *ad-hoc* convocado al efecto. Con estos resultados, y con la evaluación de los antecedentes, este Jurado hace un ranking con los resultados y lo elevan a la Comisión²⁴. La Comisión toma una entrevista personal a los candidatos y eleva un proyecto de terna ante el Plenario. El Plenario realiza audiencias públicas y, finalmente, eleva al Poder Ejecutivo esta terna de candidatos, sin orden de prelación entre ellos. El Poder Ejecutivo escogerá a uno y pedirá el acuerdo del Senado. Con dicho acuerdo, el candidato se convierte en juez.

II. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto normativo

Órganos que participan en la evaluación del postulante

Durante el proceso de selección, la evaluación del postulante es realizada por diferentes órganos del Consejo de la Magistratura:

* Luego de la fecha de corte de esta investigación, el Consejo de la Magistratura reformó el Reglamento, conforme a la Resolución 288/02 y 367/02 de diciembre de 2002, para ajustarlo a la nueva Ley 25.669, de noviembre de 2002. Empero, no debemos olvidar que la parte empírica relevada ha sido realizada con la normativa anterior, debido que la nueva -al ser tan reciente- todavía no se ha llevado a la práctica.

²⁴ Con la nueva Ley 25.669, la evaluación de los antecedentes los hace íntegramente la Comisión.

- **Jurado ad-hoc:** está compuesto por tres miembros: un abogado, un juez y un profesor de Derecho que son designados como miembros del Jurado para intervenir en la evaluación de los antecedentes de los postulantes y para calificar la prueba de oposición. Los mismos serán designados a través de un sorteo en acto público realizado por el presidente y el secretario de la Comisión de Selección. En esa oportunidad se designarán tres miembros titulares y tres suplentes de una lista elaborada por el Consejo conforme a la especialidad que corresponda. Si la vacante tuviera competencia múltiple (por ejemplo un juzgado federal en lo civil, comercial y laboral) se usarán en conjunto las listas correspondientes a todo el ámbito de la competencia, atendiendo -en lo posible- a que los integrantes del Jurado resulten de distintas especialidades.

No podrán ser integrantes del Jurado quienes ejerzan su función dentro de la jurisdicción territorial donde se produzca la vacante²⁵. A tal efecto, quienes fueran desinsaculados deberán declarar bajo juramento, dentro del quinto día de notificados de su designación, no encontrarse comprendidos en esa situación. De no ser manifestado oportunamente, se presumirá la no aceptación para desempeñarse en la función. Los Jurados titulares no podrán volver a intervenir como tales en otro concurso sin que antes se hubiesen sorteado todos los integrantes de la lista de su especialidad.

Los miembros suplentes se incorporarán al Jurado en caso de aceptarse las recusaciones, excusaciones o renunciaciones de los titulares a los que sustituyan, o al producirse su fallecimiento, remoción por incapacidad sobreviniente o cuando incurrieren en conductas contrarias a la buena fe o la ética. Las recusaciones presentadas por los aspirantes deberán ser por causa fundada y por escrito, antes del vencimiento del plazo de inscripción en el concurso. No se admitirá la recusación sin causa. Las

recusaciones y excusaciones serán substanciadas y resueltas por la Comisión, en única instancia, con comunicación al Plenario.

El Jurado, en el cumplimiento de su tarea, debe respetar los procedimientos y criterios de evaluación establecidos en el Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados (arts. 3°, 4°, 5°, 21°, 22°, 23°, 24°, 25°, 27° y 28° del Reglamento citado²⁶). Asimismo, para funcionar, necesitará la presencia de todos sus miembros y se pronunciará por mayoría de votos, sin perjuicio de las disidencias que resulten de su actuación.

El presidente de la Comisión fijará el plazo dentro del cual el Jurado deberá presentar la evaluación de los antecedentes, de acuerdo con las circunstancias del caso. Se labrará un acta de entrega, con mención de los concursantes y el puntaje obtenido en esta etapa (art. 34°).

El día anterior a la fecha establecida para la prueba de oposición, el Jurado deberá presentar al presidente y al secretario de la Comisión tres temarios diferentes por lo menos, en sendos sobres cerrados, de similares características y no identificables, que quedarán reservados en Secretaría hasta el día del examen.

En dicha oportunidad, y con suficiente antelación a la hora de la convocatoria, los funcionarios mencionados procederán al sorteo de uno de ellos y a su apertura en acto público, labrándose un acta, y a la extracción de las copias necesarias para ser distribuidas entre los inscriptos (art. 36°).

Una vez efectuada la prueba de oposición, el Jurado procederá a su evaluación para luego presentar las calificaciones en el plazo que fije el presidente de la Comisión, oportunidad en la cual se labrará el acta correspondiente.

²⁵ Esto también ha cambiado con la Ley 25.669, y ahora los Jurados sí podrán ser de la misma jurisdicción de la vacante.
²⁶ Las referencias son con respecto al Reglamento anterior.

Luego de que el Jurado presente la evaluación, el presidente y el secretario procederán a la apertura de la urna o sobre conteniendo las claves numéricas y del acta que establece su correlación con la clave alfabética. Por Secretaría se labrará una nueva acta en la que quedarán identificados los postulantes con sus calificaciones correspondientes. Una copia de esta acta se entregará al Jurado quien elevará un informe con la propuesta definitiva de orden de mérito, que resultará de la suma de los puntajes obtenidos por cada concursante en la prueba en la evaluación de antecedentes y en la prueba de oposición, labrándose el acta correspondiente (arts. 37 y 38 del Reglamento de Concursos).

Es importante destacar que el Jurado cuenta con un Reglamento de Funcionamiento Interno - Resol. 3/99- donde se encuentran fijadas normas éticas para el desempeño de su función y pautas que deben ser tenidas en cuenta para la evaluación de los antecedentes y para la prueba de oposición. Se trata lineamientos básicos que deben cumplir la finalidad de ofrecer idénticas oportunidades a todos los concursantes y asegurar la idoneidad del postulante para el cargo en concurso. El mecanismo disponible para asegurar el cumplimiento de dichas normas es la impugnación por parte de los postulantes de las calificaciones obtenidas.

La Comisión podrá solicitar al Jurado una ampliación o aclaración de los informes, si lo considera pertinente.

- **Subcomisión:** la Comisión de Selección sorteará entre sus miembros una subcomisión a efectos de realizar la entrevista personal a los concursantes que hayan obtenido los primeros seis puntajes en el orden de mérito.

En esa oportunidad, los miembros designados formularán las preguntas a los aspirantes, sin perjuicio de que los demás Consejeros puedan participar de las entrevistas. A tal fin, serán notificados y podrán asistir, teniendo la posibilidad de formular preguntas antes de su

conclusión si fuera necesario. Las entrevistas serán públicas y cualquier ciudadano podrá también concurrir a presenciarlas, con excepción del resto de los concursantes.

Al finalizar las entrevistas, el secretario de la Comisión labrará la correspondiente acta.

- **Comisión de Selección:** está integrada por doce miembros: cuatro abogados, tres jueces, dos diputados, dos representantes del ámbito académico y científico y un representante del Poder Ejecutivo Nacional. La comisión de selección tendrá como función aprobar un dictamen en el que propondrá al Plenario la terna de candidatos a cubrir el cargo concursado con un orden de prelación en función de las evaluaciones efectuadas (art. 22 inc. a del Reglamento General y art. 45 del Reglamento de Concursos).

La Comisión podrá apartarse del orden propuesto por el Jurado, si éste hubiese incurrido en manifiesta arbitrariedad en la evaluación o en virtud de los resultados de la entrevista personal.

El dictamen pasará a consideración del Plenario, junto con los antecedentes de los aspirantes y las impugnaciones formuladas al informe del Jurado, si las hubiere.

- **Consejo en pleno:** interviene a través de una audiencia pública la cual se realizará con la presencia de los integrantes de la terna propuesta a fin de evaluar su idoneidad, aptitud funcional y vocación democrática.

Con sustento en el dictamen de la Comisión, los resultados de la audiencia pública y, en su caso, las impugnaciones, el Plenario aprobará el concurso y remitirá al Poder Ejecutivo la terna vinculante de candidatos al cargo concursado en orden alfabético, acompañándose los antecedentes respectivos. La decisión deberá ser adoptada por mayoría de dos tercios de miembros presentes y la misma será irrecurrible (art. 13 inc. c, último párrafo de la Ley 24.937).

La propuesta realizada por el Jurado no tendrá carácter vinculante, pero para que el Plenario se aparte de ella deberá fundamentar la arbitrariedad del Jurado en la calificación de la evaluación de los antecedentes²⁷ y en la prueba de oposición, o en los resultados de la audiencia pública celebrada (artículo 47 del Reglamento de Concursos).

Aspecto empírico

Órganos que participan en la evaluación del postulante

- **Jurado ad-hoc:** con relación a la tarea realizada por el Jurado ad-hoc puede verificarse que el órgano designado a tal efecto, ha cumplido con su función de evaluar y calificar los antecedentes presentados por los postulantes y con la evaluación de conocimientos y habilidades a través de la prueba de oposición. Asimismo, se ha respetado en cuanto a su funcionamiento la composición prevista por la ley. Sin embargo, durante el período 1999-2001 han surgido inconvenientes que impidieron en un comienzo que los concursos se celebraran.

Según lo previsto por el Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la designación de magistrados (art. 1º), el Consejo de la Magistratura realizará una lista anual²⁸ de jueces, abogados de la matrícula federal con quince años de ejercicio de la profesión, y profesores titulares, asociados y adjuntos regulares, eméritos y consultos de Derecho de las Universidades Nacionales, que además cumplieren con los requisitos exigidos para ser miembros del Consejo, y para actuar como Jurados en los concursos que se subsancien en el siguiente año.

La primera lista se confeccionaría previo requerimiento a los Colegios de Abogados, a la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la

Justicia Nacional, y a las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales

Esta lista deberá ser actualizada antes del 1º de octubre los años subsiguientes teniendo en cuenta las altas y bajas notificadas. Las instituciones deben satisfacer este requerimiento en el plazo de veinte días. Sin embargo, durante 1999 el Consejo se vio imposibilitado de iniciar el trámite de concursos atento a no disponer de una nómina compuesta por un número representativo y adecuado de candidatos para Jurados de los tres sectores. El Consejo recién pudo aprobar el listado en julio de 1999. El año 2000 afrontó aún mayores inconvenientes debido a que en primer lugar se emplearon las listas del año anterior por las faltas de respuestas suficientes de las instituciones a las que la ley le acuerda la iniciativa en la sugerencia de candidatos. En consecuencia, esta nómina también debió ser utilizada para el período 2001 hasta que el 10 de abril de ese mismo año fue elaborada una lista provisoria de Jurados para el período en curso. En abril de 2002 fue aprobada la lista de Jurados provisoria para el año en curso.

En un principio, salvo los problemas descritos, puede decirse que no ha habido excepciones en cuanto a la formación y designación de los miembros del Jurado. Además, puede agregarse que se han efectuado remociones de algunos de los miembros sorteados, previa intimación, por no haberse presentado en los plazos correspondientes.

Los criterios utilizados para realizar la evaluación de antecedentes son especificados al labrar el Acta, donde se informan las calificaciones obtenidas por los postulantes en esta etapa del proceso de selección. En relación a los mismos, según los expedientes consultados, pudo comprobarse que los miembros del Jurado designados a tal efecto priorizan en la calificación los antecedentes judiciales y profe-

²⁷ Recordemos que luego de la nueva ley de noviembre de 2002, la evaluación de los antecedentes no la realiza más el Jurado, sino la Comisión.

²⁸ La nueva normativa cambia la redacción estableciendo que se sorteará "periódicamente", pero no anualmente, sin saber cuál será este período.

sionales sobre los académicos, conforme el Reglamento de Concursos.

Se puede verificar que no ha sufrido modificaciones el mecanismo por el cual se asegura la confidencialidad de los postulantes, en tanto que los exámenes, rendidos en formularios que ostentaban exclusivamente una designación numérica, fueron presentados al Jurado con una clave alfabética y sólo se identificaron una vez que se asignaron las calificaciones (art. 37 del Reglamento de Concursos). Sin embargo, el mecanismo por el cual se protege la confidencialidad de los postulantes deja de ser aplicado al momento de ser evaluadas las impugnaciones formuladas en tanto que la Subcomisión -quien se ocupa asimismo de tomar las entrevistas personales- conoce, al momento de la corrección, el nombre del postulante que cuestiona la calificación.

Actualmente, de los 36 concursos que se encuentran en trámite -con relación a la etapa de evaluación que nos ocupa- se destacan los siguientes datos²⁹:

- Concursos a sorteo para integración del Jurado: 1
- Concursos en los cuales el Jurado ya fue integrado: 7
- Concursos en los cuales se encuentra corriendo el plazo para que el Jurado presente la evaluación de los antecedentes de los postulantes: 4
- Concursos con evaluación de antecedentes ya presentada por el Jurado: 2
- Concursos en los que se convocó a la prueba de oposición: 7
- Concursos en los que se rindió la prueba de oposición: 1
- Concursos en los que se le dio plazo al Jurado para que presente la orden de mérito: 1
- Concursos en los que se le dio vista a los postulantes del orden de mérito: 2

- Impugnaciones para resolver al orden de mérito presentado por el Jurado: 8

Subcomisión

Según la información relevada, las entrevistas personales a los candidatos se han realizado sin excepción. En todos los casos son efectuadas por una Subcomisión de tres miembros designada dentro de la Comisión de Selección a tal efecto.

Si bien se especifican en el Reglamento de Concursos los aspectos que deberán evaluarse a través de estas entrevistas, no se especifica el criterio general por el cual la Comisión se tendrá que expedir acerca de las distintas características de los postulantes. De la misma manera que a través de la información obtenida no podemos afirmar que se proceda de un modo uniforme en esta evaluación.

Las entrevistas son abiertas al público pero no se permite que sean presenciadas por otros postulantes. Las mismas pueden ser registradas por distintos medios.

Como se mencionó, la Subcomisión se ocupa de evaluar las impugnaciones formuladas por los postulantes en relación a las calificaciones obtenidas en la prueba de oposición.

De los concursos que se encuentran en trámite, dos de ellos se encuentran convocados para la realización de la entrevista personal.

Comisión de Selección

La justificación para que intervenga la Comisión de Selección radica -tal como lo dispone el Reglamento General del Consejo de la Magistratura- en que las Comisiones deben asesorar al Plenario mediante dictámenes (art. 29), motivo por el cual una vez efectuadas las entrevistas personales la Comisión de Selección

emite, mediante sesión pública, un dictamen por el cual propone la terna de candidatos a cubrir el cargo concursado con un orden de prelación en función de las evaluaciones practicadas.

Consejo en pleno

Con relación a la tarea cumplida por el Consejo de la Magistratura en pleno, puede decirse que a partir de julio de 2000, remitió al Poder Ejecutivo 79 ternas en ejercicio de las atribuciones que le confiere el art. 114 inc. 2 de la Carta Magna. Como dato se destaca que el primer nombramiento efectuado por el Poder Ejecutivo fue en junio de 2001. De hecho, sólo hubo 67 nombramientos por parte del Poder Ejecutivo, lo que contribuyó a elevar el número de vacantes a cubrir en el Poder Judicial para el mes de agosto del período 2002.

VACANTES CON CONCURSO CONCLUIDO: 87 (información hasta el 21/08/02)

Ternas remitidas al Poder Ejecutivo (1)	79
Ternas pendientes de la elección del Poder Ejecutivo (2)	8
Ternas pendientes de remisión del Poder Ejecutivo	-
Total	87

TRÁMITE POSTERIOR

Nombramientos del Poder Ejecutivo (1)	67
Con pedido de acuerdo al Senado para el nombramiento (2)	2
Sin pedido de acuerdo al Senado para el nombramiento (3)	10
Total	79

- (1) 61 para tribunales habilitados y 6 para tribunales no habilitados.
- (2) 2 para tribunales habilitados.
- (3) 7 para tribunales habilitados y 3 para tribunales no habilitados.

Datos adicionales

Los concursos públicos a fines de 2001 involucraron el procesamiento por la Comisión de 3.734 solicitudes de inscripción (1.090 durante el año 2001). Por no ajustarse a los requisitos legales o reglamentarios, no se dio curso a 51 de ellas (23 en este último período).

En el mismo término, los Jurados intervinientes presentaron 54 informes sobre evaluación de antecedentes (23 en 2001), en los que analizaron 2.680 postulantes (1.089 el último año), y tomaron 48 pruebas de oposición (20 en el período), calificando 1.188 exámenes escritos (358 en 2001); llegando a formular 45 órdenes de mérito (18 en el último año)³⁰.

En varias oportunidades, las pruebas de oposición tuvieron lugar en distintas ciudades del interior del país, trasladándose al efecto la Comisión y los miembros del Jurado correspondiente. Así, los postulantes rindieron sus exámenes en Comodoro Rivadavia, Jujuy, Paraná, Resistencia, Rosario, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Los interesados plantearon numerosas impugnaciones a las conclusiones a las que arribaron los distintos tribunales examinadores, dictaminándose sobre la procedencia de 650 de ellas (264 en 2001).

Asimismo, particulares e instituciones formularon cuestionamientos a la idoneidad de diversos participantes, de los que 30 recibieron una recomendación desestimatoria y 3 una opinión favorable a su acogimiento (9 y 1, respectivamente, en el período). Por determinadas infracciones reglamentarias, se excluyó de los procesos de selección a 5 postulantes (1 en el último año).

Finalmente, la Comisión convocó a entrevistas personales a 431 candidatos (286 en

³⁰ Todos los datos del Informe Anual del Consejo de la Magistratura, años 2000, 2001.

2001). Sus actividades derivaron en la adopción de 1.195 resoluciones (518 en el período) y 122 dictámenes (60 en 2001).

DATOS ILUSTRATIVOS

Trámite	2001	Total
Inscripciones	1090	3734
Antecedentes de postulantes evaluados por el Jurado	1089	2680
Pruebas de oposición calificadas por el Jurado	358	1188
Impugnaciones planteadas por postulantes a los informes del Jurado	264	650
Entrevistas personales con postulantes	286	431
Resoluciones dictadas	518	1195
Dictámenes elevados	60	122

III. Transparencia

Aspecto normativo

1. Mecanismos de publicidad previstos en la convocatoria a concurso para cubrir los cargos.

En cuanto a los mecanismos de publicidad previstos en la convocatoria a concurso, el Reglamento prevé que una vez cumplida la etapa de integración del Jurado, la Comisión llamará a Concurso, lo que comunicará al Plenario dentro de los dos días, procediendo además -en un plazo que no excederá de los diez días siguientes- a publicar la convocatoria por tres días en el Boletín Oficial de la República Argentina. La aparición de tales edictos se anunciará, asimismo, en un diario de amplia circulación en el territorio nacional y en otro de la jurisdicción donde debe cubrirse la vacante.

Sin perjuicio de otros medios que garanticen la difusión, el llamado a concurso se dará a conocer también mediante carteles fijados en los edificios en los que funcionen los tribunales judiciales, en los Colegios de Abogados, y en las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales (art. 6).

Asimismo, en el llamado a Concurso deberá especificarse el cargo vacante que debe cubrirse, los nombres de los integrantes del Jurado titulares y suplentes, fecha y hora de la iniciación y finalización de la inscripción, lugar donde podrán ser retirados los formularios, copias del Reglamento de Concursos para la designación de Magistrados, el llamado a concurso y las sedes donde podrá realizarse la inscripción. Se incluirá asimismo la convocatoria para la prueba de oposición, con indicación de la fecha, hora y lugares en los que se llevará a cabo (art. 7).

2. Publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección

Tanto la Ley 24.937, como el Reglamento de Concursos Públicos, prevén en el artículo 13 inciso c) y 39 respectivamente que deberá darse traslado a los concursantes tanto de las evaluaciones y calificaciones asignadas por el Jurado como del informe que este órgano debe emitir. Los aspirantes podrán efectuar en esa oportunidad las impugnaciones que consideren pertinentes.

Sin embargo, ni la ley ni el reglamento prevén mecanismos de publicidad con relación a las decisiones que se tomen en virtud de la entrevista personal y de la audiencia pública.

- **Audiencia Pública:** como ya se mencionara, la celebración de la Audiencia Pública está prevista una vez finalizado el período de evaluación y emitido el dictamen de la Comisión de Selección en el cual se identifica la terna de candidatos. El Plenario la convocará publicando su fecha de celebración en el Boletín Oficial y en un diario de circulación nacional durante dos días consecutivos. En caso de que la audiencia se lleve a cabo en una ciudad del interior del país, será también publicada por el mismo lapso en un diario de circulación local (art.7 del Reglamento de Audiencias Públicas).

Como ya se mencionara, la celebración de la presente audiencia forma parte del proce-

dimiento de selección de magistrados por lo que su desarrollo es imprescindible.

Aspecto empírico

1. Publicidad de la convocatoria para cubrir un cargo

Se ha verificado la publicidad del llamado a concurso a través de publicaciones en el Boletín Oficial, en uno de los diarios de mayor circulación y su difusión a través de carteles fijados en Asociaciones y Colegios de abogados y en Internet (datos de Capital Federal), por lo que en principio podemos decir que se cumplen los mecanismos previstos por la ley con relación a este punto.

2. Publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección

Tal como fue explicado en el mismo punto de la parte normativa, la publicidad de las actuaciones se cumple cuando en oportunidad de realizarse recusaciones a la designación de los miembros del Jurado como impugnaciones con relación a la idoneidad de alguno de los postulantes, se les ha dado traslado a éstos para que efectuaran su descargo y adjuntaran la prueba para justificar sus manifestaciones.

Asimismo, puede verificarse la transparencia del procedimiento al publicar el listado de los postulantes para cubrir un cargo por los mismos medios por los que fue publicado el llamado a concurso, como también a través de las vistas que se otorgan a los postulantes de las calificaciones obtenidas durante la evaluación de antecedentes y la prueba de oposición y de las actas que se labrarán a esos efectos. Los antecedentes de los postulantes no son publicados pero puede accederse a estos a través del Registro que se encuentra en la Secretaría del Consejo. En algunos casos, los mismos son enunciados en el Expediente del Concurso. Los exámenes rendidos por los postulantes no son publicados, obran también en el Expediente del Concurso.

En cuanto al acceso a la información se puede decir que la misma está disponible una vez finalizado el proceso de selección y los expedientes pueden ser consultados tanto por los interesados como por el público en general.

3. Audiencia Pública

En principio, es importante destacar respecto de este punto que, conforme la información consultada, la Audiencia Pública es celebrada en los procesos de selección con la finalidad de evaluar la idoneidad, aptitud funcional y vocación democrática, tal como prevé el Reglamento de Concursos.

No se pueden verificar casos en que esta audiencia no haya sido llevada a cabo durante este procedimiento. De hecho, puede constatarse que la fecha de su celebración es publicada en el Boletín Oficial cumpliendo, de esta manera, con el mecanismo de publicidad que prevé la ley.

Se pudo comprobar, asimismo, que este tipo de audiencias no encuadran en ninguno de los tipos previstos en el Reglamento de Audiencias Públicas, con lo cual son llevadas a cabo específicamente en la etapa de selección de magistrados.

El público tiene acceso al recinto donde se desarrolla la audiencia, pero aún no tiene la posibilidad de participar directamente efectuando preguntas a los candidatos.

IV. ACCESO IGUALITARIO

Aspecto normativo

1. Apertura del concurso luego de producida la vacante

El Reglamento de Concursos establece que se llamará a concurso una vez producida la vacante. El resto del capítulo fue desarrollado al tratar los mecanismos de publicidad en el llamado a concurso.

2. Requisitos de los postulantes tomados en cuenta por los evaluadores

Conforme lo previsto en el artículo 13 apartado b) de la Ley 24.937, para postularse a un cargo de magistrado se requerirá ser argentino nativo o naturalizado, abogado con ocho años de ejercicio y treinta años de edad como mínimo, si se aspira a ser juez de cámara, y seis años de ejercicio y veintiocho años de edad como mínimo, si se aspira a ser juez de primera instancia. Del mismo modo, el artículo 8 del Reglamento de Concursos Públicos establece que los postulantes no deberán estar comprendidos en las causales de inhabilitación para desempeñar cargos públicos, debiendo acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para el cargo al que aspiren.

El Reglamento de Concursos Públicos dispone -para el caso de que los postulantes se desempeñen o se hubiesen desempeñado en el Poder Judicial- que deberán acompañar un certificado sobre sus antecedentes, expedido por autoridad competente. En el mismo deberá incluirse la fecha de ingreso y egreso -en su caso-, cargos desempeñados, licencias concedidas en los últimos cinco años, sanciones disciplinarias y resumen anual de estadísticas (art. 11).

Los jueces deberán indicar si han incurrido en pérdidas de jurisdicción, si fueron objeto de acusación en juicio político o trámite de remoción, acompañando la documentación correspondiente que demuestre el modo en el que concluyeron las actuaciones. Podrán adjuntar hasta diez sentencias que consideren importantes y sus comentarios (art. 12).

Los abogados que se desempeñen o se hubieran desempeñado en el ejercicio libre de la profesión, o en relación de dependencia con entidades públicas o privadas, deberán agregar:

a) Constancia del o de los Tribunales de Disciplina de los Colegios de Abogados donde se encontrasen matriculados, sobre la existen-

cia de causas disciplinarias y sobre su estado o resolución recaída.

b) Certificados de empleos o constancia o diploma de designación en funciones de carácter público, "ad honorem" o rentado, por nombramiento o elección. Se indicará su condición (titular, suplente, interino, etc.), ascensos, licencias extraordinarias concedidas en los últimos cinco años, sanciones disciplinarias que se le hubieran aplicado y causas del cese.

c) Certificados de empleos o funciones de las sociedades, asociaciones o instituciones, comerciales o civiles, en las que haya desempeñado actividades vinculadas al campo jurídico.

Podrán, además, acompañar copias de sus escritos o dictámenes que consideren más importantes hasta un número máximo de diez, e indicar aquellos que hubiesen sido objeto de comentarios (art. 13).

El Reglamento de Concursos Públicos prevé como requisito excluyente para concursar, el cumplimiento de todos los recaudos exigidos por el presente y de los requisitos fijados por la ley a la fecha de cierre de la inscripción. La Comisión tampoco dará curso a las inscripciones que correspondan a postulantes que en ese momento:

a) Tuviesen condena penal firme por delito doloso.

b) Estuvieran sometidos a proceso penal pendiente por delito doloso; en el cual se haya decretado auto de procesamiento o su equivalente en los Códigos Procesales Penales provinciales, que se encuentre firme.

c) Se hallaren inhabilitados para ejercer cargos públicos.

d) Se encontraren sancionados con exclusión de la matrícula profesional.

e) Hubieran sido removidos del cargo de juez o miembro del Ministerio Público por sentencia de tribunal de enjuiciamiento o como resultado de juicio político, o del de profesor universitario por concurso, por juicio académico.

f) Hubiesen sido declarados en quiebra, y no estuvieran rehabilitados.

g) Hubieran sido separados de un empleo público por mal desempeño de sus tareas.

h) Hubiesen sido eliminados de un concurso celebrado en los cinco años anteriores, por conductas o actitudes contrarias a la buena fe o a la ética.

Aspecto empírico

1. Requisitos de los postulantes tomados en cuenta por los evaluadores

No se ha podido determinar, hasta el momento, la exclusión de postulantes o su designación en virtud de su pertenencia a una asociación civil o profesional, universidad de la cual egresó, sexo, edad o inclinación partidaria, por lo que es apresurado sacar conclusiones respecto de este punto.

Procedencia de los magistrados designados³¹

Procedencia	Número	%
De la Justicia Nacional	22	66
De la Justicia Provincial	3	10
Del ejercicio libre de la profesión	8	24
Total	33	100

Procedencia de los jueces de cámara designados

Procedencia	Número	%
De la Justicia Nacional	10	66
De la Justicia Provincial	2	14
Del ejercicio libre de la profesión	3	20
Total	15	100

Procedencia de los jueces de primera instancia designados

Procedencia	Número	%
De la Justicia Nacional	12	67
De la Justicia Provincial	1	5
Del ejercicio libre de la profesión	5	28
Total	18	100

V. DEBIDO PROCESO

Aspecto normativo

1. Aspectos que se evalúan en el proceso de selección

Durante el proceso de selección (que comprende las etapas de Evaluación de Antecedentes, Prueba de Oposición, y Entrevista Personal), son evaluadas la idoneidad, la aptitud funcional y la vocación democrática para ocupar los cargos vacantes de cada uno de los postulantes o candidatos. (arts. 33 y 46, entre otros, del Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación; art. 99, inc. 4 de la Constitución Nacional).

Los antecedentes a los que hacemos referencia son aquellos relacionados con el desempeño profesional y académico de los postulantes. De esta manera, en el plano profesional, se tienen en cuenta cuestiones tales como los cargos desempeñados, los períodos de duración, las características de las funciones desarrolladas, o la calidad e intensidad de la actuación en las mismas. En cuanto a este aspecto, la normativa distingue expresamente entre funciones vinculadas al ejercicio privado, de aquellas propias del ámbito público como, por ejemplo, el desempeño del postulante en el Poder Judicial o en el Ministerio Público (considerándose estas funciones por igual en el plano valorativo). Por otra parte, se asigna una gran importancia a aquellos candidatos que acrediten, en el desempeño de funciones judiciales o labores profesionales, una

³¹ Los cuadros fueron tomados del *Informe Anual del Consejo de la Magistratura*, años 2000, 2001.

vinculación con la especialidad de la vacante a cubrir. En cuanto al desempeño académico, se tendrán en cuenta antecedentes en el ejercicio de la docencia, investigaciones universitarias, posgrados, publicaciones científico-jurídicas, o participación de los candidatos, en carácter de disertante o panelista, por ejemplo, en concursos o seminarios. Igualmente, en este aspecto, serán tenidos en cuenta aquellos estudios vinculados al perfeccionamiento de la labor judicial y fundamentalmente a la materia de competencia de la vacante a cubrir (art. 33 del mencionado Reglamento).

Asimismo, con relación a los conocimientos y habilidades de los postulantes, y a su evaluación, debemos decir que, si bien pueden ser considerados en este aspecto tanto la actividad académica como el desarrollo de la profesión, es en la llamada prueba de oposición donde se evaluará concretamente tanto la formación teórica como práctica de los postulantes. El planteo de uno o más casos, reales o imaginarios, en base a los cuales los postulantes proyectarán por escrito una resolución o sentencia (como deberían hacerlo si estuvieran en el ejercicio del cargo para el que se postulan), posibilitará la evaluación de la mencionada formación de los candidatos (art. 35 del Reglamento).

El mencionado Reglamento también prevé una entrevista personal a la que serán convocados aquellos postulantes que hubieren obtenido los primeros seis puntajes en el orden de mérito. En estas entrevistas participará la Subcomisión mencionada precedentemente, nombrada a tal efecto, que será la encargada de formular las preguntas; se posibilitará asimismo la presencia de aquellos consejeros que no pertenezcan a la Comisión, quienes podrán a su vez formular preguntas -que tendrán carácter público- antes de la conclusión de cada entrevista. Cada entrevista personal tendrá por objeto valorar la motivación del postulante para el cargo, la forma en que desarrollará eventualmente la función, sus puntos de vista sobre los temas básicos de su especialidad y sobre el funcionamiento del Poder Judicial, su conoci-

miento respecto de la interpretación de las cláusulas de la Constitución Nacional y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos que versan sobre control de constitucionalidad, así como de los principios generales del Derecho. Asimismo serán valorados sus planes de trabajo, los medios que propone para que su función sea eficiente y para llevar a la práctica los cambios que sugiera, sus valores éticos, su vocación democrática y por los derechos humanos, y cualquier otra información que, a juicio de los miembros de la Comisión, sea conveniente requerir (art. 42 del citado Reglamento).

Dentro de este proceso de evaluación de los candidatos, la Comisión podrá también requerir, con posterioridad a las entrevistas, que se efectúe a los primeros cinco aspirantes un examen psicológico y psicotécnico que tendrá por objeto detectar las características de la personalidad del candidato, a fin de determinar su aptitud para el desempeño del cargo que en cada caso se concurre (art. 43 del Reglamento).

2. Asignaciones de puntaje en las evaluaciones y pautas de evaluación

La modalidad de evaluación está incluida en la reglamentación, y se observa que la legislación asigna expresamente un puntaje a los aspectos evaluados mencionados anteriormente. En este sentido, en cuanto a los antecedentes de los postulantes, se estipula que serán calificados con un máximo de cien (100) puntos, reconociéndose hasta setenta (70) puntos por los antecedentes profesionales, y hasta un máximo de treinta (30) puntos en cuanto a los antecedentes académicos. De estos 70, se concederán hasta treinta (30) puntos por antecedentes en el Poder Judicial o en el Ministerio Público en cargos que requieran el título de abogado (teniendo en cuenta los cargos desempeñados, los períodos de la actuación, las características de las funciones desarrolladas y, en su caso, los motivos del cese), y por otra parte, se otorgarán también hasta treinta (30) puntos por el ejercicio privado de la profesión o

el desempeño de funciones públicas relevantes en el campo jurídico; con la salvedad de que, para aquellos postulantes que hayan desarrollado ambas actividades, la ponderación de sus antecedentes se realizará en forma integral, no siendo posible, en ningún caso, que la calificación supere el máximo de 30 puntos establecido para cada uno de los aspectos mencionados. Por otra parte, se otorgarán hasta cuarenta (40) puntos adicionales a los indicados en el párrafo anterior, a quienes acrediten el desempeño de funciones judiciales o labores profesionales vinculadas con la especialidad de la vacante a cubrir.

Con referencia a los antecedentes académicos, que sumarán 30 puntos más, se reconocerán hasta ocho (8) puntos por la obtención del título de Doctor en Derecho o denominación equivalente; asimismo hasta ocho (8) puntos por la realización de publicaciones científico-jurídicas; se otorgarán hasta siete (7) puntos por el ejercicio de la docencia e investigación universitaria y, por último, la reglamentación contempla que se concederán hasta siete (7) puntos por la acreditación de carreras jurídicas de posgrado.

En cuanto a la prueba de oposición, el Jurado calificará la evaluación de cada concursante con un puntaje de hasta cien (100) puntos. En dicha evaluación se tendrán en cuenta, al momento de su valoración, la consistencia jurídica de la solución propuesta dentro del marco de lo razonable, la pertinencia y el rigor de los fundamentos y la corrección del lenguaje utilizado en base a la resolución o sentencia que cada uno de los postulantes deberá formular según el planteo de uno o más casos, reales o imaginarios, que les serán propuestos (arts. 33 y 37 del Reglamento).

3. Plazo de preparación de los postulantes para los exámenes

El Reglamento no prevé expresamente un plazo para la preparación de los postulantes para los exámenes ni el lugar donde se desarrollarán las distintas etapas. Sólo dispone que

se abrirá la inscripción por el término de cinco días hábiles, indicándose la fecha y hora de iniciación y finalización de ese lapso, el lugar donde podrán retirarse los formularios en soporte papel o magnético, las copias del reglamento y del llamado a concurso, y las sedes donde podrán obtenerse los formularios y concretar la inscripción, lo que podrá realizarse personalmente o por tercero autorizado. En la inscripción se incluirá la convocatoria para la prueba de oposición, con indicación de la fecha, hora y lugar en los que se llevará a cabo, facultándose a la Comisión el determinar en cada caso dónde tendrá lugar la mencionada prueba (art. 7 del Reglamento). Por otra parte, no se hace mención alguna al cobro de un arancel a aquellos que deseen presentarse como postulantes para los cargos que se encontraran vacantes y que motivaran el concurso.

Tampoco está previsto un plazo preciso para la presentación de los candidatos seleccionados por el Consejo en la legislación, sino que se disponen plazos generales y se deja librado a la Comisión o a su presidente el fijar fechas o plazos para la substanciación de ciertas cuestiones propias de este procedimiento.

4. Posibilidades de impugnación en las etapas del proceso

Con respecto a la posibilidad de recurrir o impugnar decisiones, evaluaciones, y otras resoluciones o actuaciones propias de las diversas etapas del proceso de selección, se encuentran previstas por la ley algunas consideraciones relativas a esta posibilidad, desde la apertura del concurso.

De esta manera, por ejemplo, en el art. 19 del Reglamento mencionado se contempla la posibilidad de impugnar la idoneidad de los postulantes, en tanto se encuentra prevista la publicación del listado de inscriptos, el que se dará a conocer por avisos en los mismos medios en que se haya publicado el llamado a concurso. También puede ser objetado por los postulantes el rechazo de sus solicitudes o la no inclusión de

los mismos en la lista final, cuestión que deberá resolver el Plenario en única instancia y previo dictamen de la Comisión en su primera sesión ordinaria posterior (art. 20 del Reglamento).

La reglamentación prevé asimismo la posibilidad de impugnar la evaluación de antecedentes, estableciendo un único mecanismo por el cual dichas impugnaciones serán resueltas por el Consejo -previo dictamen de la Comisión- en tanto la decisión del Jurado excluya a algún participante por no reunir el puntaje mínimo, sobre lo cual se deberá decidir de forma inmediata, no surgiendo de la letra de la reglamentación la posibilidad de una revisión judicial posterior (art. 31 del Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación).

La reglamentación también prevé la posibilidad de impugnar la evaluación de conocimientos y habilidades, sobre la existencia de vicios de forma o de procedimiento, o la existencia de arbitrariedad manifiesta. (art. 39 del Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación). De esta manera, se establece que las evaluaciones y calificaciones asignadas por el Jurado podrán ser impugnadas por los postulantes en el plazo de cinco (5) días a partir del siguiente al de la notificación. (art. 39 del Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación). Por otra parte, la mencionada reglamentación no contempla la posibilidad de impugnar la entrevista personal, ni la selección de los candidatos, ni el nombramiento de los mismos.

5. Plazo general del procedimiento

La legislación no prevé un plazo general para el procedimiento de selección, sino que

estipula algunos términos en los cuales deberán ser substanciados algunos requerimientos, comunicaciones, convocatorias, informes, recusaciones etc., dejando al arbitrio de la Comisión la fijación de días y horas en los cuales se llevarán a cabo y concretarán la mayoría de los pasos en las etapas de selección; se señala expresamente que todos los términos establecidos en el mencionado Reglamento, salvo disposición en contrario, se contarán por días hábiles judiciales (art. 51 del Reglamento³²).

Aspecto empírico

1. Aspectos que se evalúan en el proceso de selección

En los concursos examinados pudo observarse que, entre las pautas establecidas para la evaluación de los postulantes, son empleados criterios evaluativos que deben ajustarse al marco establecido por la normativa estudiada. En este sentido, la existencia de requisitos, la evaluación de los antecedentes y el procedimiento de examinación de conocimientos, habilidades, prueba de oposición y entrevistas aplicados en los procesos de selección examinados son aquellos que se encuentran contemplados en el Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación.

De esta manera, en el desarrollo de los procesos de selección, se evalúan la idoneidad del postulante, su aptitud funcional, la vocación democrática para ocupar los cargos vacantes, y su labor profesional, teniéndose en consideración la continuidad, la dedicación e intensidad puesta en la materia a concursar.

Por otra parte, y en oportunidad de la prueba de oposición, también se procura constatar si los postulantes están capacitados para redactar pronunciamientos judiciales autosufi-

³² La nueva Ley 25.669 establece que todo el procedimiento no puede durar más de 90 días desde la prueba de oposición, prorrogable por 60 días más por resolución fundada.

cientes, jurídicamente fundamentados, y convincentes a partir de los casos prácticos planteados. De esta manera, se evalúa la aptitud de los postulantes para percibir los problemas jurídicos, así como su disposición para resolverlos con coherencia y autonomía de criterio.

En definitiva, y a lo largo del proceso, se valora la motivación de los postulantes para el cargo que se concursa, sus puntos de vista sobre la especialidad de la vacante a cubrir, el cargo específico para el que concursan, y las funciones del Poder Judicial, así también los conocimientos que poseen sobre la interpretación de cláusulas de la Constitución Nacional y los principios generales de Derecho y sus valores éticos, democráticos y de derechos humanos y sociales.

2. Asignaciones de puntaje en las evaluaciones, y pautas de evaluación

La existencia de porcentajes para la ponderación de los antecedentes de los postulantes y la valoración comparativa de los mismos por el Jurado, como fuera manifestado, se encuentra prevista en la reglamentación. Sin embargo, y si bien la normativa prevé expresamente los aspectos a evaluar y establece un marco evaluativo, en la práctica, el Jurado cuenta con márgenes de apreciación amplios para el cumplimiento de su función, ya que la evaluación de los concursantes se encuentra sujeta a las consideraciones personales de los integrantes de este tribunal. De acuerdo con las particularidades de cada proceso y las características de los candidatos que se postulan al cargo vacante, podemos notar que es frecuente que en diferentes procesos existan diferencias respecto al funcionamiento del Jurado. Esto se evidencia precisamente en la aplicación de los criterios, y -asimismo- en el otorgamiento de puntajes a los antecedentes de los concursantes. Estos varían según la composición del tribunal examinador, la diligencia y capacidad de sus integrantes, y la disposición de los mismos. Por tal motivo, a requerimiento del Consejo, el Jurado deja constancia de los criterios empleados en el análisis y

otorgamiento de puntajes. De este modo, se intenta que las decisiones se encuentren debidamente fundadas, y la evaluación responda a un análisis uniforme, evitándose de esta manera arbitrariedades, y facilitando el control posterior que realiza la Comisión.

Puede ocurrir, sin embargo, que en algunos casos la disparidad de los antecedentes determine la dificultad de operar criterios de evaluación uniformes para todos los concursantes. Estas son cuestiones que se resuelven en cada concurso en particular, de acuerdo con el criterio de los Jurados nombrados en su oportunidad, y ante la afluencia de candidatos de diferentes ámbitos jurídicos (es decir: judicial, profesional -público o privado-, o académico).

En líneas generales, pudo observarse que prevalecieron los antecedentes jurídicos o profesionales sobre los académicos, que no se tomaron en consideración datos personales (como edad, raza o sexo) y que los criterios evaluativos favorecieron a los postulantes que pudieron acreditar debidamente su relación con la especialidad de la vacante a cubrir respecto de otros que, o bien no guardaban relación con la misma, o no lograron acreditar tal extremo.

En el caso de las pruebas de oposición, se observó que pueden admitirse soluciones diferentes para idénticos casos sugeridos a los concursantes, pero siempre que se encuentren racionalmente fundadas, teniéndose especialmente en cuenta en este aspecto que la solución elegida haya sido la derivación razonada de la aplicación de las normas jurídicas a las circunstancias de hecho concretamente planteadas.

Para la fijación de los puntajes (y como fuera manifestado en algunas oportunidades por los Jurados en ocasión de la exposición de los criterios interpretativos de evaluación), se puso el acento en la calidad, claridad y precisión de la argumentación jurídica, así como en la pertinencia de los razonamientos realizados por el examinado.

Se suele mencionar en la exposición de criterios que la decisión reglamentaria de permitir que los examinados consulten únicamente los textos legales que hubieran traído consigo apunta a que se evalúe particularmente la capacidad del concursante para comprender los problemas jurídicos implicados en un caso, interpretar correctamente los hechos, y dar una solución a la totalidad de los puntos conflictivos con amplitud y autonomía de criterio.

En los procesos de selección examinados se hace también mención a que los errores graves en la argumentación jurídica y las deficiencias serias en la fundamentación son considerados descalificantes, y es evaluada negativamente la utilización de fundamentaciones dogmáticas. Por otra parte, el conocimiento de líneas jurisprudenciales vinculadas a los temas de los casos es evaluado positivamente, pero sólo en la medida de su pertinencia, y en tanto el postulante examinara de manera crítica los argumentos citados y adhiriera a ellos racionalmente.

Para fijar la calificación final, también se otorgó relevancia a la corrección en el manejo del lenguaje, la redacción, la sintaxis, la ortografía y el orden en la exposición.

Debe destacarse que cada uno de los pasos en el proceso de selección tiene idéntica importancia y trascendencia, existiendo la posibilidad de que en la audiencia personal un concursante que hubiera cumplido satisfactoriamente hasta ese momento las expectativas de la selección, pueda ser descalificado en oportunidad de dicha etapa final del proceso. Esto es así, por cuanto cumplida la evaluación técnica, la entrevista pasa a considerar aspectos personales y de opinión de los concursantes. Es entonces cuando se evalúa realmente el perfil de los mismos, su disposición, su conocimiento respecto del cargo al que postulan, y otros aspectos ya mencionados, fundamentales para formar un criterio acabado respecto de los participantes.

3. Plazo de preparación de los postulantes para los exámenes

En las disposiciones reglamentarias no existe un plazo determinado de preparación de los postulantes para las pruebas de oposición, fundamentalmente porque los plazos del procedimiento varían de un concurso a otro. De esta manera se ha constatado en la generalidad de los concursos observados que, por cuestiones propias del desarrollo de esta clase de procesos selectivos, en general administrativas, relativas a la importancia, trascendencia o particularidades de cada proceso, pueden pasar varios meses desde la apertura de un concurso hasta el momento de llevarse a cabo el examen de los candidatos en la prueba de oposición. Sin embargo, suele estipularse al momento de la apertura de un concurso una fecha estimativa para la realización de la mencionada prueba, pero que en la generalidad de los casos no coincide con la fecha en la que finalmente se desarrollan los exámenes, que suele ser posterior a la fecha establecida provisionalmente. Por lo tanto, puede observarse que existe un plazo suficiente desde el llamado a concurso hasta la fecha de las pruebas de oposición, lo que permitiría la adecuada preparación de los postulantes para las mismas.

4. Accesibilidad al lugar de selección

En los concursos examinados se observa que el lugar donde se lleva adelante el procedimiento es aquel donde debe cubrirse la vacante para el o los cargo/s concursados, habilitándose al efecto de la inscripción al concurso: la sede del Consejo de la Magistratura sita en la calle Libertad 731, 1° piso, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como otros lugares del territorio nacional relacionados con la actividad judicial. En este sentido, y de la información suministrada por el Consejo y sus memorias anuales, surge que las pruebas de oposición han sido realizadas en distintas ciudades del país, lo que ha requerido el traslado de la Comisión y los miembros del Jurado.

5. Cobro de arancel

Si bien de la legislación analizada no surge la existencia de un monto a abonar al momento de la inscripción, se encuentra previsto el pago de una suma de \$40 para aquellos que deseen iniciar el trámite como postulantes, siempre que se trate de la primera inscripción a un concurso, más \$5 para los gastos de formularios y fotocopias. Si el postulante ya hubiera participado anteriormente de otro concurso, la suma que deberá abonar será de \$10 en concepto de inscripción³³.

6. Plazo para la presentación de los candidatos seleccionados por el Consejo

No existe un plazo previsto para la presentación de los candidatos seleccionados, pero hemos observado que si bien la duración de los procesos selectivos es variable, la presentación de los candidatos seleccionados es inmediata. La dilatación temporal en el objetivo de cubrir el cargo vacante ocurre en la etapa siguiente, es decir, en la tarea legislativa y posterior elevación al Poder Ejecutivo.

7. Posibilidades de impugnación en las etapas del proceso

Se ha observado en los procesos estudiados que los postulantes suelen demostrar disconformidad con los puntajes que les son otorgados por sus antecedentes o al momento de las calificaciones resultantes de la prueba de oposición. Vale precisar que las mencionadas impugnaciones sólo pueden versar sobre la existencia de vicios de forma o procedimiento, o la existencia de arbitrariedad manifiesta. En algunos casos, suele resolverse el rechazo de tales impugnaciones por consistir en la mera disconformidad del postulante con el puntaje que se le acordara, pero debe resaltarse que hay numerosos registros de revisión y recalificación en los expedientes observados, y puede

decirse que esto es así en la generalidad de los casos.

Como se ha manifestado, no está prevista la instancia judicial respecto de las impugnaciones, tal como lo menciona la normativa, el proceso de selección no puede interrumpirse por razón alguna, sino que cualquier situación que se suscite durante el procedimiento debe ser substanciada por la Comisión y resuelta por el Plenario.

8. Plazo general del procedimiento

Como se advirtiera, no existe un plazo general del procedimiento, sino que cada concurso depende de las circunstancias particulares en que se desarrolla, pudiendo influir sobre el proceso de selección cuestiones tales como el número de concursantes, o la oportunidad de existencia de una nueva vacante relacionada con el concurso en trámite. Frente a ello, ya abierto un concurso, puede ocurrir que se dilaten los primeros pasos por la declaración de concurso múltiple y la posterior afluencia de nuevos concursantes; la disposición del Jurado y diligencia en el cumplimiento de su función; la cantidad de impugnaciones que deban resolverse en las distintas etapas del proceso; la imposibilidad de alguno de los participantes incluidos en la orden de mérito de continuar en el proceso selectivo (caso en que se incluye en dicha presentación a aquel que lo sucede en el orden de puntuación), etc., es decir, que existen procesos de seis meses de duración, frente a otros que se extienden a más de un año.

VI. IMPARCIALIDAD

El Reglamento prevé, en su art. 36, el anonimato de los candidatos mediante un sistema de claves que, en oportunidad de la prueba de oposición, resguardarán su identidad. Por eso, en ocasión de dicha prueba las copias que se distribuirán entre los inscriptos presentarán

³³El 7 de febrero de 2003, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una resolución que deja sin efecto el cobro de este arancel, ante la oposición del abogado Raggizzanigoj.

como única identificación un número clave que tan sólo tendrá correlato con cada una de las fichas que, completadas por los concursantes, quedarán en sobres cerrados que serán depositados en una urna. Asimismo, también los exámenes serán retenidos hasta que la Comisión disponga la entrega de los mismos al Jurado para su evaluación, cuando el presidente o el secretario procederán a la apertura de la urna o sobre que contiene las pruebas. Para mayor seguridad, la legislación establece que el personal designado por aquellos funcionarios sacará las fotocopias necesarias en forma tal que no aparezca el número clave, el que será reemplazado por una nueva clave, en este caso alfabética, cuya correlación quedará establecida en un acta que permanecerá reservada en Secretaría. Las fotocopias identificadas con la clave alfabética serán las utilizadas por el Jurado para la calificación de las pruebas de oposición. De esta manera, quedaría totalmente resguardado el anonimato de los participantes, aunque dicho régimen podrá ser reemplazado por otro, con una resolución de la Comisión en tanto el nuevo resulte más idóneo o conveniente, y siempre que cumpla suficientemente con el objetivo deseado.

Por otra parte, no aparece contemplada en la legislación ninguna referencia en relación al anonimato de los evaluadores, ya que tanto la denominada Comisión, la Subcomisión y el Plenario actuarían directamente en las cuestiones que deban resolver y, asimismo tal como lo prevé el art. 7, ya desde el llamado a concurso se especificarán los nombres de los integrantes del Jurado, titulares y suplentes, quienes sólo podrán ser recusados por los aspirantes por causa fundada y por escrito, antes del vencimiento del plazo de inscripción en el concurso (art. 21 del Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación). Se especifica, asimismo, que no es admitida la recusación sin causa, y que las causales de recusación son aquellas contempladas en el art. 22 del mencionado Reglamento. A modo de ejemplo, algunas de

ellas son: "tener un integrante del Jurado causa judicial pendiente con algún aspirante" (c); "ser un integrante del Jurado, acreedor, deudor o fiador de algún aspirante, o viceversa" (d); "haber recibido un integrante del Jurado beneficios de algún aspirante (g); "haber sido sancionado un miembro del Jurado por transgresiones a la ética profesional" (h).

Aspecto empírico

El anonimato de los candidatos mediante un sistema de claves ha sido utilizado en los concursos observados en la prueba de oposición, y ha quedado resguardada la identidad de los participantes hasta el momento posterior a la evaluación, en el cual se establece la correlación de las claves alfabéticas y numéricas con los respectivos puntajes y con el nombre de los concursantes.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Respecto al impacto funcional, el Consejo no es el único órgano que interviene en el proceso de selección, sino que comparte su tarea con el Poder Ejecutivo y el Senado de la Nación. Sin embargo la actuación de estos poderes es limitada: sólo pueden bloquear el nombramiento o elegir el candidato dentro de la terna remitida por el Consejo. En base a esto, no resulta llamativo el gran número de cargos vacantes sin designación, por más que existan concursos terminados, esperando la elección del presidente, o el acuerdo del Senado.

En cuanto a la organización de los diferentes procesos, se han observado y manifestado grandes dificultades en la conformación de los Jurados y debido a la poca colaboración y eco de los requerimientos de propuestas a las distintas asociaciones y entidades educativas, lo cual dilata, pero principalmente dificulta, la tarea del Consejo en la integración de estos tribunales evaluativos.

En relación al desempeño de estos Jurados *ad-hoc*, se advierte que, en la mayoría

de los casos, no cumplen con los plazos establecidos por la Comisión a lo largo del procedimiento, y que es habitual el pedido de prórrogas (a veces numerosas), en general cuando hay gran afluencia de postulantes. Esto se puede deber a que la normativa estipula que los miembros del Jurado deben revisar y evaluar los antecedentes de los concursantes, que pueden llegar en algunos concursos a ser 200, lo cual dilata considerablemente el proceso³⁴.

Por otra parte, el hecho de que sea el Jurado quien asigne los puntajes de los concursantes a partir de la evaluación de sus antecedentes, en base a los estándares establecidos por el Reglamento, pero de acuerdo a sus apreciaciones particulares, determina que exista un alto grado de discrecionalidad, toda vez que se libra a estos el análisis y la interpretación de los antecedentes a partir de la aplicación de criterios propios, lo cual puede dar lugar a planteos dogmáticos, contemplaciones restrictivas o, por el contrario, demasiado amplias. También pudo notarse que en algunos de los concursos consultados ha resultado dificultoso para el Jurado establecer criterios de evaluación homogéneos, atento a las diferencias existentes entre los antecedentes de los distintos postulantes. Esto no sólo influye sobre la duración del proceso, como se mencionó, sino que también hace sombra sobre cierta objetividad y uniformidad - que dentro de lo posible- deberían mostrar los procesos selectivos en su conjunto. En atención a la disparidad de criterios en el caso de la evaluación de antecedentes existen varias propuestas y en la actualidad reformas al Reglamento que proponen un sistema de puntajes más preciso, delegándose la tarea de la evaluación en órganos administrativos de la Comisión, y no en los Jurados, con lo cual el puntaje asignado por antecedentes a un concursante podría ser válido para todas sus pre-

sentaciones. Con ello se evitaría esta tarea engorrosa para los Jurados y la gran cantidad de impugnaciones que suelen existir por la disparidad de criterios utilizados.

En otro aspecto, es de destacar particularmente la suspensión del art. 31 del Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la Designación de Magistrados, en cuanto disponía respecto del acceso a la prueba de oposición que "en ningún caso serán citados a dicha prueba quienes obtengan menos de cincuenta (50) puntos". Consideramos que tal suspensión -debida a que muchos concursos hubieran fracasado por carecer de postulantes que alcanzaran dicha calificación- podría conducirnos a seleccionar jueces no suficientemente idóneos para la función a cubrir.

Respecto a la accesibilidad, ha sido notable que resulte sumamente dificultoso para aquellos postulantes que no provienen del ámbito del Poder Judicial acreditar suficientemente la especialidad que poseen, lo cual implica la ausencia de un importante puntaje que puede perjudicar a los postulantes abogados, y favorecer a aquellos provenientes del Poder Judicial. Sin embargo se ha manifestado que, por otro lado, la desventaja que afecta a aquellos que ocupan un lugar en esta institución al recibir puntajes similares por cargos que requieran título de abogado, y con una antigüedad mínima de dos años, bien podría considerarse la contrapartida y contrapeso del punto expuesto anteriormente, ya que no habría forma de hacer valer quizás muchos años de labor en la tarea judicial, lo cual implicaría un balance en el otorgamiento de puntajes, y con respecto de los que practican la actividad privada. Sin embargo, no hay que olvidar que son 30 puntos por antecedentes profesionales, y 40 por especialidad. Asimismo, para los cargos de segunda

34 Este fue uno de los principales cambios realizados por la Ley 25.669 y el nuevo Reglamento de Concursos. Sin embargo, con esta reforma, la Comisión adquiere gran injerencia en el manejo de los concursos: además de evaluar los antecedentes, puede recomendar la inclusión de algunos candidatos a las listas de jueces, abogados y académicos, pudiendo determinar, de este modo, quién será Jurado. Asimismo el dictamen final que emita la Comisión, luego de resolver las impugnaciones, no es susceptible de recurso alguno, ni ante el Plenario. De este modo, será la Subcomisión y la Comisión de Selección quien determinará quién puede ser entrevistado por el Plenario. Su poder de decisión es muy grande, y no resulta más objetivo que antes, sino discrecional y menos técnico. Asimismo, habrá que esperar a los primeros concursos para analizar si con este sistema se logran concursos en menor tiempo.

instancia, a los jueces les será mucho más fácil probar tanto los antecedentes profesionales como la especialidad, lo que constituye una gran ventaja respecto de quienes vienen de la actividad privada.

Por otra parte, llama la atención lo poco importantes que resultan los antecedentes académicos. Un excelente profesor universitario, con muchos títulos y publicaciones realizadas, que haya dedicado su vida a la investigación y la docencia, no reunirá más de 30 puntos en cuanto a sus antecedentes. De este modo, le será sumamente difícil obtener un buen lugar en un concurso.

Respecto al acceso igualitario, el criterio discrecional, no reglamentado, de dar más puntaje a los candidatos provenientes del Poder Judicial ha proyectado una tendencia corporativa del mismo de conformar una magistratura con un fuerte sesgo de integrantes de este cuerpo, relegando a candidatos que con mejor formación podrían provenir de sectores externos.

Por otra parte, es necesario destacar que en algunos de los concursos consultados, los criterios de evaluación no pudieron ser homogéneos dada la diferencia de antecedentes entre los distintos postulantes. En otras oportunidades, se ha visto que la falta generalizada de especialización de los candidatos, mediante doctorados o posgrados, ha hecho que se bajara el estándar, y se otorgara puntaje tomando en cuenta sólo congresos o disertaciones. De este modo pueden resultar jueces con baja calificación.

En lo que concierne al debido proceso, es complejo evidenciar realmente las garantías que otorgan las entrevistas personales y las audiencias públicas, ya que la falta de criterios preestablecidos para el desarrollo de las mismas podría perjudicar a postulantes que hasta ese estadio se habían desempeñado satisfactoriamente, o bien favorecer a otros que no se

encontraban hasta ese momento en las posiciones más elevadas. Esta referencia se debe a que las preguntas de las entrevistas ya no buscan el conocimiento técnico de los participantes como ocurre en la prueba de oposición, sino que tienden a descubrir en los concursantes particularidades y cuestiones tales como la aptitud funcional o democrática, o el verdadero conocimiento de la realidad que rodea al puesto o vacante a cubrir, pudiendo determinar la exclusión de un postulante.

En lo que respecta a la transparencia -la publicidad del llamado a Concurso y publicidad de las actuaciones durante el proceso de selección-, se trata de un proceso transparente, a través del cual se aseguraría el acceso igualitario para todos los postulantes. En los últimos tiempos debido a los recortes presupuestarios, se limitó el universo de destinatarios de la correspondencia que contiene la convocatoria, limitándose el nivel de publicidad de las convocatorias, lo que resulta preocupante.

Asimismo, se destaca que las Audiencias Públicas permiten solamente la presencia de la ciudadanía, pero no está reglamentada su participación de ningún modo. La única injerencia que puede tener un ciudadano es la posibilidad de impugnar a los candidatos a partir de su publicación inicial. Esto podría considerarse una limitación al principio de control ciudadano de los actos de gobierno³⁵.

Con referencia a la imparcialidad, podemos notar que al momento de las impugnaciones no se prevé un sistema que proteja el anonimato de los candidatos, de tal manera que con los nombres expuestos los postulantes podrían estar sujetos a la discrecionalidad del Jurado o eventuales preferencias personales. La alta calidad de garantía que ofrece el sistema de selección cuando establece un sistema de doble clave para la corrección de los exámenes, pierde eficacia en el momento posterior

³⁵ En esta perspectiva la Fundación Poder Ciudadano ha impulsado la celebración de Audiencias Públicas especiales de información con participación de la ciudadanía, que no incluyen el procedimiento de selección.

de las impugnaciones, donde se decide el puntaje final.

C. SISTEMAS DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN

C.1. SUBSISTEMA DE REMOCIÓN

I. IMPARCIALIDAD

La reforma constitucional de 1994 estableció un procedimiento de acusación y remoción de los jueces de los tribunales inferiores de la Nación en el cual participan el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Este nuevo procedimiento viene a remplazar al viejo sistema del juicio político en el cual la Cámara de Diputados formulaba la acusación, y la de Senadores decidía la remoción³⁶.

El artículo 114 de la Constitución reformada en 1994 define al Consejo de la Magistratura como órgano acusador al atribuirle la facultad para decidir la apertura del procedimiento, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente. Según el artículo 115, la remoción efectiva de un juez acusado por el Consejo la decide un Jurado de Enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal.

II. IMPACTO FUNCIONAL

La Ley 24.937 dispone que la decisión respecto de la apertura del procedimiento de

remoción de magistrados es atribución del Plenario del Consejo, previo dictamen de la Comisión de Acusación. La misma ley establece que es competencia de la Comisión -que estará conformada por mayoría de legisladores pertenecientes a la Cámara de Diputados- proponer al Plenario del Consejo la acusación de magistrados a los efectos de su remoción.

La ley establece una salvedad en aquellos casos en que sean los tribunales superiores los que adviertan la presunta comisión de ilícitos o la existencia manifiesta de desconocimiento del derecho aplicable por los jueces inferiores. Para estos casos, los tribunales superiores deben disponer la instrucción de un sumario que luego es remitido con sus resultados al Consejo de la Magistratura para que formule la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento.

El Reglamento General del Consejo definió la composición de la Comisión de Acusación según el criterio de mayoría parlamentaria establecido por la Ley 24.937: cuatro diputados, dos abogados y un senador (artículo 30, inciso c). Respecto de la composición, se ha criticado el hecho de que no la integre ningún magistrado³⁷.

La composición del Jurado de Enjuiciamiento se encuentra establecida en el artículo 22 de la Ley 24.937. Esta norma dispone que el Jurado de Enjuiciamiento estará integrado por nueve miembros de acuerdo con la siguiente composición: tres jueces (un ministro de la Corte

³⁶ Este sistema rige aún para el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación conforme lo disponen los artículos 53, 59 y 60 de la Constitución.

³⁷ Se han formulado varios argumentos al respecto. El Dr. Claudio Kiper ha señalado varias razones. En primer lugar observa que "si bien es cierto que el Consejo de la Magistratura se integra por representantes de diferentes estamentos (...) no puede soslayarse que se trata de un órgano perteneciente al Poder judicial de la Nación. Esto implica que reviste singular importancia la representación, lo mas amplia posible, de los jueces. En segundo lugar, la propia Constitución Nacional, fuente principal de todas las potestades del Consejo de la Magistratura, alude a la necesidad de que exista un equilibrio entre dichos sectores. En tercer lugar, surge claramente de las normas constitucionales y de la ley reglamentaria, que el objetivo buscado es que el Poder Judicial participe de potestades y decisiones que hasta el momento de la reforma eran exclusivas del Poder Legislativo o compartidas con el Poder Ejecutivo. Así ocurre, especialmente, con la selección de los futuros magistrados, que antes era resorte exclusivo de dichos poderes, y con la facultad de acusación de magistrados, que en el sistema previo a la reforma constitucional era incumbencia de la Cámara de Diputados de la Nación. A cambio de ello, y siguiendo con el mencionado espíritu, los legisladores integrantes del Consejo de la Magistratura tendrán facultades en materia de disciplina y de administración financiera del Poder Judicial, hasta el momento exclusivas de este último. En cuarto lugar, teniendo en cuenta las facultades tan amplias que le asisten al Consejo de la Magistratura, fácil es advertir que se trata de un órgano que excede los antecedentes existentes en las provincias argentinas y que ha recibido fuertemente la influencia europea. Al ser así, diversas situaciones deben ser interpretadas teniendo en cuenta las soluciones vigentes en diversos países de dicho continente, donde el Consejo de la Magistratura es un órgano de autogobierno de los propios jueces, que tiende a su representación horizontal y democrática (...). La acusación de un magistrado es un hecho de suma gravedad y la potestad respectiva debe ser ejercida con suma prudencia. La participación de los jueces facilita la tarea en tanto se encuentran en mejores condiciones para valorar la experiencia de la vida de los tribunales, sobre todo en el aspecto interno". Disidencia del Dr. Claudio M. Kiper en el momento en que el Plenario del Consejo votó el Reglamento de la Comisión de Acusación; en Kiper, Claudio M.: *Responsabilidad Disciplinaria de los Magistrados* La Ley, Buenos Aires, 2002, páginas 34 a 36.

Suprema elegido por sus pares y dos jueces de cámara elegidos por sus pares), tres legisladores (dos por la Cámara de Senadores, uno por la mayoría y uno por la primera minoría, y un diputado elegido por mayoría de votos) y tres abogados de la matrícula federal (dos en representación de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, debiendo al menos uno de ellos pertenecer a la matrícula federal del interior del país, y el restante en representación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal).

III. DEBIDO PROCESO

1. La naturaleza jurídica del proceso de remoción

Una gran parte de la doctrina sostiene que el procedimiento de remoción de los jueces es de naturaleza esencialmente política. Otra postura considera que se trata de un procedimiento administrativo en el que deben respetarse las garantías del debido proceso que asegura la Constitución. Quienes adhieren a esta línea de pensamiento afirman que el procedimiento de remoción diseñado por la reforma constitucional de 1994 no se encuentra exclusivamente a cargo de los diputados y senadores, como ocurre con el juicio político hoy vigente para los integrantes de la Corte Suprema y que antes regía también para el caso de los jueces inferiores³⁸.

El procedimiento de remoción puede considerarse de naturaleza política sobre la base de varios argumentos. Quienes apoyan la denominada "tesis política" han argumentado que el Senado es un cuerpo político que no

dicta actos de naturaleza jurisdiccional³⁹. De acuerdo con esta postura, el nuevo sistema de remoción creado por la reforma constitucional de 1994 no implica cambiar la naturaleza eminentemente política del procedimiento. En este sentido, quienes adhieren a esta corriente doctrinaria sostienen que el Jurado de Enjuiciamiento no es un tribunal de justicia⁴⁰. El procedimiento de remoción no es un juicio penal en el que se investiga la comisión de un delito sino un proceso en el que se determina la separación del cargo del magistrado acusado. Sobre la base de estos argumentos se ha establecido la diferencia entre responsabilidad penal y responsabilidad política. Es ésta última la que determinan el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento a través del procedimiento diseñado por los artículos 114 y 115 de la Constitución Nacional.

En sus pronunciamientos, la Comisión de Acusación del Consejo de la Magistratura ha afirmado enfáticamente la naturaleza política del procedimiento de remoción. En razón de ello, ha expresado que *"la instancia llevada a cabo ante este Consejo constituye un estadio previo y preparatorio del juicio propiamente dicho; que, como tal participa de las características de aquél; y que, en consecuencia reviste naturaleza no penal sino política, sin que altere tal extremo la circunstancia reglamentariamente prevista, consistente en la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Procesal Penal"*⁴¹.

Asimismo, la Comisión ha sostenido que: *"(T)anto la jurisprudencia y la doctrina nacionales y extranjeras, son coincidentes en afirmar en*

³⁸ Kiper, Claudio M, Op. Cit., p. 38.

³⁹ Para ver otros argumentos que sustentan la tesis política respecto del juicio político ante el Congreso, ver Armagnague, Juan F.: *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 127.

⁴⁰ Armagnague da varias razones que justifican la naturaleza política del Jurado de Enjuiciamiento: *1) Las causales del enjuiciamiento son las mismas de la Constitución de 1853, y son de naturaleza política; 2) El criterio para el juzgamiento sigue basado en la discrecionalidad política, según la cual se analiza la conveniencia de la continuidad o no de un magistrado, conforme a la conducta que ha desarrollado, reprochable o no; 3) El procedimiento se inicia con un órgano acusador, el cual desaparece. Todo tribunal de justicia tiene permanentemente un órgano o una parte específica que ejerce la acción. En cambio, el Consejo de la Magistratura insta el procedimiento pero no continúa en él, ya que éste queda totalmente en manos del Jurado, que así reafirma su calidad política, y no jurisdiccional. (Este argumento pierde validez ante lo normado por la Ley 24.937 al establecer que es el Consejo de la Magistratura el encargado de sostener la acción ante el Jurado de Enjuiciamiento conforme se verá más adelante); 4) La jurisprudencia ha entendido que "de la naturaleza no penal del juicio político se deriva la no exigibilidad de la tipicidad de la conducta" (Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados de Mendoza, ED, 138-605), argumento que invertimos a nuestros fines: la falta de tipicidad es una demostración de la naturaleza política; 5) Se persigue la destitución del magistrado, el cual será sometido a juicio ordinario, si corresponde, ahora sí, ante un tribunal judicial; 6) En su composición se incluye a abogados que no son jueces; 7) El fallo es irrecurrible..." Armagnague, Juan F., Op. Cit., páginas 297 a 298.

⁴¹ Consejo de la Magistratura, Memoria Anual 2000, Reporte de las actividades de las Comisiones.

forma rotunda que en el caso del juicio político no se trata de un fuero judicial, ni tribunal de justicia, sino que examinen hechos en su carácter político(...)⁴². "(C)ompete a este nuevo órgano (...) arrogarse las facultades de juzgar la responsabilidad política de los magistrados en los casos de mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones, o en el de crímenes comunes"⁴³.

"(L)a causal de mal desempeño contribuyó a diferenciar la responsabilidad política consagrada por el constituyente, de la responsabilidad de naturaleza penal"⁴⁴. Sin perjuicio de que el denunciado ha sido citado por la Comisión (...) a efectos de ser oído, y que su incomparecencia no genera ningún tipo de presunción en su contra, corresponde señalar que tanto el procedimiento que regla el accionar de la Comisión de Acusación como las resoluciones que en su consecuencia se dictan, no revisten carácter jurisdiccional"⁴⁵. "Conforme doctrina y jurisprudencia nacional y doctrina del H. Senado de la Nación] rige para el juicio político un amplio margen de discrecionalidad respecto del procedimiento a seguir, propia de la índole política de este tipo de procesos"⁴⁶.

En el primer caso sometido a conocimiento del Jurado de Enjuiciamiento, éste se pronunció sobre la naturaleza del proceso de remoción. En aquella oportunidad consideró que "en el régimen constitucional argentino el propósito del juicio político no es el castigo del funcionario, sino la mera separación del magistrado para la protección de los intereses públicos contra el riesgo u ofensa, derivados del abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo. Por ello se lo denomina juicio "político"

por ser un juicio de responsabilidad no penal, dirigido a aquellos ciudadanos investidos con la alta misión del gobierno, en su más cabal expresión"⁴⁷.

Quienes defienden la tesis de que el procedimiento de remoción es de naturaleza jurisdiccional sostienen que el argumento de la naturaleza política ha permitido relativizar el derecho de defensa de los magistrados acusados y justificar una mayor discrecionalidad a los órganos intervinientes.

Sin embargo, cualquiera sea la conclusión respecto a la naturaleza jurídica del proceso de acusación y remoción de los magistrados, ello no implica que no deba asegurarse al magistrado cuestionado las garantías del debido proceso"⁴⁸.

El artículo 25 de la Ley 24.937 dispone expresamente que en el proceso ante el Jurado de Enjuiciamiento se "deberá asegurar el derecho de defensa del acusado". Ello se vería reflejado en la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Penal de la Nación (artículo 26 inciso 6 de la Ley 24.937).

2. El procedimiento de acusación

a. Las causales de destitución

La Constitución Nacional dispone que el Jurado de Enjuiciamiento removerá a los jueces de los tribunales inferiores de la Nación por las mismas causales previstas para el juicio político al presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ministros y miembros de la Corte Suprema: mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funcio-

⁴² Comisión de Acusación, Dictamen 68/99 proponiendo la apertura del procedimiento de remoción del doctor Ricardo Bustos Fierro.

⁴³ Comisión de Acusación, Dictamen 2/99 proponiendo la apertura del procedimiento de remoción del doctor Javier Ruda Bart.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Comisión de Acusación, Dictamen 69/99 proponiendo la apertura del procedimiento de remoción del doctor Víctor H. Brusa.

⁴⁷ Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados Nacionales (J.E.M.N.) *Causa N° 2 "Brusa, Víctor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento"*

⁴⁸ El proceso de remoción es un juicio de responsabilidad política con sujeción a las reglas del debido proceso legal, en el que el fallo debe tener fundamentación suficiente por exigencia constitucional y los hechos objeto de acusación deben ser los que determinan el objeto procesal sometido al Jurado, y sus causales las que taxativamente establece el artículo 53 de la Carta Magna: mal desempeño, delito cometido en el ejercicio de las funciones o crímenes comunes (doctrina del Jurado en la causa: "Brusa s/ pedido de enjuiciamiento" 30/3/00).

nes o crímenes comunes (artículos 115 y 53 de la Constitución Nacional).

Hasta la reforma constitucional de 1994 se tramitaron en el Congreso un total de 15 juicios políticos a magistrados. En diez de esos casos se destituyó a los acusados, cuatro no llegaron a finalizarse, y uno concluyó con la absolución del acusado por no alcanzarse la mayoría requerida de dos tercios⁴⁹.

De las causales de remoción previstas por la Constitución, el mal desempeño es la que ha ocasionado mayores dificultades. La doctrina ha criticado este concepto por su elasticidad, imprecisión e indeterminación, todos atributos que favorecen un amplio margen de discrecionalidad respecto de la actuación de los órganos que intervienen en el proceso de remoción.

a.1. Mal desempeño

Los precedentes parlamentarios y doctrinarios

Tal como se ha adelantado, el concepto de mal desempeño es de gran amplitud y elasticidad. La historia constitucional confirma esta afirmación. Sin embargo, se ha considerado que el marco de referencia de la discrecionalidad que propicia el concepto de mal desempeño "es el irregular ejercicio de las funciones y la absoluta falta de comprensión de la trascendental responsabilidad que el Estado le ha otorgado al funcionario"⁵⁰. Asimismo, se han señalado los principios institucionales que deben armonizarse y preservarse al evaluar el mal desempeño de un juez: concretamente, la garantía de inamovilidad de los jueces como expresión de la independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado⁵¹.

La doctrina ha desarrollado el concepto de mal desempeño sobre la base de los siguientes criterios: actos que menoscaben de una manera cierta la dignidad material o moral de la magistratura, que perjudiquen al servicio público, deshonren al país o a la investidura, que afecten gravemente el desempeño de las funciones, incluso en los casos de enfermedad o incapacidad sobreviniente, que pongan en peligro el orden político del país o en aquellos casos en que se el magistrado se ha excedido, en forma reiterada o notable, de las competencias que le son propias. "Los actos de los jueces deben revestir cierta gravedad para configurar la causal de mal desempeño, como, asimismo, ser irregulares, perjudiciales; pero también deben ser habituales"⁵².

En el ámbito parlamentario el concepto de mal desempeño se ha asociado a la falta de idoneidad profesional o moral y a aquellos actos que configuren mala conducta sin que, necesariamente, constituyan delitos inherentes a la función o crímenes comunes.

Aun cuando la historia constitucional demuestra que se ha intentado dar un contenido concreto al concepto de mal desempeño, es preciso señalar que tanto la doctrina como los antecedentes parlamentarios coinciden en resaltar el margen de discrecionalidad que la Constitución otorga a los órganos que intervienen en el proceso de remoción. En este sentido, la existencia de mal desempeño deberá evaluarse según las circunstancias particulares de cada caso.

Los precedentes sentados por la Comisión de Acusación y el Jurado de Enjuiciamiento

Tanto la Comisión de Acusación como el Jurado de Enjuiciamiento han observado en sus pronunciamientos el carácter amplio del mal de-

⁴⁹ 1) Juez de sección de Mendoza, Dr. Juan Palma (1868); 2) Juez de la Capital Federal, Dr. Ángel Pizarro (1892); 3) Juez federal de La Plata, Dr. Mariano S. De Aurrecochea (1899); 4) Juez de primera instancia en lo civil de la Capital Federal, Dr. Luis Ponce y Gómez; 5) Juez de Chubut, Dr. Valentín Arroyo (1918); 6) Juez de La Pampa, Dr. Rafael de Allende (1920); 7) Juez de Salta, Dr. Ramón Costa (1920); 8) Juez de instrucción de la Capital Federal, Dr. José A. de Oro (1923); 9) Integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1946); 10) Juez de la Capital Federal, Dr. David S. Klappenbach (1959); 11) Juez de la Capital Federal, Dr. Remigio González Moreno (1990); Juez federal de Mercedes (Provincia de Buenos Aires), Dr. Miguel Ángel Zitto Soria (1990); 13) Juez de la Capital Federal, Dr. Alberto Oscar Nicosia; 14) Juez de Bahía Blanca, Dr. Luis A. Balaguer; 15) Jueza de la Capital Federal, Dra. María Rosa García Foucault.

⁵⁰ Armagnague, Juan Fernando, *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento. En la nueva Constitución Nacional*, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 118.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

sempañe como causal de remoción. En este sentido, la Comisión ha expresado que *"...la mala conducta o el mal desempeño constituirían conceptos vagos e imprecisos. Corresponde hacer la aclaración de que en realidad se trata de conceptos amplios, respecto de los cuales la doctrina constitucional no duda en reconocer amplia discrecionalidad al órgano a quien la ley fundamental atribuya la función de evaluar la responsabilidad política de los funcionarios en orden a la determinación de los supuestos comprendidos por la figura, discrecionalidad ésta que se hace extensiva al órgano de la acusación"*⁵³. En este sentido, *"los términos (...) mal desempeño tienen una latitud que no permite encuadrarlos en una definición precisa, como que están destinados precisamente a comprender todos los hechos configurados en la 'mala conducta', expresión equivalente tratándose de funcionarios del Poder Judicial (...); y no es posible puntualizar tales hechos en una disposición legal"*⁵⁴.

Aun cuando la Comisión de Acusación y el Jurado de Enjuiciamiento han reconocido la amplitud del concepto de mal desempeño, en sus pronunciamientos receptaron los antecedentes parlamentarios y doctrinarios que dieron cierto contenido a esta causal de remoción y establecieron un límite a la amplitud del concepto. Según el Jurado de Enjuiciamiento *"la expresión mal desempeño del cargo tiene una latitud considerable y permite un juicio discrecional amplio pues se trata de una falta de idoneidad, no sólo profesional o técnica, sino también moral, como la ineptitud, la insolvencia moral, todo lo que determina un daño a la función, o sea a la gestión de los intereses generales de la Nación. La función pública, su eficacia, su decoro, su autoridad integral es lo esencial; ante ella cede toda consideración persona"*⁵⁵.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión de Acusación al expresar que *"si bien la figura de mal desempeño deja abierto un cierto margen de discrecionalidad en su determinación, la doctrina se ha ocupado de delinear una idea más acabada de la misma incluyendo dentro de ella a todos los actos ejercidos por el juez que, sin constituir delitos en el ejercicio de las funciones o crímenes comunes, perjudiquen su investidura pública, afecten el ejercicio efectivo de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, vulneren los intereses del Estado o configuren falta de idoneidad moral o de aptitud para el ejercicio del cargo"*⁵⁶. *"Los actos que por su naturaleza produzcan manifiestamente graves e irreparables daños a los valores que la Constitución busca salvaguardar cuando atribuye y distribuye las competencias de los funcionarios públicos, constituyen mal desempeño"*⁵⁷.

La causal de mal desempeño ha sido analizada por el Jurado de Enjuiciamiento a la luz del artículo 110 de la Constitución que establece que los jueces conservarán sus cargos *"mientras dure su buena conducta"*. *"El concepto de 'mal desempeño' en términos constitucionales guarda estrecha relación con el de 'mala conducta' en la medida en que en el caso de magistrados judiciales, el artículo 53 de la Constitución Nacional debe ser armonizado con lo dispuesto por el artículo 110 para la permanencia en el cargo. La expresión 'mal desempeño' revela el designio constitucional de otorgar al órgano juzgador la apreciación razonable y conveniente de las circunstancias que pueden caracterizar dicha conducta. La finalidad del instituto de 'mal desempeño' no es el de sancionar al magistrado, sino el de determinar si ha perdido los requisitos que la ley y la Constitución exigen para el desempeño de una función de tan*

⁵³ Consejo de la Magistratura, *Memoria Anual 2001*

⁵⁴ Consejo de la Magistratura, *Memoria Anual 2000*, Dictámenes 2/99 y 68/99.

⁵⁵ J.E.M.N. *Causa N° 2 "Brusa, Victor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento"* (Disidencias de los Dres. Nano, Chausovsky, Penchansky y Agúndez). Nota: Rafael Bielsa, *Derecho Constitucional* Ed. Depalma, Buenos Aires, 1954, p. 483/4).

J.E.M.N. *Causa N° 3 "Bustos Fierro, Ricardo s/ pedido de enjuiciamiento"*.

⁵⁶ Consejo de la Magistratura, *Memoria Anual 2000*, Dictamen 68/99.

⁵⁷ Consejo de la Magistratura, *Memoria Anual 2000*, Dictamen 69/99.

alta responsabilidad, como es la de dar a cada uno lo suyo⁵⁸. "Si bien la causal del mal desempeño, considerada a la luz de lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución (...), posibilita meritar la mala conducta del magistrado a los fines de su permanencia en el cargo, ello también presupone que el enjuiciamiento se lleve a cabo sobre la base de la imputación y demostración de hechos o sucesos concretos, y no de apreciaciones difusas pareceres u opiniones subjetivas, sean personales o colectivas. Tal la interpretación que debe dársele al texto del art. 53 de la Carta Magna, pues de otro modo se llegaría a una conclusión que significaría prescindir de sus orígenes y de su letra⁵⁹.

"Mal desempeño -según expresó el Dr. Roberto Repetto, al presentar su defensa en el juicio político a los ministros de la Corte Suprema de 1947-, significa cabalmente 'mala conducta', toda vez que la Constitución asegura la inamovilidad de los mismos mientras el magistrado gobierne su vida con la dignidad inherente a la investidura. 'Mala conducta' significa una grave falta moral demostrativa de carencia de principios y de sentido moral, o la ausencia de esa integridad de espíritu, imprescindible para que un funcionario pueda merecer la confianza pública⁶⁰.

De los pronunciamientos de la Comisión de Acusación y del Jurado de Enjuiciamiento es posible extraer algunas conclusiones sobre el alcance y contenido concreto del mal desempeño como causal de remoción⁶¹:

1. El descrédito de un magistrado no significa o encuadra dentro del concepto de mal desempeño. El Jurado de Enjuiciamiento sostuvo que las causales establecidas en el artículo 53 de la Constitución Nacional son taxativas y que el descrédito no figura entre ellas. El desprestigio, descrédito o pérdida de reputación es subjetiva y no puede evaluarse sobre la base de indicadores objetivos⁶².

2. El error que pueda cometerse en el dictado de decisiones jurisdiccionales tampoco puede subsumirse dentro de la causal de mal desempeño. El error de derecho encuentra su remedio en los recursos judiciales previstos por el ordenamiento vigente. El Consejo de la Magistratura no fue concebido como una instancia de apelación. El artículo 14, apartado B de la Ley 24.937 dispone que "queda asegurada la garantía de independencia de los jueces en materia del contenido de las sentencias"⁶³.

⁵⁸ J.E.M.N. Causa N° 2 "Brusa, Víctor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento".

⁵⁹ J.E.M.N. Causa N° 2 "Brusa, Víctor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento". Nota: se citó C.S.J.N., Fallos: 266: 315, 267: 171, 268: 203, 272: 193, 277: 52, 278: 360, 283: 35, 301: 1.242; causa "Nicosia" Fallos: 316: 2.940.

⁶⁰ J.E.M.N. Causa N° 2 "Brusa, Víctor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento". Nota: Se citó *Diario de Sesiones del Honorable Senado Constituido en Tribunal*, 24 y 30 de abril de 1947.

⁶¹ Ver Kiper, Claudio M., Op. Cit., páginas 105 a 116.

⁶² J.E.M.N. Causa N° 2 "Brusa, Víctor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento" (Del voto del Dr. Nano).

⁶³ La causal de remoción por "mal desempeño" no puede fundamentarse en las decisiones judiciales dictadas por el juez acusado a quien se le imputa no haberse desempeñado bien y menos aún suponiendo aviesa intención en su criterio. Siendo ello así, los distintos reproches que se le formulan al juez con motivo de las decisiones adoptadas en la tramitación de la causa, más allá de sus posibles desaciertos, no resultan susceptibles de ser examinados ya que ello implicaría una suerte de revisión de los criterios sustentados en dichos pronunciamientos, cuestión que resulta ajena a la actuación de este Jurado y propia de los Tribunales de Alzada. Consecuentemente, la tarea del juzgador deberá limitarse a acreditar si el acusado se encuentra incurso en la causal de remoción de "mal desempeño en el cargo" por ignorancia del derecho o por traducir su accionar un propósito prefiado, ajeno al leal desempeño de la función jurisdiccional. (Voto del Dr. Billoch Caride). J.E.M.N. Causa N° 3 "Bustos Fierro, Ricardo s/ pedido de enjuiciamiento". El mal desempeño no resulta de un solo hecho, no es la consecuencia fatal de un acto único que se denuncia y se prueba, deriva de un conjunto de circunstancias, de un conjunto de detalles, de antecedentes, que rodean al funcionario y forman la conciencia plena. J.E.M.N. Causa N° 3 "Bustos Fierro, Ricardo s/ pedido de enjuiciamiento". Nota: Montes de Oca, en *Diario de Sesiones del Senado*, 1911, tomo II, p. 469. No resulta idónea para apoyar una solicitud de enjuiciamiento la acusación referente a que se habría configurado un desconocimiento o no aplicación de la legislación vigente por el hecho de mantener el juez denunciado su competencia. Lo atinente a la aplicación e interpretación de normas jurídicas en un caso concreto es resorte exclusivo del juez de la causa sin perjuicio de los recursos que la ley procesal concede a las partes para subsanar errores o vicios en el procedimiento o para obtener reparación a los agravios que los pronunciamientos del magistrado pudieran ocasionarles. No cabe pues, por la vía de enjuiciamiento, intentar un cercenamiento de la plena libertad de deliberación y decisión de que deben gozar los jueces en los casos sometidos a su conocimiento, ya que admitir tal proceder significaría atentar contra el principio de independencia del Poder Judicial, que es uno de los pilares básicos de nuestra organización constitucional". J.E.M.N. Causa N° 3 "Bustos Fierro, Ricardo s/ pedido de enjuiciamiento". Cita: C.S. Fallos: 305:113. Resulta insostenible afirmar que en ningún caso puedan analizarse las motivaciones que llevaron al juez a actuar del modo que se le objeta, porque ello implica instaurar una barrera infranqueable a la evaluación de toda actividad de los magistrados ocurrida en un proceso judicial. Esta última postura es incompatible con el tipo penal denominado prevaricato. Y, aunque faltara alguno de los requisitos que prevé el art. 269 del Código Penal, basta que se den suficientes y categóricas caracterizaciones del obrar incorrecto para justificar la remoción por mal desempeño, sea porque de intento el juez mande o prohíba algo que la ley no manda o no prohíbe, o se omitan deliberadamente referencias normativas que dan solución al caso, aunque el hecho no cause daño o la resolución sea recurrible o anulada. (Disidencias de los Dres. Nano, Chausovsky, Penchansky y Agúndez). J.E.M.N. Causa N° 3 "Bustos Fierro, Ricardo s/ pedido de enjuiciamiento". Nota: conf. Omar Breglia Arias, Omar R. Gauna, Código Penal y Leyes Complementarias, Comentado, Anotado y Concordado, Ed. Astrea, 1985, p. 930; Carlos Creus, Derecho Penal Parte Especial, Ed. Astrea, 4ta. edición actualizada, tomo 2, p. 327 y ss.; Manuel Ossorio y Florit, Código Penal de la República Argentina, Comentario, Jurisprudencia, Doctrina, Ed. Universidad, 11a. edición actualizada por Mario A. Rubino, Ed. 1999, p. 573).

3. Los actos del juez anteriores al nombramiento no se subsumen dentro de la causal de mal desempeño. Dado que estos actos fueron analizados por el Senado al prestar acuerdo a la propuesta del Poder Ejecutivo, admitir su revisión implicaría entrometerse en funciones que corresponden a otros poderes del Estado⁶⁴.

a.2 Comisión de delitos

Se trata de una causal de remoción que no ocasiona demasiadas dificultades. Comprende aquellas conductas que se subsumen en los tipos penales establecidos por la legislación penal con anterioridad a la ocurrencia del hecho o en figuras delictivas tipificadas por la propia Constitución⁶⁵.

La Constitución se refiere a los delitos cometidos en el ejercicio de la función y a los delitos comunes. El primer supuesto comprende los casos de cohecho, malversación de caudales públicos, exacciones ilegales, prevaricato y negociaciones incompatibles con el ejercicio de las funciones. Los crímenes comunes son aquellos que pueden ser cometidos por cualquier persona sin necesidad de tener el cargo de juez y sin tener vínculo alguno con la función judicial⁶⁶.

La destitución de un juez por esta causal no implica que el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento hayan determinado la responsabilidad penal del magistrado removido. Ello implica la posibilidad de que el magistrado destituido sea absuelto en el procedimiento penal posterior. Asimismo, es posible que un juez removido por la causal de mal desempeño sea condenado luego en sede penal.

b. Legitimación para presentar una denuncia ante el Consejo de la Magistratura

El Consejo de la Magistratura puede actuar de oficio o como consecuencia de una denuncia que le sea presentada. Según lo establecido por el Reglamento de la Comisión de Acusación, la legitimación para presentar una denuncia es bien amplia: toda persona que tenga conocimiento de un hecho que configure alguna de las causales de remoción previstas por la Constitución y que sea imputable a un magistrado podrá denunciarlo ante el Consejo de la Magistratura⁶⁷. De acuerdo con el Reglamento, el denunciante no es parte en las actuaciones⁶⁸, aunque se encuentra obligado a comparecer en todos los casos en que sea requerida su presencia⁶⁹. En este sentido, el desistimiento del denunciante no impide continuar con la investigación. Ni la Constitución ni la Ley 24.937 contienen una norma que regule la legitimación para presentar una denuncia ante el Consejo.

El artículo 15 de la Ley 24.937 dispone que en aquellos casos en que sean los tribunales superiores los que advirtieran la presunta comisión de ilícitos o la existencia manifiesta de desconocimiento del derecho aplicable por parte de jueces inferiores, dispondrán sólo para estos casos, la instrucción de un sumario que se remitirá con sus resultados al Consejo de la Magistratura, a los fines de promover o desestimar la acusación correspondiente.

c. Requisitos que debe cumplir la denuncia

El artículo 2º del Reglamento establece los requisitos que debe contener la denuncia.

⁶⁴ J.E.M.N. Causa N° 2 "Brusa, Víctor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento".

⁶⁵ Kiper, Claudio M, Op. Cit., página 117.

⁶⁶ Kiper, Claudio M, Op. Cit., página 119.

⁶⁷ Artículo 1º de la Ley 24.937.

⁶⁸ Han existido planteos de denunciantes que han pretendido constituirse en partes dentro del procedimiento ante la Comisión de Acusación. En estos casos se ha invocado la figura del querrelante en el proceso penal y la aplicación supletoria del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) prevista por el propio Reglamento de la Comisión. Estos planteos han sido rechazados sobre la base de que existe una norma específica del Reglamento que impide al denunciante ser parte en el procedimiento. Al existir una norma específica no puede invocarse la aplicación supletoria del CPPN.

⁶⁹ La Comisión de Acusación ha requerido la presencia de los denunciantes en escasas oportunidades. Ello se debe, fundamentalmente, a que el denunciante no es parte en el procedimiento. Las citaciones se han justificado en la necesidad de que el denunciante formule aclaraciones, sobre todo en casos de gran complejidad.

Ésta debe formularse por escrito y debe presentarse ante la mesa de entradas del Consejo en original y copia, siendo esta última devuelta al denunciado como constancia de recepción. El escrito de denuncia no está sometido a ningún rigorismo formal aunque el Reglamento dispone algunos requisitos mínimos⁷⁰.

En aquellos casos en que la denuncia no sea presentada personalmente y no sea ratificada ante el funcionario autorizado de mesa de entradas, la Comisión podrá citar al denunciante a que dentro de los cinco días subsiguientes a la notificación comparezca a ratificarla. Si el denunciante es un tribunal superior, un poder del Estado o integrante del mismo, una asociación o colegio profesional o un miembro del Consejo de la Magistratura, bastará la confirmación de la denuncia sin que sea necesaria la ratificación personal⁷¹. En ningún caso se admiten las denuncias anónimas.

El Reglamento no exige patrocinio letrado obligatorio para formular denuncias y tampoco prevé la imposición de una multa para el denunciante temerario o malicioso⁷².

Tanto si se trata de una denuncia efectuada por una persona cualquiera como en el caso de un sumario instruido por los tribunales superiores, se gira a la presidencia del Consejo quien los asigna a la Comisión de Acusación

(artículo 3.b del Reglamento de la Comisión de Acusación y artículo 11.f del Reglamento General del Consejo).

La Comisión de Acusación ha establecido la práctica de adjudicar a estudio de sus distintos miembros los expedientes de las denuncias presentadas. Sin embargo, en las causas que presentan cierta complejidad, ha resuelto que los expedientes deben ser analizados por el pleno de la Comisión⁷³.

En aquellas actuaciones en las que se ha verificado la existencia de conexidades objetivas o subjetivas, la Comisión ha resuelto su acumulación.

d. Trámite de la denuncia por la Comisión de Acusación

Para el trámite de la denuncia, el Reglamento de la Comisión de Acusación prevé distintas posibilidades. Si la denuncia es manifiestamente improcedente, la Comisión propone al Plenario del Consejo que la desestime sin más trámite. En aquellos casos en que la denuncia no se subsuma en alguna de las causales de remoción previstas por la Constitución pero surja de los hechos denunciados la posible comisión de una falta disciplinaria, se eleva al Plenario del Consejo con la recomendación de que sea girada a la Comisión de Disciplina. Finalmente, en el

⁷⁰ Según el artículo 2º de la Ley 24.937: a- Los datos personales del denunciante (nombre y apellido, nacionalidad, ocupación, profesión u oficio, estado civil, fecha de nacimiento y fotocopia del documento de identidad). Si el denunciante fuera un funcionario público o un representante de una asociación o colegio profesional, únicamente deberá consignar su nombre, apellido, domicilio real y cargo que desempeñe al momento de presentar la denuncia; b- El domicilio real del denunciante; c- Individualización del magistrado denunciado; d- La relación completa y circunstanciada de los hechos en que se funde la denuncia y cargos que se formulan; e- El ofrecimiento de la prueba que invoque para acreditar los hechos. En el caso de tratarse de prueba documental y la misma estuviere en poder del denunciante, deberá acompañarla en el mismo acto. En caso contrario, indicará con precisión el lugar en que se encuentre y/o persona que la tuviere en su poder; f- La firma del denunciante.

⁷¹ Tampoco será necesaria la ratificación cuando la firma del denunciante estuviese certificada por autoridad competente, ni exigible el comparendo personal por razones de distancia. En este último supuesto se arbitrará el medio fehaciente de ratificación que será notificado al denunciante.

⁷² Mediante dictamen 91/00 del 3 de octubre de 2000, la Comisión de Disciplina propuso al Plenario del Consejo modificar el artículo 3º del Reglamento de Informaciones Sumarias y Sumarios Administrativos para el Juzgamiento de las Faltas Disciplinarias de los Magistrados del Poder Judicial de la Nación agregando, como inciso g), entre los requisitos de la denuncia: "la firma del letrado patrocinante, quien deberá consignar el número de su inscripción en la matrícula federal". Asimismo, se aconsejó incorporar como artículo 30 bis, el siguiente: "Al proponer la desestimación *in limine* de una denuncia en los términos del artículo 5º de [dicho] Reglamento, la Comisión podrá aconsejar al Plenario la imposición de una multa al denunciante y a su letrado, de hasta el 25% de la remuneración de un juez de primera instancia, cuando aquélla fuera considerada temeraria o maliciosa". El 20 de junio de 2001 la Comisión de Acusación se expidió en contra tanto de la exigencia de patrocinio letrado como -por unanimidad- de la aplicación de multas por temeridad y malicia. En la Resolución Nº 286/01 el Plenario del Consejo rechazó la propuesta. Entre otros argumentos, consideró que el patrocinio letrado es propio de los procesos jurisdiccionales, que se vería afectado el principio de gratuidad y que respecto de las denuncias ante la justicia penal no se requiere patrocinio letrado obligatorio. Con relación a la multa el pleno del Consejo consideró que constituye una pena que únicamente puede ser impuesta por la ley. Respecto de una postura favorable a las modificaciones propuestas ver Kiper, Claudio M, Op. Cit., páginas 44 a 45.

⁷³ *Memoria Anual* del Consejo de la Magistratura correspondiente al año 2001; ver también *Memoria Anual* del Consejo de la Magistratura correspondiente al año 1999 y *Memoria Anual* del Consejo de la Magistratura correspondiente al año 2000.

caso de que la denuncia sea admisible la Comisión de Acusación deberá disponer las medidas preliminares que sean idóneas y necesarias para esclarecer los hechos denunciados. El Reglamento de la Comisión prevé un plazo - prorrogable por resolución fundada de la propia Comisión- de treinta días para tomar las medidas preliminares respecto del caso.

Asuntos ingresados en la Comisión de Acusación 1999-2001

Asuntos ingresados	1999	2000	2001
Total	188 exptes. y 7 notas	151 exptes. y 10 notas	105 exptes. y 4 notas
Remitidos por la H. Cámara de Diputados	103 exptes.	S/D	S/D
Enviados por la Comisión de Disciplina	68 exptes. y 1 nota	13 exptes. y 1 nota	2 exptes.
Enviados por decisión del Plenario	1 exptes.	5 exptes.	2 exptes.
Asignados por el Comité creado por Resolución 252/99	2 exptes.	132 exptes.	96 exptes.
Asignados por el Sr. Presidente de la Magistratura (por acumulación)	13 exptes.	y 6 notas 3 notas	y 1 nota y 1 nota
Por desglose dispuesto por la Comisión de Acusación	1 expte.	1 expte.	S/D
Asignados por Secretaría General			1 expte. y 2 notas
Remitido por la Comisión Auxiliar Permanente de Reglamentación	S/D	S/D	1 expte.
Asignado por la Comisión Auxiliar de Coordinación de Labor	S/D	S/D	1 expte.

En el año 2000 se desestimaron 75 expedientes y 5 notas por considerarse que los hechos denunciados y la prueba producida no configuraban ninguna de las causales de remoción previstas por el art. 53 de la Constitución Nacional. Esta cifra incluye las cuestiones declaradas abstractas por renuncia de los magistrados⁷⁴.

Entre los 111 expedientes y las 4 notas que se desestimaron en el año 2001 por considerarse que los hechos denunciados no configuraban alguna de las causales de remoción previstas por el art. 53 de la Constitución Nacional, se incluyen 15 en que se declararon abstractas las cuestiones en análisis en razón de haber cesado en sus cargos los magistrados por renuncia, y 1 expediente que fue rechazado *in limine* en los términos del art. 6 inc. a) del Reglamento de la Comisión de Acusación⁷⁵.

Asimismo, los 20 expedientes remitidos a la Comisión de Disciplina fueron enviados a fin de que se determine si se configura alguna de las conductas previstas en el art. 14 de la Ley 24.937. Cabe destacar que en el trámite de estos expedientes, 5 causas fueron devueltas por el Plenario del Consejo a la Comisión donde se realizaron nuevas medidas de prueba y se reformularon los dictámenes en tres casos. Estos tres dictámenes fueron aprobados por el Plenario del Consejo. De los dictámenes devueltos, uno continúa en trámite ante la Comisión y el otro fue desestimado y archivado (Se trata del expediente 13/98 caratulado "Francos, Guillermo c/Tit. del Juzg. Fed. San Isidro Dr. Roberto Marquevich" y sus acumulados en el cual la mayoría de la Comisión se pronunció por la desestimación y la minoría por la acusación)⁷⁶.

Expedientes en trámite al 31 de diciembre de cada año - Período 1999-2001

Expedientes o notas en trámite al 31/12/99	90 exptes. y 4 notas
Expedientes y notas en trámite al 31/12/00	147 exptes. y 8 notas
Expedientes y notas en trámite al 31/12/01	106 exptes. y 5 notas

⁷⁴ Memoria Anual del Consejo de la Magistratura correspondiente al año 2000.

⁷⁵ Memoria Anual del Consejo de la Magistratura correspondiente al año 2001.

⁷⁶ Ibidem.

e. Medidas preliminares

En primer lugar, debe señalarse que en la práctica, la Comisión de Acusación no toma decisión alguna respecto de la denuncia sin haber compulsado previamente el expediente que la ha originado⁷⁷.

La Comisión se encuentra facultada para citar al denunciante con el objeto de que formule aclaraciones o ampliaciones de los hechos denunciados. Asimismo, tiene la facultad de interrogar en carácter de testigo a toda persona que tuviere conocimiento de los mismos y citar a careos cuando se presuma su utilidad para la investigación. Los interrogatorios de la Comisión a testigos han sido poco respetuosos de las garantías del debido proceso. Se han dado interrogatorios verdaderamente inquisitivos que han obviado la aplicación supletoria del CPPN que prevé el Reglamento. La Comisión no ha recurrido a la facultad de citar a careos.

82 |

La Comisión podrá solicitar del juez federal en turno que corresponda el registro de domicilios y secuestro de elementos de prueba, así como la interceptación y secuestro de correspondencia o la intervención telefónica o de cualquier medio de comunicación. Estas medidas serán solicitadas por resolución fundada de la Comisión siempre que se considere útil para comprobar los hechos denunciados o existiesen motivos para presumir la existencia de elementos vinculados con la investigación. Adicionalmente, la Comisión puede solicitar de personas físicas o jurídicas la información que tuvieran en su poder o los informes que fueren necesarios a los fines de la investigación. Esta facultad, cuya constitucionalidad ha sido seriamente cuestionada, no ha sido utilizada por la Comisión.

La Comisión ha adoptado distintas medidas preliminares en el marco del procedimiento de instrucción que regula el artículo 15 de la

Ley 24.937 y los artículos 7 y 9 del Reglamento de Acusación (prueba informativa, testimonial, declaración de los denunciantes y audiencias).

Medidas de prueba adoptadas por la Comisión de Acusación en los años 2000 y 2001

Medida de prueba	2000	2001
Oficios	702	549
Declaración a testigos	66	28
Magistrados citados	16	18

La Comisión de Acusación ha adoptado la práctica de sortear cada causa que llega a su conocimiento entre sus integrantes⁷⁸. Quien resulta sorteado se transforma en el instructor de la causa. Es el encargado de impulsar la causa y es el que elabora el pedido de medidas preliminares que luego es aprobado por el pleno de la Comisión.

Se ha considerado que la adopción de medidas preliminares por la Comisión de Acusación presenta dos problemas. En primer lugar, las medidas preliminares se transforman en una verdadera instrucción no dirigida al Jurado de Enjuiciamiento sino a la propia Comisión y al Plenario del Consejo. En segundo lugar, se ha señalado como problema el hecho de que no existe en la Comisión un director de prueba que determine cuales son conducentes y cuales improcedentes. No existe un análisis previo de las medidas solicitadas por los instructores designados en cada causa. Como consecuencia, las medidas solicitadas tienden a ser exageradas. Cabe señalar que no existe un sólo caso en el que se hayan rechazado las medidas solicitadas por el instructor de la denuncia.

f. Intervención del denunciado

El juez denunciado interviene en el proceso una vez que la Comisión haya substancia-

⁷⁷ Los autos son solicitados ad effectum videndi por la Comisión de Acusación.
⁷⁸ Esta práctica ya existía en la Comisión de Juicio Político en el Congreso.

do todas las medidas preliminares ordenadas así como todas las ampliaciones que hubiesen sido requeridas. Se fija una fecha y hora de audiencia en la cual se oirá al juez denunciado quien puede presentar ante la Comisión su descargo por escrito.

Se han dado casos de presentaciones espontáneas del denunciado antes de la citación a la audiencia de descargo. Jueces que han tomado conocimiento de la tramitación de denuncias en su contra ante la Comisión se han presentado solicitando vista de las actuaciones o formulando explicaciones que aún no habían sido solicitadas. Los pedidos de vista han sido rechazados sobre la base de la norma reglamentaria que prohíbe el acceso a las actuaciones con anterioridad a la citación prevista por el artículo 9 del Reglamento. Las explicaciones no solicitadas o cualquier otra información aportada por el denunciado, aún antes de la audiencia de descargo, han sido agregadas al expediente para ser evaluadas con posterioridad.

Recién a partir del momento en que el juez denunciado es notificado de la audiencia se pondrán a su disposición las actuaciones de la Comisión. En la notificación se comunica al denunciado la integración de la Comisión a los efectos de una eventual recusación de sus miembros.

El Reglamento de la Comisión prevé como causales de recusación el parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado y segundo de afinidad o matrimonio con el magistrado denunciado y la enemistad con el magistrado denunciado que se manifieste por hechos conocidos.

A partir de la audiencia empieza a correr un plazo de quince días para que la Comisión adopte una decisión con relación al caso. La existencia de este plazo ha llevado a que la Comisión cite al denunciado a formular su descargo cuando la instrucción se encuentra prácticamente terminada.

g. Dictamen de la Comisión de Acusación

Cumplidos todos los trámites, la Comisión fija -dentro de los cinco días- una reunión a los efectos de elaborar y firmar un dictamen fundado, con el propósito de proponer al Plenario del Consejo la acusación del magistrado y -en su caso- la suspensión, o el rechazo de la denuncia.

h. Acusación del Plenario del Consejo de la Magistratura

El artículo 7 inciso 7 de la Ley 24.937 establece que la decisión respecto de la apertura del procedimiento de remoción y la formulación de la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento requiere la mayoría de dos tercios de los miembros presentes. La decisión no será susceptible de acción o recurso judicial o administrativo alguno.

Acusaciones propuestas 1999-2001⁷⁹

Acusaciones Propuestas	Total	1 (3 exps. y 1 nota)	3 (15 exps. y 3 notas)
En trámite ante el Jurado de Enjuiciamiento	2		
Se declaró abstracta por el Plenario como consecuencia de la renuncia del magistrado	1		
Se declaró abstracta por el Jurado de Enjuiciamiento como consecuencia de la renuncia del magistrado	1		
Remisiones a la Comisión de Disciplina		3 exp-tes.	17 exp-tes. 20 exp-tes.
Desestimaciones propuestas o archivo		81 exp-tes. y 3 notas.	75 exp-tes. y 5 notas. 111 exp-tes. y 4 notas.

En el año 2001 se resolvió proponer al Plenario del Consejo de la Magistratura la apertura del procedimiento de remoción, la suspensión y la acusación de tres magistrados: Dres.

⁷⁹ Memoria Anual del Consejo de la Magistratura correspondiente al año 2000 y 2001.

Carlos Daniel Liporaci, Luis Alberto Leiva y Mirta Carmen Torres Nieto⁸⁰.

La apertura del procedimiento de remoción del Dr. Liporaci -entonces titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 3- fue aprobada por el Plenario del Consejo (resolución 4/01), por las causales de mal desempeño de sus funciones y mala conducta (conf. artículos 53 y 110 de la Constitución Nacional). Asimismo, se dispuso su suspensión en los términos del artículo 114, inciso 5º, de la Constitución Nacional, se formuló la acusación, y se designó como representantes del Consejo ante el Jurado de Enjuiciamiento a los Dres. Angel Fermín Garrote y/o Pablo Daniel Fernández. Posteriormente, se declaró abstracta la cuestión por la renuncia del magistrado⁸¹.

En el caso del Dr. Luis Alberto Leiva, titular del Juzgado Federal N° 1 de la ciudad de Mendoza, la apertura del procedimiento de remoción fue aprobada por el Plenario mediante resolución 359/01 por las causales de mal desempeño en el cargo y probable comisión de delitos (art. 53 de la Constitución Nacional), y se designaron como representantes de este Cuerpo ante el Jurado de Enjuiciamiento a los Dres. Juan Mario Gersenobitz y/o María Lelia Chaya y/o Miguel Angel Pichetto⁸².

Posteriormente, se resolvió la apertura del procedimiento de remoción, la acusación y suspensión de la Dra. Mirta Carmen Torres Nieto, titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 37 (resolución 408/01) por las causales de mal desempeño en el ejercicio de sus funciones y probable comisión de delitos (art. 53 de la Constitución Nacional) y fue designado representante del Consejo de la Magistratura ante el Jurado de Enjuiciamiento el Dr. Juan Mario Gersenobitz⁸³.

4. Procedimiento de remoción⁸⁴

a. Inicio del procedimiento de remoción

El procedimiento ante el Jurado de Enjuiciamiento se inicia con la presentación de la acusación formulada por el Plenario del Consejo, de acuerdo con el dictamen de la Comisión de Acusación del que se corre traslado al magistrado denunciado por el término de diez días.

La acusación ante el Jurado se encuentra a cargo del representante del Consejo de la Magistratura designado para sostenerla.

b. Apertura a prueba

Contestado el traslado de la acusación, se abre la causa a prueba por el término de treinta días. Ante petición expresa y fundada, este plazo puede ser prorrogado por disposición de la mayoría del Jurado.

Las partes, en los escritos de acusación y defensa, podrán ofrecer todos los medios de prueba previstos por el Código Procesal Penal de la Nación. Asimismo, deben agregar la prueba documental que tuvieren en su poder e individualizar toda aquélla que no esté a su disposición.

El Jurado, por decisión de la mayoría absoluta del total de sus miembros, podrá rechazar por resolución fundada las pruebas que considere inconducentes o meramente dilatorias. Esta resolución no puede ser recurrida.

c. Audiencia de debate

El presidente del Jurado fija una audiencia de debate en la cual se recibirá toda la prueba. A la audiencia son citadas las partes, el defensor oficial, los auxiliares que correspondan, testigos, peritos e intérpretes.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Salvo menciones expresas, el procedimiento ante el Jurado de Enjuiciamiento se encuentra regulado por su Reglamento.

La Ley 24.937 y el Reglamento del Jurado de Enjuiciamiento disponen que todas las audiencias serán orales y públicas. Sin embargo, el Reglamento faculta al Jurado a limitar el acceso a las audiencias por el tiempo necesario cuando la publicidad pueda afectar la moral, el orden público, la seguridad o la garantía del debido proceso. La resolución que limita el acceso no es recurrible.

d. La discusión y decisión final del Jurado de Enjuiciamiento

Concluida la recepción de prueba el representante el Consejo de la Magistratura y el magistrado acusado o su defensa deben producir el informe final que es oral.

Producidos ambos informes finales, el Jurado de Enjuiciamiento se reúne para deliberar en sesión secreta. El Reglamento del Jurado prevé que el fallo debe dictarse en un plazo no superior a veinte días, ser fundado y contar con seis votos concurrentes de un total de nueve miembros para disponer la remoción del magistrado acusado.

La Constitución dispone que el fallo del Jurado de Enjuiciamiento será irrecurrible y que no tendrá más efecto que destituir al acusado. El Reglamento del Jurado establece que contra el fallo solo procederá el pedido de aclaratoria

El Jurado de Enjuiciamiento inició el primer proceso de remoción el 2 de septiembre de 1999. Se trató de la acusación formulada por la Comisión de Acusación del Consejo de la Magistratura respecto de la Dra. Raquel Susana Morris Dloogatz, en ese entonces titular del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 1 de Morón⁸⁵. Este proceso concluyó con anterioridad a la iniciación de la etapa del debate oral y público por haber renunciado la acusa-

da a su cargo de magistrada, siendo aceptada su dimisión por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia de la Nación el 26 de noviembre de 1999 por el decreto N° 1.405/99, publicado en el Boletín Oficial el día 1º de diciembre de 1999⁸⁶.

En el 2000, el Plenario del Consejo de la Magistratura inició la acusación de un magistrado que fue remitida al Jurado de Enjuiciamiento, donde se declaró abstracta la cuestión por la renuncia del mismo⁸⁷.

En abril de 2000 tuvo lugar la audiencia de debate ante el Jurado de Enjuiciamiento en las actuaciones iniciadas a raíz de la acusación del Dr. Ricardo Bustos Fierro. La acusación formulada finalizó con el rechazo del pedido de remoción del magistrado⁸⁸.

El primer proceso de remoción efectuado por el Jurado de Enjuiciamiento que concluyó con la destitución de un magistrado, fue el efectuado al Dr. Víctor Hermes Brusa, en aquel momento titular del Juzgado Federal N° 1 de Santa Fe. Dicho proceso se inició el 19 de octubre de 1999 y finalizó el 30 de marzo de 2000, siendo removido de su cargo por la causal consuetudinaria de mal desempeño, con costas^{89 90}.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

En el sistema diseñado por la reforma constitucional de 1994, el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento tienen un alto impacto funcional respecto de la remoción de los jueces de primera y segunda instancia, dado que son los únicos órganos que intervienen en el procedimiento.

Asimismo, el Consejo de la Magistratura ocupa un rol determinante en el proceso al ser el único capaz de activar el procedimiento de

85 *Ibidem*.

86 *Ibidem*.

87 *Memoria Anual* correspondiente al año 2000.

88 *Ibidem*.

89 *Memoria Anual* correspondiente al año 2001.

90 Luego de la fecha de cierre de esta investigación fueron destituidos también el Dr. Leiva y la Dra. Torres Nieto.

remoción ante el Jurado de Enjuiciamiento mediante la acusación del Plenario. Incluso, una vez formulada la acusación, el Consejo de la Magistratura no se desliga del procedimiento e interviene como parte dentro del juicio. En su carácter de parte, el Consejo es el encargado de sostener la acusación y su intervención es influyente respecto de la actividad probatoria y en el alegato final del debate ante el Jurado de Enjuiciamiento.

Aún cuando la decisión final respecto de la acusación es tomada por el Plenario del Consejo, es la Comisión de Acusación la que determina en gran medida la decisión en cuanto a formular la acusación o desechar la denuncia. Si bien el dictamen elaborado por la Comisión no es vinculante para el Plenario, el hecho de que éste únicamente haya tomado la decisión contraria a la recomendada por la Comisión en dos oportunidades demuestra que los dictámenes proyectan, en gran medida, la decisión final en cuanto a la acusación de los jueces denunciados. Esto permitiría afirmar que, en la práctica, es la Comisión de Acusación la que tiene mayor impacto funcional dentro del procedimiento de acusación y remoción de los jueces.

Finalmente, cabe señalar que el impacto funcional de los distintos poderes del Estado sobre el procedimiento de remoción podría evaluarse sobre la base de la composición de los distintos órganos que intervienen en el proceso. En este sentido podría sostenerse que el Poder Legislativo tiene mayor impacto funcional que otros estamentos, sobre todo a partir del número de representantes en la Comisión de Acusación y como consecuencia del papel fundamental que este órgano juega en el proceso. El menor impacto funcional lo tendría el Poder Judicial, dado que no tiene representación en la Comisión de Acusación.

El procedimiento de remoción ha sido diseñado sobre la base del respeto a las garantías del debido proceso. Esta ha sido una de las razones que impulsaron la reforma de 1994 en materia de remoción de los jueces. En aquel

momento se argumentó sobre la necesidad de despolitizar el proceso y asegurar el derecho de defensa de los acusados, como lo dispone el artículo 25 de la Ley 24.937 respecto del Jurado de Enjuiciamiento.

Sin embargo, es preciso formular algunas salvedades. Ninguna de las resoluciones de la Comisión de Acusación, incluyendo el dictamen que se eleva al Plenario del Consejo, ni la resolución de este último en cuanto a la formulación de la acusación o desestimación de la denuncia ni la resolución final del Jurado de Enjuiciamiento admiten recurso alguno. La imposibilidad de impugnar las decisiones de los órganos que intervienen en el procedimiento de remoción es contraria al derecho de defensa del acusado en el proceso y constituye una muestra de que no se logró plenamente la pretendida despolitización del proceso.

Otra cuestión que se contrapone al derecho de defensa del denunciado es la imposibilidad de intervenir en la instrucción que lleva adelante la Comisión de Acusación, salvo en la audiencia final. Es evidente que sería mucho más fructífero a los efectos de la investigación escuchar las explicaciones del denunciado en una etapa previa. La existencia de un plazo para tomar la decisión final a partir de la audiencia lleva a que, en la práctica, la Comisión se vea imposibilitada de cambiar los criterios que ha adoptado sobre la base de las medidas preliminares diligenciadas.

Finalmente, la composición de los órganos que intervienen en el proceso puede ocasionar problemas en cuanto a la independencia e imparcialidad de las decisiones. Esto parece haber ocurrido respecto de los votos de los jueces -quizá con una actitud corporativa- en aquellos casos en los cuales se ha decidido acusar al magistrado denunciado ante el Jurado de Enjuiciamiento.

Una crítica que se ha formulado al sistema de remoción implementado reglamentariamente es que el denunciado debe soportar, en

caso de ser acusado por el Plenario del Consejo de la Magistratura, dos procesos: uno ante la Comisión de Acusación y otro ante el Jurado de Enjuiciamiento. Los reglamentos de uno y otro órgano han diseñado procedimientos prácticamente idénticos. Como consecuencia de ello, varios trámites se realizan por duplicado. La crítica se ha centrado en la Comisión de Acusación dado que las exigencias probatorias impuestas por el Reglamento parecen responder a la necesidad de reunir la información suficiente para enjuiciar al denunciado, cuando deberían bastar las necesarias para formular una acusación.

Los debates ante el Jurado de Enjuiciamiento y las reuniones del Plenario del Consejo y de la Comisión de Acusación son de carácter público y cualquier persona puede acceder a ellas. Esto ha permitido a muchos hablar de la transparencia del proceso de remoción establecido por la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, las actuaciones de la Comisión de Acusación no son de acceso público, tampoco el dictamen que se eleva al Plenario del Consejo ni las resoluciones de ésta en materia de remoción. Estas limitaciones generan dudas respecto de la transparencia del proceso dado que nadie controla el accionar de la Comisión de Acusación. Incluso el denunciante, al no ser parte en el proceso, se ve imposibilitado de efectuar un control pleno de las actuaciones y de las diligencias adoptadas por la Comisión en el caso que él mismo ha iniciado. En este sentido, la Comisión de Acusación gozaría de un margen de discrecionalidad que le permitiría actuar sobre los casos que llegan a su conocimiento. Esto podría dar lugar a violaciones a la garantía de defensa del denunciado.

Es importante señalar que, en la práctica, el sistema de remoción de los jueces inferiores por el Consejo de la Magistratura no ha tenido gran incidencia en el Poder Judicial. A pesar de la gran cantidad de denuncias que ha tramitado la Comisión de Acusación en estos primeros años de funcionamiento son muy pocas las acu-

saciones efectuadas y menos aún las remociones efectivas que ha realizado el Jurado de Enjuiciamiento. En proporción no se ha dado una gran variación respecto de la cantidad de remociones que había efectuado la Comisión de Juicio Político en los años previos a la reforma.

C.2. SUBSISTEMA DE DISCIPLINA

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto normativo

El artículo 114 de la Constitución Nacional establece que será atribución del Consejo de la Magistratura -entre otras- ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados. En igual sentido, la Ley N° 24.937 en su artículo 7 inciso 12 establece que el Consejo de la Magistratura reunido en sesión plenaria, tendrá la facultad de aplicar las sanciones a los magistrados a propuesta de la Comisión de Disciplina. Las decisiones deberán adoptarse con el voto de los dos tercios de miembros presentes.

La potestad disciplinaria del Consejo se encuentra deslindada del sistema de remoción de los magistrados y las causales que provocan la aplicación de una sanción difieren, en principio, de aquellas que dan lugar a la destitución de los jueces. De este modo, se mantiene la separación que existía antes de la creación del Consejo: mientras la potestad disciplinaria se encontraba en cabeza del Poder Judicial -de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras Federales de Apelación-, la función de destitución se encontraba en cabeza del Senado de la Nación a través del juicio político.

Es oportuno señalar que, asimismo, la Corte Suprema y los tribunales inferiores mantienen la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, para quienes rigen leyes y reglamentos particulares.

El artículo 30 del Reglamento de Informaciones Sumarias y Sumarios Administrativos

para el Juzgamiento de las Faltas Disciplinarias de los Magistrados del Poder Judicial de la Nación⁹¹ establece que cuando surgiere la comisión de un hecho u omisión que pudiere constituir falta disciplinaria de un miembro del Ministerio Público Fiscal o de la Defensa, la Comisión de Disciplina resolverá la remisión de los antecedentes al Procurador General de la Nación, o al Defensor General de la Nación, según corresponda. A partir de la reforma constitucional de 1994, el Ministerio Público y la Defensa Pública de la Nación son órganos independientes funcionalmente, no dependen jerárquicamente del Poder Judicial de la Nación ni de ninguno del resto de los Poderes.

La Ley N° 24.937, en su artículo 14, establece que la Comisión de Disciplina tiene la competencia de proponer al Plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los magistrados.

Asimismo, establece que dicha Comisión deberá conformarse, preferentemente, por la representación de los jueces y legisladores. Por su parte, el Reglamento General del Consejo de la Magistratura, en su artículo 22 inciso "b" establece que la Comisión de Disciplina estará compuesta por diez miembros: cuatro senadores, cuatro jueces, un abogado, y un representante del ámbito académico y científico.

El Reglamento de la Comisión de Disciplina, en su artículo 4 determina que las reuniones de la Comisión son públicas, salvo que la mayoría de los miembros presentes dispusieren lo contrario respecto de todos o algunos de los temas del orden del día. En este último caso, se agruparán los mismos, y la sesión será pública para los restantes. Los miembros del Consejo que no integren la Comisión podrán participar de sus reuniones, pero no podrán votar en los asuntos sometidos a su consideración.

Aspecto empírico

La Comisión de Disciplina actualmente está integrada por nueve miembros: tres senadores, un diputado, tres jueces, un representante del ámbito científico y académico, y un representante de los abogados, quedando un puesto vacante a cubrir, de acuerdo al artículo 30 del Reglamento General, por un juez⁹².

Durante el año 1999 ingresaron a la Comisión de Disciplina 283 asuntos, de los cuales 226 fueron iniciados ante el Consejo y remitidos directamente a la Comisión; 54 asuntos fueron iniciados ante las Cámaras de Apelaciones u otros y remitidas a la Comisión; y 3 provinieron de la Comisión de Acusación. En el mismo período se han resuelto 197 asuntos, mientras que 68 han sido remitidos a la Comisión de Acusación y 6 a la Comisión Auxiliar de Coordinación de Labor.

De acuerdo a las estadísticas elaboradas por el propio Consejo, de los 283 procedimientos iniciados en el año 1999 sólo uno culminó en la aplicación de una sanción disciplinaria y 68 fueron remitidos a la Comisión de Acusación; 88 fueron desestimados y archivados por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 3 del Reglamento de Informaciones Sumarias (desestimación sin más trámite por defectos en la denuncia) o por resultar manifiestamente improcedentes; 30 por falta de mérito; 2 por recomendación de eximición por parte de la Comisión Disciplinaria; 2 por la extinción de la acción fundada en el transcurso del período de dos años desde que fue cometida la falta.

En el año 2000, ingresaron 152 denuncias ante la Comisión, 19 fueron remitidos a la Comisión de Acusación, 113 fueron desestimadas y archivadas, entre otros, 56 por no cumplir

⁹¹ El artículo 1° del presente Reglamento establece: "Alcance. Se regirán por las disposiciones del presente las investigaciones tendientes a determinar la responsabilidad disciplinaria de los Magistrados del Poder Judicial de la Nación, por las conductas descritas en el art. 14 de la Ley 24.937 (modificada por Ley 24.939)".

⁹² Senadores: Dr. Jorge R. Yoma, Partido Justicialista; Dr. Ricardo Gómez Díez, Partido Renovador de Salta; Dr. Horacio D. Usandizaga, Unión Cívica Radical. Diputados: Dr. Miguel Ángel Pichetto, Partido Justicialista. Jueces: Dr. Bindo Caviglione Fraga, Dra. Margarita G. de Argüelles, Dr. Claudio M. Kiper. Académico: Dr. Juan C. Gemignani; y abogado, Dr. Eduardo D. E. Orio.

los requisitos mínimos que exige el artículo 3 del Reglamento y 53 por falta de mérito. Cuatro asuntos ingresados a la Comisión culminaron en la recomendación al Plenario de la aplicación de una sanción disciplinaria. Cabe aclarar que 69 expedientes se encontraban aún en trámite iniciado en el 2001.

En el año 2001, los asuntos ingresados a la Comisión fueron 197, entre ellos, 78 fueron desestimados por no reunir los requisitos mínimos y 29 por falta de mérito. Nueve de ellos culminaron en la recomendación al Plenario de la aplicación de una sanción disciplinaria.

No existe un cruzamiento de datos en las estadísticas del Consejo que permita determinar cuál ha sido el destino de las causas remitidas por la Comisión de Disciplina a la Comisión de Acusación, esto es, si alguna de las denuncias ingresadas a través de la Comisión de Disciplina culminó en la destitución del magistrado.

Frente a la cantidad de desestimaciones, la Comisión de Disciplina alega que "en la mayoría de los casos, de los términos de las denuncias formuladas se advierte liminarmente que están motivadas en la mera disconformidad del denunciante con las decisiones adoptadas por el magistrado cuya conducta se pretende cuestionar. Al respecto, este cuerpo ha sostenido en reiteradas oportunidades, que no puede arrojarse funciones judiciales de cada cuestión que se presenta en los tribunales, convirtiéndose en una nueva e inadmisibles vía revisora de los fallos adoptados por los jueces de la Nación"⁹³.

Desde su creación, la Comisión ha remitido al Plenario un total de 15 dictámenes proponiendo la aplicación de sanciones disciplinarias, de los cuales 5 han culminado en la efectiva aplicación de una sanción: 1 en el año 1999 (Resolución 261/99), 2 en el año 2000 (Resoluciones 113/00 y 123/00), 1 en el año

2001 (Resolución 162/01) y 1 en el año 2002 (Resolución 156/02)⁹⁴.

Desde la puesta en funcionamiento del Consejo de la Magistratura han existido diversos problemas de competencia con la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Uno de los conflictos más evidentes ha sido precisamente la potestad del Consejo para aplicar sanciones disciplinarias a los jueces de instancias menores, potestad antes ejercida por la Corte, delegada en las Cámaras Federales de Apelaciones y tribunales de instancias menores.

El artículo 12 del Reglamento de Informaciones Sumarias determina que "en el caso de que las denuncias que presentaren ante la Cámara Nacional de Casación Penal, las Cámaras de Apelaciones u otros tribunales que ejerzan superintendencia, deberán: a) Comunicar de inmediato al Consejo la radicación de la denuncia, remitiendo copia de la misma; b) Remitir la denuncia al Consejo sin más trámite cuando estime que es manifiestamente improcedente; esta decisión deberá ser acompañada de un informe fundado; c) Realizar la información sumaria por intermedio del instructor o los instructores que designen, que deberá concluirse en el término de 20 días (...); d) Remitir las actuaciones al Consejo una vez finalizadas las mismas (...)" a los fines de que la Comisión disponga la ampliación de la información sumaria, proponga al Consejo la clausura del procedimiento por falta de mérito u ordenar la instrucción del sumario (art. 13 del Reglamento de Informaciones Sumarias).

El Consejo de la Magistratura, el 10 de diciembre de 1998 (en una de las primeras reuniones luego de constituida la Comisión de Disciplina) requirió a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los tribunales inferiores los expedientes disciplinarios iniciados por hechos acaecidos con posterioridad al 17 de

⁹³ Informe de la Comisión de Disciplina, Memoria Anual del Consejo de la Magistratura del Año 2001.

⁹⁴ Cabe destacar, respecto de la sanción aplicada en el año 2002, que aún no contamos con las estadísticas correspondientes a ese período, por lo que los 15 dictámenes corresponderían a los años 1999, 2000 y 2001.

noviembre de 1998. El 10 de junio de 1999 se dictó la Resolución 97/99 mediante la cual se resolvió reafirmar dicha competencia disciplinaria y se dispuso que el Consejo es competente para entender en las causas disciplinarias promovidas por hechos acaecidos con anterioridad a esa fecha, siempre que las actuaciones correspondientes hayan sido o fueren iniciadas ante el Consejo con posterioridad a la fecha de su instalación⁹⁵.

II. DEBIDO PROCESO

Aspecto normativo

El Reglamento de Informaciones Sumarias y Sumarios Administrativos para el Juzgamiento de las Faltas Disciplinarias de los Magistrados del Poder Judicial de la Nación es la norma interna que regula todo el procedimiento que culmina en la aplicación de una sanción disciplinaria.

El Consejo puede proceder de oficio o ante denuncia que le efectúen otros órganos del Poder Judicial, magistrados, funcionarios o particulares que acrediten un interés legítimo, de acuerdo con el artículo 14 inc. b) de la Ley 24.937.

Este Reglamento determina el modo de efectuar las denuncias, por mesa de entradas del Consejo o ante las Cámaras de Apelaciones con jurisdicción en el lugar en que ocurrió el hecho o del Tribunal que ejerza superintendencia. En este segundo caso, como lo mencionamos, los tribunales de alzada deben realizar un informe sumario y remitirlo posteriormente a la Comisión.

De acuerdo al Reglamento, la denuncia - independientemente del organismo que la reciba - debe cumplir con los siguientes requisitos: a) los datos personales del denunciante (nombre, apellido, nacionalidad, ocupación, profesión u oficio, y documento de identidad); b)

domicilio real del denunciante; c) individualización del demandado; d) la relación completa y circunstanciada de los hechos en que se funda la denuncia; e) la indicación de la prueba que invoque para acreditar los hechos; f) la firma del denunciante⁹⁶.

En el caso de que la denuncia no reúna dichos requisitos, el mismo artículo establece que la Comisión debe proponer al Plenario del Consejo su desestimación sin más trámite (artículo 5 del Reglamento).

De cumplir los requisitos, uno de los miembros de la Comisión, seleccionado por sorteo, debe analizar la información sumaria con la finalidad de determinar la verosimilitud de los hechos que la motivan y, en su caso, la procedencia de instruir un sumario.

Finalizada esta etapa, deberá proponer optar entre su ampliación, la clausura del procedimiento o la instrucción del sumario. Adoptada esta última o finalizado el lapso previsto para su realización, el instructor propondrá la exención de responsabilidad del magistrado o la aplicación de una sanción.

De esta propuesta se correrá vista al denunciado, y luego de ello, la Comisión propondrá al Plenario la exención de responsabilidad o la imposición de alguna de las sanciones contempladas en la Ley 24.937.

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, el denunciante no forma parte de las actuaciones ni se le confiere vista de ellas, sólo le es notificado el resultado del procedimiento. El hecho de que el denunciante desista de la denuncia no extingue el procedimiento, ni impide que el Consejo continúe con el trámite. De este modo se resolvió en la Resolución 261/99, con motivo de la primera sanción aplicada por el Consejo.

⁹⁵ Memoria Anual del Consejo de la Magistratura del año 1999.

⁹⁶ Artículo 3 del Reglamento de Informaciones Sumarias y Sumarios Administrativos para el Juzgamiento de las Faltas Disciplinarias de los Magistrados del Poder Judicial de la Nación.

El Reglamento prevé el traslado de lo actuado al denunciado una vez que se decide la instrucción del sumario, el denunciado puede recusar al instructor designado por sorteo, puede presentar recurso de revocatoria ante el instructor y de apelación ante la Comisión de Disciplina respecto de las pruebas que sustentan el procedimiento. El denunciado tiene derecho a presentarse e intervenir en todas las diligencias probatorias que realice el instructor (art. 17 del Reglamento de Informaciones Sumarias). Para todo lo que no está previsto en el Reglamento se aplica supletoriamente el Código Procesal Penal de la Nación (art. 35 del Reglamento).

Respecto de la publicidad de las actuaciones, el artículo 32 del Reglamento de Informaciones Sumarias prevé que son confidenciales. Las deliberaciones de la Comisión de Disciplina en los asuntos traídos a su dictamen serán reservadas, pudiendo acceder solamente los Consejeros, sus asesores y los agentes de la Comisión, debiendo guardar secreto de las mismas. A ello se suma la posibilidad de que el Consejo en Pleno determine por la mayoría de los miembros presentes que la sesión sea reservada (artículo 3 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura). El mismo texto reproduce el artículo 4 del Reglamento de la Comisión de Disciplina. De acuerdo a la Resolución 293/99, la finalidad de la cláusula "se ajusta a la necesidad de mantener a la pesquisa en un ámbito propicio que no perjudique la realización de las medidas tendientes a deslindar la responsabilidad de los magistrados y que propenda a resguardar su buen nombre y honor, en tanto los hechos investigados por la Comisión de Disciplina no hayan obtenido aún el dictamen previsto".

Faltas disciplinarias

En el plano legal observamos que el artículo 14 de la Ley 24.937 establece cuáles son las sanciones disciplinarias aplicables, "por cuestiones vinculadas a la eficaz prestación del servicio de justicia, podrán ser sancionadas mediante advertencia, apercibimiento y multa

de hasta un treinta por ciento de sus haberes", y enumera como conductas que constituyen faltas disciplinarias las siguientes:

La infracción a las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de incompatibilidades y prohibiciones, establecidas para la magistratura judicial;

Las faltas a la consideración y el respeto debidos a otros magistrados;

El trato incorrecto a abogados, peritos, auxiliares de la Justicia o litigantes;

Los actos ofensivos al decoro de la función judicial o que comprometan la dignidad del cargo;

El incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias;

La inasistencia reiterada a la sede del tribunal o el incumplimiento reiterado en su juzgado del horario de atención al público;

La falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes, así como de las obligaciones establecidas en el Reglamento para la Justicia Nacional.

La fuente del inciso a (*la infracción a las normas legales y reglamentarias vigentes...*) es el Reglamento para la Justicia Nacional dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1952 y la Ley 4.055 de 1902, utilizados en varias ocasiones por el Consejo al momento de aplicar sanciones, tal como lo veremos más adelante.

La Ley 4055, que otorgaba a la Corte la superintendencia sobre tribunales inferiores y que se encuentra actualmente derogada sólo en alguna de sus partes, establece como causales de sanción disciplinaria "(...) faltas a la consideración y respeto debidos a la Corte o alguno de sus miembros, por actos ofensivos al decoro de la administración de justicia, o por falta y negligencia en el cumplimiento de su deber".

Por su lado, el artículo 8 del Reglamento para la Justicia Nacional, enumera las obligaciones de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial: *"Los magistrados, funcionarios y empleados deberán observar una conducta irreprochable. Especialmente están obligados a: a) residir en el lugar en que desempeñen sus tareas o dentro de un radio de pronta comunicación que no exceda de 70 km. del mismo (...); guardar absoluta reserva con respecto a los asuntos vinculados con las funciones de los respectivos tribunales; c) no evacuar consultas ni dar asesoramiento en los casos de contienda judicial actual o posible; d) no gestionar asuntos de terceros ni interesarse por ellos, salvo los supuestos de representación necesaria; e) no podrán estar afiliados a partidos o agrupaciones políticas; f) rehusar dádivas o beneficios; g) no practicar juegos por dinero ni frecuentar lugares destinados a ellos; h) levantar en el plazo de 60 días contados desde la fecha de su notificación cualquier embargo que se trabare sobre sus sueldos o el concurso que se hubiera decretado; (...) i) no ejercer profesiones liberales ni aún con motivo de nombramiento de oficio o a propuesta de partes; j) no ejercer el comercio ni actividad lucrativa alguna sin autorización de la respectiva autoridad de superintendencia; k) no desempeñar ningún empleo público o privado, aún con carácter interino sin autorización de la respectiva autoridad de superintendencia. (...) Exceptúanse los cargos docentes y las comisiones de estudio (...) no podrán desempeñar cargos docentes en la enseñanza primaria y secundaria (...); l) no practicar deportes como profesional; m) no participar en asociaciones profesionales, con excepción de las mutualistas, ni en comisiones directivas de ninguna asociación, sin la autorización de la respectiva autoridad de la superintendencia".*

Cabe recordar, como mencionamos previamente, que el último párrafo del inc. b del artículo 14, establece expresamente que no

pueden ser objeto de revisión y sanción los contenidos de las sentencias que dicten los jueces, con la finalidad de preservar su independencia.

La Resolución 123/99, del 8 de julio de 1999, aborda el tema de la competencia para la aplicación de sanciones disciplinarias a los magistrados. Dicha resolución establece que la "competencia no se extiende a las sanciones que, de acuerdo con lo dispuesto por los respectivos ordenamientos procesales, pueden aplicar los tribunales superiores a los jueces cuando se trata de facultades disciplinarias anexas al ejercicio de la función jurisdiccional, y no de atribuciones de superintendencia que tienen por objetivo dirigir los procesos y mantener el buen orden y decoro en los juicios y que pueden, a su vez, vincularse con los intereses debatidos por las partes en el expediente judicial"⁹⁷.

Recursos

En relación a los recursos que pueden interponerse, el artículo 14 de la Ley 24.937 prevé que las sanciones disciplinarias que aplique el Consejo de la Magistratura serán apelables en sede judicial por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El recurso deberá ser interpuesto y fundado por escrito ante el Consejo, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, acompañando la prueba y la documentación de que intentare valerse el recurrente. El Consejo, tomando en cuenta los argumentos del recurrente, deberá fundar la elevación dentro del plazo de cinco días, contados a partir de la fecha de presentación, y deberá remitirlo, dentro de los cinco días siguientes, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien deberá resolver en el plazo de ciento veinte días.

Aspecto empírico

Cumplimiento de las formas procesales

Dada la confidencialidad que establece el artículo 30 del Reglamento no es posible acceder a los expedientes que tramitan en la Comisión de Disciplina, por lo que no se puede determinar si existen violaciones al procedimiento establecido por la ley y a los reglamentos a los que nos hemos referido con anterioridad. Únicamente son accesibles las resoluciones del Consejo en Pleno, en donde se describe parte del procedimiento y de las actuaciones.

Sanciones y causales

De las resoluciones del Consejo se pueden extraer algunas líneas de interpretación doctrinaria respecto de las conductas que son susceptibles de sanción disciplinaria.

En un boletín difundido por el Consejo de la Magistratura se establece que el apartamiento de lo decidido en un Plenario del Tribunal Superior puede dar lugar a la aplicación de una sanción disciplinaria: *"Aunque el juez hubiere resuelto la demanda habiéndose apartado de lo decidido en un plenario del tribunal superior, ello sólo podría haber dado lugar a una sanción disciplinaria, tal como surge de la doctrina del Alto Tribunal en materia de desconocimiento de los jueces de las instancias anteriores de la doctrina obligatoria de los tribunales superiores"*⁹⁸.

Si bien se trata de un fallo del Jurado de Enjuiciamiento, lo cierto es que el apartarse de la doctrina de un Plenario constituye una causal suficiente para la sanción de una sanción disciplinaria: según la Resolución 123/99, esta sería de competencia de los tribunales de alzada o de la Corte Suprema y no del Consejo de la Magistratura.

Resoluciones en materia de disciplina del Consejo

La primera sanción aplicada por el Consejo de la Magistratura encuentra su fundamento en el artículo 14 inc. a de la Ley 24.937 (*la infracción a las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de incompatibilidades y prohibiciones, establecidas para la magistratura judicial*) y el artículo 8 inc. c del Reglamento para la Justicia Nacional (*no evacuar consultas ni dar asesoramiento en los casos de contienda judicial actual o posible*) por considerarse que sus declaraciones públicas -divulgadas por un diario- "exceden los límites de prudencia y mesura propios de las expresiones que los magistrados deben transmitir a los medios de comunicación". El juez había sido denunciado por haber actuado como juez y parte en una causa que tramitaba en su juzgado. Los hechos eran anteriores a la creación del Consejo de la Magistratura y, por lo tanto, no caían bajo su competencia. Empero, el denunciado hizo saber a través de un medio de prensa que quienes lo habían denunciado debían desistir de la denuncia "so pena de verse obligado a accionar en contra de ellos, lo que les va a acarrear toda una serie de consecuencias y de inconvenientes" (considerando 8). El denunciado ratificó los dichos en el sumario y justificó su accionar alegando que "(...) ante la onerosidad y lentitud de la justicia, tenía a la mano sin costo alguno un modo fácil y directo de llegar a sus agresores (...). Con franqueza total, nunca deseé demandarlos, si acaso desistían de una falsa denuncia en su contra. Con abandonar su intento bastaba. Entonces, ¿por qué negarme a la posibilidad de 'notificarlos' de la realidad imperante (por medio de un diario)?" (considerando 4). Los denunciantes efectivamente desistieron de la demanda ante el Consejo dejando constancia de los hechos y éste se avocó a la investigación de oficio. La sanción aplicada fue de apercibimiento. La denuncia fue presentada el 14 de enero de 1999 y la resolución a

⁹⁸ Causa N° 3 Bustos Fierro, Ricardo s/ pedido de enjuiciamiento.

través de la cual se aplica la sanción el 2 de diciembre de 1999. **Resolución 261/99.**

La segunda sanción aplicada por el Consejo de la Magistratura estuvo basada en la infracción reiterada al artículo 14 inc. b) de la Ley 24.937 (*faltas a la consideración y el respeto debidos a otros magistrados*). El juez hizo reiteradas declaraciones, también a través de los medios de comunicación, en contra del Tribunal Oral Criminal que invalidó sus actuaciones en una causa sobre tráfico de estupefacientes por defectos procesales. Entre otras cosas, el juez declaró: "(...) he reanalizado la causa y ratifico mi actuación. Los jueces estamos para aplicar la ley resguardando las garantías constitucionales y no para entrar en un bizantinismo procesal que termina sancionando a los que están en contra de la droga y liberando a los delincuentes confesos". El juez calificó el accionar del Tribunal como "hiperprocesalista, hiperpurista y angelista (...)", y agregó: "estas disquisiciones procesales llevan a que el tema sea un viva la pepa' en el que en procedimientos complejos la policía termina siendo amonestada (...) quiero que a la comunidad de Ushuaia le quede claro que en este procedimiento (...) que si de esta interpretación super garantista (...) surge la caída de la causa, que quede claro quiénes son los responsables" (considerando 2). El Consejo opinó que "las opiniones públicas expuestas importan faltas de consideración y respeto a los jueces integrantes del Tribunal Oral Federal de Ushuaia, ya que -por separado y en conjunto- encierran términos descomedidos respecto de los miembros de un Tribunal de alzada, y de la actividad jurisdiccional por ellos realizada" (considerando 3). La sanción aplicada fue la de apercibimiento. La información sumaria fue iniciada el 17 de marzo de 1999 y la resolución que aplica la sanción dictada el día 24 de mayo del 2000. **Resolución 113/00.**

La tercera sanción aplicada por el Consejo de la Magistratura encuentra su fundamento en la causal contemplada por el artículo 14 de la Ley 24.937 (*incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias*). Cabe

destacar que se trata del mismo juez sancionado en la primera resolución dictada por el Consejo. El juez fue denunciado por el Tribunal Oral Federal de Comodoro Rivadavia, por reiteradas demoras producidas en la tramitación de un expediente a su cargo. En su denuncia, el Tribunal consideró que "la investigación y juicio para determinar si existió un golpe de puño a un preso llevó casi 5 años (...) [estas] serias falencias y demoras, conspiran contra una certera recreación de la verdad histórica de lo acontecido y dificultan cuando no impiden hacer justicia efectiva". Estas declaraciones fueron compartidas con el fiscal del juicio, quien citó varias causas más en las que los retrasos eran inaceptables. El Consejero instructor concluyó que en la causa mencionada se había vulnerado lo establecido por los artículos 125 y 207 del Código Procesal Penal, que regulan lo relativo a los plazos de instrucción. El Consejero instructor evaluó la posibilidad de que los retrasos se debieran a las situaciones externas alegadas por el magistrado (sobrecarga de expedientes) concluyendo que el juez había actuado negligentemente en tanto no había utilizado ninguno de los medios procesales previstos para estas situaciones. A su vez, el fiscal de la causa había advertido al juez en dos ocasiones los retrasos. Esos escritos no fueron proveídos. Cabe destacar que el Consejo sólo se expidió sobre los hechos presentados por los denunciados, pese a que el propio denunciado admitió retrasos en todas las causas tramitadas ante su juzgado, corroborado en parte por el fiscal que actuó de testigo. Al respecto, el Consejo expresó que en este caso se han probado circunstancias particulares que ameritan la aplicación de la sanción pero que "esto no significa que deban imponerse sanciones disciplinarias cada vez que se comprueben demoras, sino que deben evaluarse, en cada caso concreto, si la tramitación de la causa presenta características irregulares que determinan la necesidad de reprochar la conducta del magistrado". En este caso, la sanción aplicada fue de multa por el 5% de su haber mensual siguiente. La denuncia fue realizada en febrero de 1999 y la resolución que aplica la sanción expedida el 24 de mayo de 2000. **Resolución 123/00.**

La cuarta sanción aplicada por el Consejo de la Magistratura encuentra su fundamento en la causal contemplada por el artículo 14 inciso e) de la Ley 24.937 (*incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias*). La denuncia en este caso, fue realizada por el Fiscal General ante los Tribunales Orales de Comodoro Rivadavia y dirigida en contra de dos de los integrantes de la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia. En este caso, el Consejo reconoció la existencia de factores externos a los magistrados que justificaban los retrasos (sobrecarga laboral), aplicando la sanción únicamente a uno de los integrantes del tribunal por no haber utilizado los medios procesales necesarios para paliar esta circunstancia, a diferencia del otro integrante del Tribunal quien había propuesto en reiteradas ocasiones diversos mecanismos para evitar los retrasos. Cabe destacar que la sanción propuesta por el Consejero instructor era la máxima prevista en el ordenamiento: multa del 30% de los haberes. En este caso, el Consejo aplicó la sanción de apercibimiento. El sumario fue iniciado en mayo de 1999 y la resolución que aplica la sanción expedida el 23 de mayo de 2001.

Resolución 162/01.

La última sanción aplicada por el Consejo de la Magistratura fue fundada en los incisos e y g del artículo 14 de la Ley 24.937 (*incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias; inasistencia reiterada a la sede del tribunal o el incumplimiento reiterado en su juzgado del horario de atención al público, respectivamente*). La denuncia fue presentada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico contra el titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Penal Económico N° 4, con posterioridad a la pronunciación del Tribunal en una causa en la que advirtió "anómala tramitación de la causa". La instrucción fue delegada en la Cámara de Apelaciones del Fuero. Entre las distintas acusaciones se encuentra: la no gestión de solicitudes de prórroga durante el transcurso de 8 años de una causa que tramitaba en su juzgado, alegando que no "habría

advertido el traspapelamiento del expediente por más de dos años". En otra de las causas se produjo una demora de siete años y, además, se habría producido el extravío de las actuaciones en dos ocasiones, entre otros hechos (remisión de estadísticas del juzgado). El juez le atribuyó responsabilidades al secretario del Juzgado y alegó haberle iniciado actuaciones administrativas por estos motivos, actuaciones de las que no existía constancia alguna. Sin embargo, según el juez "la circunstancia de que éstas no puedan ser encontradas no puede interpretarse como que nunca se iniciaron". El Consejo consideró que más allá de la responsabilidad del secretario en sus actuaciones, el juez no puede deslindarse de responsabilidad por las causas que tramitan en su juzgado y están a su cargo: "la previsión normativa de una superioridad jerárquica del juez frente al secretario del juzgado a su cargo resulta suficiente para que en caso de existir conflictos entre ambos sean resueltos de una forma que no perjudique la posibilidad de dirigir normalmente los procedimientos (...) en los cuales se debaten importantes conflictos jurídicos de la ciudadanía". Pese a la gravedad de los hechos expuestos, el Consejo aplicó la sanción de advertencia. El sumario fue iniciado en octubre de 2001 y la sanción aplicada el 17 de julio de 2002. **Resolución 156/02.**

Como se puede ver, el procedimiento disciplinario tiene una duración promedio de 1 año y seis meses, aproximadamente.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Consideramos que existe -respecto de la potestad disciplinaria- una superposición inevitable de competencias con la que ejercen otros tribunales originada por el artículo 12 del Reglamento de Informaciones Sumarias. Así, la Comisión de Disciplina comparte con los tribunales mencionados, por lo menos en los casos en los que la denuncia se realiza frente a ellos, la instrucción de los sumarios. A ello se suman los conflictos de competencia entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha

venido desconociendo en reiteradas ocasiones la competencia del Consejo en la materia⁹⁹.

Esta función compartida entre la Corte Suprema y la Comisión de Disciplina, al igual que las intervenciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación avalada en el viejo sistema, atentan contra la independencia judicial y contra el pluralismo -en los términos definidos en el marco teórico-, fundamentalmente, contra la horizontalidad del Poder Judicial. En este sentido, consideramos que la creación del Consejo y la asignación de esta potestad, más allá de la descarga de tareas administrativas al Poder Judicial, fomenta dicha horizontalidad.

La facultad disciplinaria del Consejo de la Magistratura constituye un mecanismo de control fundamental sobre la actividad y la conducta de los magistrados, que el Consejo prácticamente no ha utilizado. Si bien, desde el punto de vista normativo debería haber generado un gran impacto en la estructura del Poder Judicial, el aspecto empírico nos confirma lo contrario, dado que el Consejo sólo le ha aplicado 5 sanciones desde su creación.

A su vez, la posibilidad de recurrir la aplicación de una sanción disciplinaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, convierte esta atribución en una potestad compartida en la cual la decisión final depende de un órgano externo al Consejo.

Desde el punto de vista normativo, de acuerdo con la Resolución 123/99, del 8 de julio de 1999, los tribunales de alzada siguen ejerciendo potestad disciplinaria en aquellos casos en que la conducta reprochable está vinculada al ejercicio de la jurisdicción, no llega a comprenderse cuál es el criterio para establecer esta división, especialmente teniendo en cuenta la apertura hacia el resto del ordenamiento en materia de disciplina que introduce el inc. a) del

artículo 14. Tampoco queda lo suficientemente claro en la resoluciones dictadas por el Consejo que analizaremos más adelante.

Sin duda, esta falta de definición es la que da lugar a los conflictos existentes en la materia, fundamentalmente con la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Cabe recordar, por otro lado, que en lo atinente al contenido de las sentencias de los jueces la Corte misma se ha expedido al respecto diciendo que: "(...) el poder de superintendencia no la autoriza para rever los autos y procedimientos de los tribunales inferiores, que no les sean sometidos por los recursos legales y por personas que tengan derecho para ello"¹⁰⁰.

En términos de impacto funcional, la aplicación de sanciones en forma compartida con las Cámaras de Alzada y la Corte morigeradora la potestad disciplinaria del Consejo.

En primer lugar, si bien puede decirse que la enumeración de las faltas es taxativa -de este modo lo invoca el propio Consejo al momento de referirse a la existencia o no de faltas disciplinarias- lo cierto es que las causales han sido definidas de un modo bastante amplio como para dar lugar a ciertas arbitrariedades al momento de aplicarse las sanciones. Conceptos como "actos ofensivos al decoro", "falta de consideración y respeto" o "trato incorrecto", de difícil precisión, pueden abarcar un sinnúmero de conductas plausibles de sanción.

A través de la información aportada por el Consejo no puede determinarse con precisión qué alcance tiene cada una de las causales que establece el artículo 14 de la Ley 24.937, especialmente con la vaguedad del inciso a). No pueden identificarse aún demasiados criterios de aplicación, del mismo modo que tampoco puede afirmarse que exista arbitrariedad en la decisiones, porque no existió

⁹⁹ Ver. C.S.J.N., Caso Magariños.

¹⁰⁰ Fallos de la C.S.J.N., s. II, t. 18, páginas 389-399.

acceso a las resoluciones del Consejo en las que se desestima las denuncias (aquellas en las que la Comisión propone la aplicación de una sanción o su desestimación) pese a que de acuerdo al Reglamento General todas las resoluciones del Consejo son públicas.

Respecto del trámite que se lleva dentro de la Comisión de Disciplina, la confidencialidad de las actuaciones que decreta el Reglamento de Informaciones Sumarias no permite establecer con claridad cuál es el destino de las denuncias realizadas, especialmente aquellas que son desestimadas *in limine*. La falta de publicidad deja abierta una puerta a la discrecionalidad en la resolución de las causas.

La falta de publicidad, y por lo tanto de transparencia, desvirtúa el carácter garantista del procedimiento a nivel normativo.

El bajo número de denuncias que culminan en la aplicación de una sanción puede deberse a la escasa participación que se le da al denunciante a lo largo de la tramitación de la causa.

Desde el punto de vista del debido proceso, la existencia de un recurso jurisdiccional para revisar la aplicación de una sanción por el Consejo constituye una garantía. Sin embargo, estimamos que no debiera ser necesariamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación quien resuelva el recurso, ya que perjudica a la independencia interna del Poder Judicial.

Por otro lado, las sanciones aplicadas no parecen ser congruentes con la gravedad de los hechos que se le imputan a los magistrados de acuerdo con las afirmaciones realizadas por el Consejo en las resoluciones citadas.

El plazo de duración es demasiado extenso por tratarse de un procedimiento disciplinario, sobre todo teniendo en cuenta que a través de él se trata de garantizar a los ciudadanos un mejor servicio de justicia (ordenando los procesos y dándoles buen cauce).

D. OTRAS FUNCIONES

D.1. ESCUELA JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto normativo

La Constitución no hace referencia alguna a la Escuela Judicial o a la capacitación judicial. Sin embargo, la ley que crea el Consejo de la Magistratura establece que es competencia de dicho organismo la creación y la organización de la Escuela Judicial (art. 7 inc.11 Ley 24.937). Se puede decir que la dependencia institucional de la Escuela Judicial se encuentra en el Consejo de la Magistratura.

La Comisión de Selección será la encargada de dirigir la Escuela (art. 13 de la ley), y para determinar el órgano directivo tenemos que ver la Resolución 237/01 tomada por el Plenario del Consejo de la Magistratura el 29 de agosto de 2001 que reglamenta la Escuela Judicial. Por un lado se establecen autoridades políticas, que serán el Plenario del Consejo y la Comisión de Selección y Escuela Judicial. Estas autoridades políticas tendrán por función aprobar los planes de estudios, los valores y los programas, aprobar la estructura administrativa de la Escuela, autorizar las delegaciones regionales y designar al Director Académico y al Secretario Académico (autoridades académicas). Esto lo hará el Plenario a propuesta de la Comisión.

Las autoridades académicas serán un Director Académico y un Secretario Académico. El Director será elegido por concurso público que realizará la misma Comisión de Selección y Escuela Judicial, siendo requisito ser abogado, tener ocho años de ejercicio y treinta y cinco años de edad al menos. El secretario también será elegido por concurso público, y debe tener al menos cuatro años de ejercicio de la profesión de abogado, y veinticinco años de edad.

Asimismo existe como autoridad académica un Consejo Académico con funciones de

cogobierno y consultivas, compuesto por un miembro de la Corte Suprema, tres magistrados, tres abogados de la matrícula federal, dos legisladores y tres profesores universitarios.

De este modo, las autoridades políticas serán el Consejo en pleno, y la Comisión de Selección y Escuela Judicial, por lo que no hay una clara predominancia estamental. Las autoridades académicas pueden recaer en cualquier postulante, sin ser necesario que represente a algún estamento; salvo los miembros del Consejo Consultivo que será integrado por cuatro 4 jueces (1 de corte y 3 inferiores) tres abogados, dos legisladores y tres profesores universitarios.

El artículo 13 de la Ley 24.937 establece que no será requisito concurrir a la Escuela Judicial para acceder a la magistratura o ser promovido, empero que podrá ser evaluada a tales fines. Asimismo, el Reglamento establece que el Director académico propondrá el valor de los cursos al Consejo Académico, y luego se elevará a la Comisión para que emita dictamen que aprobará el Plenario. De este modo, se establecerá el valor de cada curso para futuros concursos. Empero, no se puede establecer si este puntaje es una parte importante o no ya que todavía no se ha reglamentado.

La Escuela capacita a jueces, funcionarios y empleados judiciales en actividad, sin que sea obligatoria su participación. Para ello, podrán disponer de una semana de licencia con goce de sueldo, por lo menos una vez al año, para asegurar la concurrencia a los cursos (art. 21 del Reglamento). También capacita a los aspirantes a la magistratura, y para magistrados, funcionarios y empleados recién designados. No hay distinción dentro de los magistrados, por lo que se entiende que capacita a cualquier magistrado o funcionario judicial sin distinción de grado.

Aspecto empírico

El Consejo Académico fue conformado por el Dr. Belluscio, designado por la Corte

Suprema, y el Plenario ha nombrado los jueces propuestos por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (María Inés Garzón de Conte Grand, Ricardo Li Rosi y Raúl R. Madueña), y a los abogados propuestos por la Federación de Colegios de Abogados y por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (Carlos Andreucci, Gustavo G. M. Lo Celso y Angel Bruno). En cuanto a los profesores universitarios, el Consejo en pleno designó al Dr. Bidart Campos (quien fue reemplazado por el Dr. Dalla Vía) a Atilio Alterini y a Rafael Bielsa. La Cámara de Diputados eligió a la Diputada Sarah Ana Picazo (Santa Fe, UCR) y el cargo por el Senado está aún vacante.

Es curioso lo que sucedió mediante la Resolución 315/01 del 24 de octubre de 2001. Esta resolución, dictada a escasos dos meses de reglamentado el funcionamiento y la estructura de la Escuela, designa al Secretario de la Comisión de Selección y Escuela Dr. Eduardo R. Graña como Director Académico, y a la Dra. Claudía Levin -asesora de uno de los Consejeros- como Secretaria Académica. Esto se realizó sin concurso público como estaba estipulado en el Reglamento aprobado, aduciendo restricciones presupuestarias y urgencias. Todos los cargos de las autoridades académicas son ad honorem, ya que nunca fueron presupuestados.

Finalmente, en septiembre de 2002 se puso oficialmente en funcionamiento la Escuela Judicial. Se empezó brindando 20 seminarios gratuitos a quienes quisieran inscribirse. Fueron limitados con un cupo de 20 alumnos por curso, y destinados a magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial, y a abogados aspirantes a ingresar en la magistratura. Los seminarios versan sobre los siguientes temas: 1. Los fundamentos de la decisión judicial; 2. El despacho: el desafío de funcionar como equipo de trabajo; 3. Problemática del dictamen contable en sede judicial; 4. Administración de recursos humanos; 5. Manejo de casos de litigación compleja; 6. Salud mental y psiquiatría; 7. Actuación profesional interdisciplinaria en el

ámbito judicial; 8. Ética judicial; 9. Gestión de calidad en la justicia; 10. Bases para el razonamiento judicial; 11. El juez y el proceso; 12. Medicina legal y afines al quehacer del fuero criminal; 13. Comunicación oral y escrita; 14. Comunicaciones electrónicas en la justicia; 15. Seminario de negociación; 16. La sentencia como medio de comunicación; 17. Curso introductorio a la problemática judicial; 18. Técnicas de oratoria en el contexto judicial; 19. Manejo de casos; y 20. Introducción a la mediación penal.

II. PLURALISMO

En cuanto a los profesores, o a quienes enseñen, el Reglamento establece que serán seleccionados en base a los principios de igualdad, idoneidad, capacidad y mérito (art. 19), pero sólo eso. La selección de estos profesores será propuesta por el Director Académico al Consejo Académico (art. 8.e). Luego de la aprobación, el Consejo Académico remitirá la nómina a la Comisión de Selección y Escuela Judicial para su consideración (art. 16.f) y aprobación definitiva por el Plenario del Consejo. Los profesores no representan a estamentos.

Algo similar ocurre con los planes de estudio. Serán elaborados por el Director Académico, quien los debe proponer al Consejo Académico para su consideración (art. 8.e), quien los deberá remitir a la Comisión de Selección y Escuela Judicial (art. 16.a), y luego de dictamen favorable (art. 4.a) finalmente el Plenario los aprobará (art. 3.a). Los alumnos o los destinatarios no participan en la elaboración de los programas o contenidos curriculares.

Ya vemos que tanto la designación de profesores como la determinación de los planes o programas de estudio es muy compleja, en donde intervienen numerosos órganos, tanto académicos como políticos. Primero el Director Académico (seleccionado supuestamente por concurso público) que es quien los diseña y postula a los profesores. Luego el Consejo Académico compuesto por cuatro jueces, tres abogados, tres profesores universitarios y dos

legisladores, los aprueba. Luego de esto, pasa a la Comisión (cuatro abogados, tres jueces, dos diputados, dos representantes del ámbito académico y científico y un representante del Poder Ejecutivo Nacional), y finalmente al Plenario del Consejo de la Magistratura.

En cuanto a los contenidos de los cursos, el capítulo III del Reglamento establece que serán objetivos genéricos de los cursos y seminarios el "enseñar y mejorar las destrezas para una resolución rápida, eficiente y justa de los conflictos judiciales" (art. 20). Los cursos tendrán como objetivo específico el perfeccionamiento de la formación adquirida en la carrera de grado, y en el área del derecho escogida; la comprensión de los fines propios de la Administración de Justicia, técnicas de gestión administrativa y de calidad; prácticas sanas de administración para el uso eficiente de los recursos públicos; el estudio comparado de los sistemas judiciales, y la formación en derechos humanos, ética pública y análisis económico del derecho (art. 20).

Para los magistrados y funcionarios en actividad (art. 21) los cursos tendrán como objetivo la "actualización de conceptos jurídicos trascendentes y novedosos, o en franca evolución, así como la formación organizacional en términos de gestión de calidad". En cambio para los magistrados y funcionarios recién designados y los aspirantes a la magistratura, los cursos serán de índole práctica, con tareas referidas a la redacción de sentencias, aspectos procesales, características de la función judicial, reglas de competencia, incompatibilidades, responsabilidades, normas de superintendencia y de disciplina. Para los magistrados y funcionarios recién designados se incluirá el adiestramiento en el manejo de casos, conducción de audiencias, técnicas de composición y conciliación, sociología organizacional y gestión de calidad (art. 22).

Para los empleados recién designados estos cursos tendrán carácter obligatorio, y serán de índole práctica, con tareas de ejercita-

ción referidas a la misión y organización del Poder Judicial, y del fuero al que han sido nombrados. Incluirán las características de la función judicial, incompatibilidades, responsabilidades, superintendencia y disciplina, sociología organizacional y gestión de calidad (art. 23).

Las necesidades de capacitación no son detectadas previamente. Ya lo ha hecho el Reglamento. De este modo, los miembros de la Comisión de Selección y Escuela Judicial (quienes redactaron el Reglamento) entendieron que es muy importante la capacitación en técnicas administrativas y de gestión, más que en contenidos de Derecho, y así han establecido las pautas que deberán tener los planes de la Escuela Judicial. La investigación no está ni siquiera mencionada como objetivo de la Escuela, y la actualización profesional está mencionada casi tangencialmente.

No se establecen mecanismos de evaluación o seguimiento de impacto de la capacitación que brinda la Escuela, ni exámenes periódicos, etc..

Nada se dice en el Reglamento respecto de la asociación o agremiación de los alumnos de la Escuela. Por lo que parece, el plan o la estructura será por cursos separados, sin demasiada estabilidad, por lo que el alumnado no será permanente haciendo más difícil su participación en el gobierno de la Escuela o, al menos, la asociación estamental. Igualmente, habrá que esperar las reglamentaciones que pongan en funciones a la Escuela para ver cómo se resuelve este punto.

Por último, es difícil establecer si los contenidos son los mismos que los exigidos en la evaluación de selección de jueces y magistrados debido a que estos no están establecidos. Igualmente, parecería que no, ya que la formación para los aspirantes a jueces será más que nada de índole práctica (art. 22 del Reglamento) y de manejo de procedimiento. En cambio, en los exámenes de selección, la parte procesal

pasa a un segundo plano, siendo principal el conocimiento sobre el derecho de fondo.

Aspecto empírico

Como primer aspecto podemos señalar que no hay presupuesto para la Escuela, por ello, todos los profesores que den los cursos lo harán *ad honorem*. Esto ha limitado mucho la posibilidad de elección por parte de las autoridades.

Asimismo, se ha recurrido a convenios para organizar los cursos. Los seminarios son organizados en cooperación de distintas organizaciones como ISEJUS, la Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de la Nación, la Universidad Austral, la Universidad Nacional de La Plata, la Escuela Judicial de Buenos Aires (Colegio de Abogados de San Isidro, la Fundación de Estudios Superiores e Investigación -FUNDESI- y la Universidad Nacional de General San Martín), la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales -UCES-, FORS y ARGENJUS, y la Asociación de Abogados de Buenos Aires. La totalidad de los cursos que se brindan son en cooperación con alguna de estas organizaciones y, muchas veces, los mismos cursos que dan estas organizaciones acreditan puntos en la Escuela Judicial. La Escuela no tiene presupuesto para esto.

Asimismo, el 28 de diciembre de 2001 se ha decidido formar parte de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales (Res. 372/01).

Los cursos son brindados indistintamente a empleados recién incorporados, a empleados y funcionarios, y a abogados que quieran ingresar a la magistratura, sin tener en cuenta los requisitos reglamentarios.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La primera conclusión que salta a la vista es que la Escuela Judicial no es una prioridad en el Consejo de la Magistratura. Esto ha limitado en la práctica la incidencia de dicho organismo. Hasta septiembre de 2002, la Escuela

aún no había sido puesta en funciones. Incluso hasta 2001 no había autoridades. Asimismo, desde su creación, no ha tenido partida presupuestaria. Esto la ha limitado enormemente. No puede designar autoridades académicas por concurso porque ese cargo no será rentado, ni hay presupuesto para realizar el concurso.

Las autoridades académicas han sido elegidas sin concurso público, desvirtuando el equilibrio establecido por el Reglamento entre autoridades políticas y académicas. De este modo, los planes de estudio y los profesores no han sido establecidos estratégicamente, con una planificación del tipo de escuela que querrá formarse, y teniendo en cuenta el perfil de juez necesario para nuestra magistratura. Realizada de este modo, no tiene mayor sentido la existencia de una Escuela Judicial.

Los profesores no han sido designados teniendo en cuenta los principios de igualdad, idoneidad, capacidad y mérito (art. 19 del Reglamento), sino que principalmente se han seleccionado sobre la base de convenios con organizaciones dedicadas a la justicia. Asimismo, tampoco existió la división de criterios que estaba establecida en cuanto a que las autoridades académicas proponían y las políticas aceptaban o no. De hecho, no hubo un gran debate sobre quienes realizarían los cursos. Sobre todo, partiendo de la base de que el Director Académico fue nombrado sin concurso, desequilibrando el sistema.

Toda la complejidad entre las autoridades políticas y académicas se desnaturalizó porque el Director Académico fue nombrado sin el concurso respectivo. Una vez que se establezca la primera nómina de profesores, o la primera estructura o plan de la carrera, sería muy difícil luego poder cambiarla. Es decir que los profesores y los planes de estudio -de contar con un Director Académico sin concurso- serían establecidos por decisiones pura y exclusivamente políticas, en contra del equilibrio diseñado por el Reglamento.

No existe evaluación de necesidades, ni de resultados. Incluso, se dictan los cursos que se puede (debido a la restricción presupuestaria) y no los necesarios. Y -al ser seminarios independientes- no puede pensarse en que los alumnos coparticipen en la organización de la Escuela. Tampoco existe un sistema de evaluación uniforme, sino que es establecido por cada profesor, siendo por ejemplo "aprobado o no aprobado" o a través de evaluaciones conceptuales.

El Reglamento establece que los cursos versarán principalmente sobre funciones administrativas o de organización judicial. No son sobre contenidos de fondo de derecho, y sin embargo es eso lo que se tiene en cuenta al momento de seleccionar un juez (por medio del examen de oposición). Parecería ser que si un postulante aprueba todos los cursos que brinda la Escuela Judicial, no tiene asegurada una buena ubicación en el examen para la selección.

De este modo, la Escuela Judicial, deja de tener incidencia real en la formación en derecho de los jueces, y no establece el perfil de juez que se pretende formar. De lo único que se encarga es de hacer que el candidato pueda tener algunas pautas más claras sobre organización judicial.

La falta de recursos hizo que no se tome en serio a la Escuela Judicial desde que sus autoridades no fueran escogidas por concurso por restricciones presupuestarias ni pueden pagarle a los profesores que brindan los cursos. La Escuela Judicial que tenemos actualmente en la Argentina -al no incidir en el perfil de juez que se quiere formar, ni en el proceso de selección- no tiene sentido de existir. Lamentablemente, por falta de recursos se está perdiendo un ámbito central para producir un cambio en la magistratura.

D.2 ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Estructura orgánica

Tal como ya reseñamos en la primera parte, de acuerdo al artículo 114 de la Constitución, se establece entre las funciones del Consejo de la Magistratura la administración del Poder Judicial. Específicamente en la parte de las atribuciones se establece en el apartado 3 "administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia".

Sin embargo, la Ley 24.937 organiza de tal modo las atribuciones en relación a la administración del Poder Judicial, de modo tal que se concentran muchas de sus funciones en la Presidencia.

El art. 7 de la ley, en su inciso 3 establece como atribución del Plenario la de "tomar conocimiento del anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial, que le remita el presidente y realizar las observaciones que estime pertinentes para su consideración por la Corte Suprema de Justicia de la Nación". Y en el inc. 6 "designar al administrador general del Poder Judicial de la Nación y al secretario general del Consejo, a propuesta de su presidente, así como a los titulares de los organismos auxiliares que se crearen, y disponer su remoción".

El presidente del Consejo, por disposición del art. 10 de la ley citada es el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por este sistema particular, en el órgano de administración del Poder Judicial no participan los Consejeros, simplemente se limitan a elegir al Administrador General propuesto por el presidente de la Corte Suprema, y a tomar vista del presupuesto anual.

El Consejo a su vez tiene una oficina de Administración Financiera (art.12 inc. d). Su competencia consiste en fiscalizar la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial, realizar auditorías y efectuar el control de legalidad, informando periódicamente al Plenario del Consejo. Para la integración de esta oficina se establece que deberá estar conformada por mayoría de jueces y abogados (art. 16 de la Ley 24.937, modificado por la Ley correctiva 24.939).

Aspecto empírico

Con relación a la administración financiera no han existido conflictos de funciones y de competencia entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura. Ni siquiera el Plenario del Consejo de la Magistratura ha realizado observaciones al presupuesto general de gastos del Poder Judicial, propuesto por la Administración General del Poder Judicial¹⁰¹. Tal vez la concentración de poder en cabeza de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, haya limitado la posibilidad de producirse colisión de intereses o criterios en esta materia.

Sin embargo, durante 1999 el Plenario del Consejo hizo saber a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que este cuerpo debería disponer la presentación del proyecto de presupuesto de gastos y recursos directamente ante el Congreso de la Nación.

Por su parte, la Comisión de Administración y Financiera -limitada exclusivamente a realizar el control de la actuación de la Oficina General de Administración¹⁰², fue integrada por doce miembros, de todos los estamentos del Consejo de la siguiente manera: cuatro jueces, tres senadores, dos diputados, un representante de los abogados, un representante del Poder Ejecutivo y un representante del ámbito académico y científico.

¹⁰¹ Mediante Resolución 107/99 el Plenario del Consejo de la Magistratura decidió no formular observaciones al anteproyecto de presupuesto para el año 2000. Igual criterio fue seguido por Resolución 177/00 para el presupuesto del año 2001 y por Resolución 230/01 para el ejercicio 2002.

¹⁰² Siguiendo el criterio establecido por el artículo 22 del Reglamento General del Consejo.

II. INDEPENDENCIA

Gestión del Presupuesto

El presupuesto del Consejo de la Magistratura forma parte del Poder Judicial. El art. 31 al organizar las previsiones presupuestarias establece que "los gastos que demanden el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados deberán ser incluidos en el presupuesto del Poder Judicial de la Nación".

El órgano que elabora el presupuesto es la Oficina de Administración Financiera del Poder Judicial quien eleva el proyecto a la presidencia del Consejo de la Magistratura. A su vez el anteproyecto de presupuesto es elevado a la Corte Suprema de Justicia para su definitiva aprobación (como anteproyecto) (art.19 inc.g) del Reglamento General del Consejo de la Magistratura).

La Ley de Autarquía del Poder Judicial N° 23.853, en su artículo 4 limita el diseño presupuestario del Poder Judicial, al facultar al Poder Ejecutivo a introducir modificaciones al proyecto¹⁰³. A su vez, de acuerdo al art. 100 inc.6 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo eleva el proyecto de presupuesto al Poder Legislativo para su aprobación. De esta manera los tres poderes intervienen en la elaboración del presupuesto. Finalmente el presupuesto es ejecutado por la Oficina de Administración Financiera.

Control de la ejecución presupuestaria

Como ya dijimos, el Consejo de la Magistratura tiene la atribución de designar -aunque con preponderancia del presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- al titular de la Oficina de Administración del Poder Judicial. Curiosamente la Comisión de Administración y Financiera del Consejo de la Magistratura tiene la función de controlar la eje-

cución del Presupuesto del Poder Judicial. Esto plantea una cuestión paradójica: o bien que el Consejo de la Magistratura se controla a sí mismo, ya que tanto la Oficina de Administración y Financiera y la Comisión de Administración forman parte del Consejo, o que por la particular forma de intervención del presidente del Consejo (presidente de la Corte a la vez), se da por aceptado que el Consejo sólo ejecuta el Presupuesto nominalmente pero que, en realidad, lo ejecuta la Corte Suprema, con lo que la función de control del Consejo cobra sentido. De todos modos, en ambas interpretaciones el órgano que ejecuta y el que controla es diferente aunque dependan de uno u otro departamento.

2. Administración de los recursos y bienes del Poder Judicial

Los recursos y bienes del Poder Judicial son administrados por el Consejo de la Magistratura, a través de la Oficina de Administración General.

Aspecto empírico

Tal como habíamos señalado el Consejo de la Magistratura comenzó a funcionar en el año 1999, de tal manera que sólo podemos comparar los montos presupuestarios de los períodos 1999, 2000 y 2001. Respecto de 2002, el presupuesto se halla en ejecución y por lo tanto, sólo podemos ponderar los montos del presupuesto vigente al 31 de agosto de 2002.

Con relación al Presupuesto aprobado por la Ley 25.401 del año 2001 para el servicio administrativo financiero 320, la gestión del Consejo de la Magistratura sólo insume el 1.06% del total.

Los conflictos registrados fueron bastante leves y en general vinculados a la elaboración del presupuesto.

¹⁰³ Artículo 4.- Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional para introducir modificaciones en las erogaciones del Poder Judicial de la Nación en la medida que sean producto de modificaciones en la estimación de los recursos que la financian, lo que también podrá hacerse a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme lo establezca la reglamentación.

El primer conflicto moderadamente planteado se registró a partir del dictado de la Resolución Nº 146/99. El Consejo expresó su preocupación por la situación presupuestaria del Poder Judicial y encomendó a su presidente a entablar gestiones con el Poder Ejecutivo (Jefatura de Gabinete y Ministerio de Economía) con el fin de que se ajusten las bases de cálculo sobre la participación del 3,5 % en los recursos no tributarios de la Administración Central que por Ley 23.853 pertenecen al Poder Judicial.

Al confeccionarse el presupuesto para el ejercicio 2000 se previó una suma de \$ 811.712.000 frente a un presupuesto de ejercicio vencido de \$ 613.324.634, ya que se incluía un reescalafonamiento del personal, que finalmente no fue aceptado por el Poder Legislativo. Si bien no se planteó un conflicto, sí quedó expresada una fuerte diferencia de criterio. Ese incremento tuvo distintas lecturas: por un lado, fue criticado como una actitud oportunista del Consejo para congraciarse con el personal del Poder Judicial y, por otro, defendido técnicamente como una adecuación del salario del personal al incremento de tareas en cantidad y complejidad.

Durante el año 2000 la Comisión de Administración Financiera emitió el Dictamen Nº 15/2000 mediante el cual planteó que no correspondía efectuar reducciones salariales en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, por cuanto este poder del Estado ya ha sufrido sucesivas y permanentes restricciones en materia presupuestaria durante los últimos ejercicios financieros con el consiguiente agravamiento de las condiciones para dar eficaz cumplimiento a la administración de justicia, y el personal ha debido suplir con su esfuerzo personal las carencias señaladas.

Durante el período presupuestario 2001 el Consejo de la Magistratura dictó una resolución a fin de manifestar el rechazo a la Decisión Administrativa Nº 43/2001 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que disponía una disminución de los créditos presupuestarios y de los

recursos dentro de la Jurisdicción 05 Poder Judicial de la Nación de \$ 3.272.650.- por considerar que afectaba los principios contenidos en la Ley de Autarquía Financiera Nº 23.853 y, por ende, la independencia del Poder Judicial de la Nación. Sin embargo esa disminución presupuestaria fue establecida en el marco de una reducción general del presupuesto para toda la administración pública. En el caso no se advirtió una disminución superior en el porcentaje reducido a las otras áreas del Estado.

III. TRANSPARENCIA

1. Mecanismos de control

a. Mecanismos de control interno de la administración financiera del Poder Judicial

La única previsión normativa de control interno es la establecida por el art. 11 del Reglamento de la Comisión Administrativa y Financiera.

Allí se establece que a fin de cumplir con la función de fiscalizar la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial, deberá realizar auditorías y efectuar el control de legalidad, informando periódicamente a la Comisión y al Plenario (art. 16 de la Ley 24.937 modificada por la Ley correctiva 24.939). El Administrador General deberá efectuar en cada reunión de la Comisión un informe de las labores de la Oficina de Administración y Financiera, el que por lo menos deberá contener:

a- La descripción de los requerimientos -cualquiera sea su índole- efectuados por los distintos Tribunales y dependencias auxiliares del Poder Judicial de la Nación.

b- El desarrollo de los procesos de adquisición, construcción y venta de bienes muebles e inmuebles y de los vinculados a contrataciones para la administración del Poder Judicial de la Nación.

c- La ejecución del presupuesto autorizado, con una periodicidad mensual.

b. Mecanismos de control externo de la administración financiera del Poder Judicial

El sistema general de control externo del sector público nacional está establecido en la Ley 24.156. En el art. 116 de esta norma se crea la Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso Nacional. Sin embargo, el quinto párrafo del art. 117 establece que "la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley con relación al Poder Judicial".

El control de legalidad sobre el órgano de administración y financiera es ejercido por la Oficina de Administración Financiera (art.12 inc. d) del Reglamento General del Consejo de la Magistratura) quien está obligada a informar periódicamente al Plenario del Consejo (art. 16 de la ley 24937).

Por último, las normas no hacen ningún tipo de previsión acerca de la disponibilidad de la información relativa a la Administración Financiera, con excepción del art. 43 del Reglamento General cuando establece la obligación del Administrador General del Poder Judicial de informar al Plenario sobre el ejercicio de las funciones asignadas por los artículos 17 y 18 de la Ley 24.937, previo conocimiento de la Comisión de Administración y Financiera. En particular no hay ninguna previsión acerca de brindar información al público.

Aspecto empírico

Cabe resaltar el dictado del Reglamento de Audiencias Públicas a efectos de difundir a la ciudadanía los aspectos institucionales y las

actividades que realiza el Consejo mediante la Resolución 247/00.

En aplicación de este Reglamento se realizó la primera Audiencia Pública de información extraordinaria el 26 de marzo del año 2001, en el salón auditorio del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. En el temario aprobado por el Comité de Organización constaban: competencias del Consejo de la Magistratura y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y diseño y ejecución del presupuesto.

D.3. ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

No existe precisión en la Constitución Nacional acerca de quién ejerce la superintendencia sobre el personal del Poder Judicial. Sin embargo, el Decreto Ley 1.285/58 establece que la superintendencia del personal es ejercida por la Corte Suprema. Funda su consideración en el art. 108 de la Constitución Nacional (que consagra a la Corte Suprema de Justicia como cabeza del Poder Judicial) y el art. 113 que establece que la Corte dicta su Reglamento interior. Esta norma se complementa con las disposiciones reglamentarias de los arts. 13 y 21 del Decreto Ley 1.285/58 y el art. 30 segunda parte de la Ley 24.937.

Sin embargo se ha suscitado un conflicto en relación a la superintendencia del personal del Consejo de la Magistratura. La discrepancia se desató con la Acordada N° 16/99 mediante la cual la Corte delegó sus atribuciones de superintendencia sobre el personal del Consejo de la Magistratura. La Resolución N° 6/2000 del Consejo de la Magistratura consideró inaplicable dicha delegación por entender que le correspondían facultades originarias¹⁰⁴.

¹⁰⁴ La Resolución N°6/00 dispuso 1º) Ratificar las originarias facultades de superintendencia que este Consejo de la Magistratura posee respecto de su propio personal y las de reglamentación emanadas de la Constitución Nacional. 2º) Agregar al Reglamento para la Justicia Nacional como art. 118 bis el siguiente texto: "El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, respectivamente, ejercerán la superintendencia y las facultades previstas en los arts. 23 y 23 bis, sobre su propio personal."

Frente a esta situación la Corte Suprema respondió con la Acordada Nº 4/2000, mediante la cual dispuso declarar la invalidez de la Resolución Nº 6/2000 del Consejo. Esta acordada de la Corte fue a su vez respondida tíbicamente por el Consejo de la Magistratura con la Resolución Nº 54/2000 que dispuso:

1º) Declarar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando ha dictado la acordada 4/2000 ha actuado en exceso de sus competencias constitucionales, sustituyendo al Consejo de la Magistratura en el ejercicio de potestades propias como surge, en forma inequívoca del artículo 114, inciso 6, de la Constitución Nacional y de los artículos 7, inciso 2, y 30 de la Ley 24.937.

2º) Requerir del presidente del Consejo de la Magistratura la convocatoria a sesión extraordinaria para allí decidir el curso de acción a seguir frente a la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por medio de su Acordada 4/2000.

Unos días más tarde el Consejo de la Magistratura luego de calificar de gravedad institucional el conflicto abierto con la Corte en la Resolución Nº 57/2000 resolvió encomendar al presidente del Consejo de la Magistratura y a la Comisión Auxiliar de Coordinación de Labor, la institucionalización -a la mayor brevedad posible- de un mecanismo entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura, con el objeto de dirimir cuestiones de competencia entre ambos órganos constitucionales y compatibilizar posiciones en tal sentido¹⁰⁵.

CONCLUSIONES GENERALES

Al analizar en su integridad al Consejo de la Magistratura argentino verificamos un avance hacia la democratización del Poder Judicial, en comparación con el sistema anterior. Varias de las demandas por lograr un Poder Judicial independiente, transparente y plural se vieron cumplidas con la instalación de este Consejo de la Magistratura. Sin embargo, también observamos que esta reforma se quedó a mitad de camino, y que no logró modificar la cultura política en la función de gobierno del Poder Judicial.

En cuanto al diseño institucional, podemos notar que su composición no es del todo equilibrada: de los 20 miembros, 9 son representantes políticos electivos, 5 son jueces, 4 abogados y 2 académicos. Asimismo, no hay que olvidar que las divisiones políticas también se pueden dar al interior de cada estamento, y que las diferencias políticas se presentan también entre los distintos representantes, aun de los estamentos técnicos (abogados, jueces, académicos). De este modo, no se logra el equilibrio buscado por la Constitución. Sin embargo, no sabemos cómo se podría lograr ese equilibrio, ya que las pertenencias partidarias tienen participación directa o indirecta en los distintos sectores representados y, difícilmente, puedan ser dejadas de lado en algún caso.

Podemos concluir que este diseño normativo le restó discrecionalidad al Poder Ejecutivo y al Senado para el nombramiento de jueces: en la selección ahora participan más actores tanto en el Plenario del Consejo como en

¹⁰⁵ Entre sus considerandos establece: 1º) Que tal como fue destacado al fundarse la Resolución 54/00, se ha producido en el seno del Poder Judicial una situación de gravedad institucional, como consecuencia de pronunciamientos discordantes emanados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de este Consejo de la Magistratura, con relación al ejercicio de sus respectivas competencias constitucionales.

2º) Que resulta imperioso encontrar una vía institucional idónea para hacer efectivo el común objetivo de "afianzar la justicia" que ha impuesto el Preámbulo de la Constitución Nacional a los Poderes del Estado y a todo el pueblo argentino como mandato histórico.

3º) Que la delimitación de las competencias entre estos dos órganos del Poder Judicial requiere un delicado equilibrio interpretativo y un esfuerzo de armonización que evite controversias, con el objeto de procurar el más fiel respeto de la Constitución Nacional.

4º) Que a ese fin, corresponde proponer que se genere un espacio común para estudiar las respectivas atribuciones constitucionales, en el ámbito de competencia de ambos órganos en materia de reglamentación, del ejercicio del poder disciplinario sobre los magistrados y de la administración (artículo 32 de las leyes 24.937 y 24.939 -t.o. por Decreto 816/99-).

5º) Que de este modo, el Consejo de la Magistratura, sin resignar sus atribuciones constitucionales y como complemento de lo resuelto el pasado 22 de marzo, cree oportuno encomendar a su presidente y a los integrantes de la Comisión Auxiliar de Coordinación de Labor la búsqueda de un modo de establecer un mecanismo para dirimir cuestiones de competencia entre este órgano constitucional y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

la Comisión de Selección; hay un jurado sorteado ad hoc para evaluar los exámenes; y existe un procedimiento pautado conocido por todos. Esto le permite a cualquier postulante acceder en condiciones de igualdad con el resto. Sin embargo, se pueden detectar algunas fallas: el anonimato de las evaluaciones se pierde en las impugnaciones ante la Comisión, aún no se han desterrado las políticas de lobby a favor de algún candidato ni las entrevistas informales de los candidatos con los consejeros, y han habido fuertes sospechas por supuestas negociaciones cruzadas para la selección de candidatos.

Asimismo, hay que resaltar que la Constitución mantuvo el mismo sistema discrecional anterior para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema. El nombramiento de ministros de la Corte durante el período de funcionamiento del Consejo, adoleció de todos los vicios del viejo sistema. Sin consulta con la sociedad civil, en afinidad con el Poder Ejecutivo, etc..

En cuanto a la remoción, se puede destacar que el diseño normativo de este sistema es satisfactorio. La división entre quien acusa y quien juzga logró instalar un sistema acusatorio que garantiza, además, el debido proceso; empero, hay que señalar que las resoluciones no son apelables ante ningún órgano. Por otro lado, en este caso -al igual que en el proceso de selección- también se ha quitado una gran dosis de discrecionalidad al sacarle esta función al Congreso. De este modo, ahora, la remoción de los jueces ha dejado de ser una función del Poder Legislativo. Sí participará con algunos miembros en la Comisión de Acusación y en el Plenario del Consejo, y en el Jurado de Enjuiciamiento, pero compartirá esta función con otros actores. Sin embargo, notamos que las actuaciones referidas a la remoción no son públicas y, por ello, resulta muy complicado controlar la actuación de esta comisión, pudiendo dar lugar a la posibilidad de grandes discrecionalidades por parte de la misma. Hay que señalar, asimismo, que la Constitución ha mantenido la remoción de los miembros de la Corte

Suprema en manos del Congreso, por el procedimiento de juicio político, y entonces el Consejo de la Magistratura no posee esta función.

En cuanto a la composición de las comisiones, verificamos que el cambio del sistema anterior quedó trunco: en materia disciplinaria, la mayoría de los miembros de la comisión son jueces y, de este modo, siguen manteniendo el control disciplinario sobre los magistrados. Asimismo, en cuanto a la remoción, la Comisión de Acusación estará compuesta por mayoría de Diputados; y las cuestiones administrativas quedan en manos del presidente del Consejo, que es, a su vez, presidente de la Corte. Es decir, se pudo atenuar considerablemente el régimen, pero los anteriores actores siguen siendo centrales en el nuevo esquema.

En relación con las funciones presupuestarias y de personal, vemos que el diseño institucional es bastante deficiente, debido a que es la misma ley la que establece que la presidencia del Consejo será ejercida por el presidente de la Corte Suprema. Y en estas funciones, el presidente del Consejo -y de la Corte Suprema- centraliza muchas atribuciones.

Esto nos introduce en la relación Consejo de la Magistratura-Corte Suprema. Ni en la Convención Constituyente, ni el Congreso al sancionar la Ley 24.937 y sus correctivas pudo solucionarse esta tensión. La Constitución no resolvió cuál era la ubicación precisa del Consejo de la Magistratura, y la ley finalmente la incluyó dentro del Poder Judicial. De este modo -con una conducción bicéfala- se crearon constantes conflictos entre el Consejo y la Corte. Esto puede verificarse en materia de faltas disciplinarias y de superintendencia. Asimismo, en cuestiones presupuestarias y de administración financiera, el Consejo demostró no tener capacidad de respuesta ante la Corte Suprema por intermedio de su presidencia.

En materia de disciplina, vemos que se llegó a una solución de compromiso: las faltas que surgen del expediente pueden ser sancio-

nadas por la Corte Suprema (con delegación en las Cámaras) y las que son por conductas que no surgen del proceso, serán realizadas por el Consejo de la Magistratura. Asimismo, incluso estas últimas, serán apelables ante la misma Corte Suprema.

En la relación con la Corte Suprema, el Consejo de la Magistratura perdió la batalla. Y esto es así porque no es clara la división de funciones que hizo la Constitución, porque la ley tampoco solucionó el problema -sino que estableció que el presidente de la Corte Suprema será el presidente del Consejo-, y porque los reglamentos le dan muchas atribuciones -especialmente en cuestiones de administración-, y porque el Consejo no pudo ponerse firme en su pelea mediante las resoluciones que emitió para contrarrestar las acordadas de la Corte.

En cuanto a la transparencia del Consejo vemos que la misma no es completa. Los informes anuales no son del todo claros, sobre todo en materia presupuestaria, donde los datos no coinciden con los que brinda el Ministerio de Economía. Asimismo, las actuaciones disciplinarias no son públicas, y si las denuncias son rechazadas, nunca se podrá ver el expediente. Esto dificulta el control de gestión, cuando de un modo sencillo podría pensarse en un sistema de anonimato o doble clave donde quede a salvo el honor del magistrado acusado y absuelto. Lo mismo sucede con las acusaciones ante la Comisión de Acusación. Ni al denunciante le son exhibidas las actuaciones.

Esto dificulta enormemente el control que puede realizar la sociedad civil. Hay que destacar -por otro lado- que la participación de la sociedad civil en el Consejo es sumamente limitada. Puede presenciar algunas reuniones, pero no puede realizar comentarios, no tiene voz. La única participación activa que se le permite a cualquier ciudadano o a las organizaciones interesadas, es la posibilidad de impugnar algún candidato cuando se inscriben para la selección. Esto hace que resulte muy difícil chequear los antecedentes de todos los postulan-

tes. Podría ser más eficaz si esta posibilidad se volviera a brindar cuando se establecen los seis postulantes a quienes se les tomará audiencia. Asimismo, no es posible participar en estas audiencias ante los candidatos, sino simplemente presenciarlos. Si algún ciudadano tiene información relevante sobre algún candidato en esta ocasión, formalmente no puede hacerla llegar a los consejeros, perdiendo de este modo un buen filtro que nos asegure mejores jueces. Este déficit de participación de la sociedad civil afecta el pluralismo. Creemos que una buena reforma sería incluirla como modo de escuchar más voces y poder tomar mejores decisiones.

Del mismo modo, se puede ver que el Consejo de la Magistratura no está pensado para acercar la justicia al ciudadano. Incluso, por el contrario, la aleja un poco más que antes. Y esto es sumamente grave, ya que si bien se incorporan ciertos actores más, no se le permite a la sociedad civil ni participar ni controlar al Poder Judicial.

Finalmente, pudimos notar que no está definido cuál es el perfil de juez que necesita nuestra justicia. Eso se ve claramente en el diseño y la poca importancia que tiene la Escuela Judicial, pero también se puede notar en todo el diseño del Consejo. No sabemos si los jueces deben ser técnicos o políticos y, por ello, no sabemos si los consejeros deben ser técnicos o políticos. Asimismo, tampoco resulta claro si el acuerdo político -del Poder Ejecutivo y el Senado- es necesario o es simplemente inarmónico. No sabemos quien tiene que realizar las evaluaciones de conocimiento, si un jurado ad hoc compuesto por un académico, un juez y un abogado (es decir, "técnicos") o si las tiene que realizar la Comisión por medio de las impugnaciones. No sabemos si en las entrevistas hay que realizar preguntas sobre el conocimiento del derecho, o preguntas sobre moralidad. No sabemos -tampoco- si está bien revisar la moralidad de un postulante, o si es importante lo que piensa respecto del aborto, la pena de muerte, el presidencialismo, la democracia, etc.. No sabemos para qué existe la Escuela Judicial, si su

función es formar jueces, o si tiene que dar solamente cursos sobre administración de un juzgado, es decir, no sabemos qué diferencia de formación debe haber entre un egresado de la Facultad de Derecho y un juez. Por otro lado, incorporamos un Consejo de la Magistratura para eliminar parte de la discrecionalidad política en la selección de los jueces. Y para ello le tomamos un examen que parece técnico, pero al evaluar los antecedentes, la participación en la academia es la que menos pesa.

Sin embargo, esta es una discusión no cerrada en nuestra sociedad. Parece que es mucho pedirle al Consejo de la Magistratura que la resuelva. Tampoco está demasiado claro como se compatibiliza una institución como el Consejo de la Magistratura con una tradición constitucional más parecida a la estadounidense, donde cualquier juez puede declarar -para el caso concreto- la inconstitucionalidad de una ley del Congreso. Creemos que esto tiene que ser resuelto en nuestra comunidad, que tenemos que clarificar si nuestros jueces son meros técnicos que aplican el derecho como lo establecen los órganos políticos, o si además de aplicarlo pueden introducir valoraciones propias.

Del mismo modo en que no está claro qué función deben cumplir los jueces -encubriendo con una fachada técnica una función de gobierno- tampoco se sabe cómo vamos a formarlos. Y esta falta de certeza acerca de cuál es la función del juez, y -concordantemente- cómo debe ser, si técnico o político, es también producto de la historia de violaciones masivas a los derechos humanos que sufrimos en la última dictadura militar. Y esto se motivó en que resultó posible justificar jurídicamente con cierta solidez técnica algunos de los actos de ese gobierno militar, entonces -creemos- que un juez no sólo debe ser bueno técnicamente.

A pesar de ellos y de todos estos problemas que se le pueden señalar al Consejo de la Magistratura, creemos que su aparición es un paso adelante hacia la democratización del Poder Judicial. El tiempo dirá si ha producido una judicatura más independiente, más idónea y plural. Sabemos que falta mucho para que el trabajo concluya, y esperamos por ello que este informe haya contribuido a avanzar en esa dirección. •